

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

TATIANA SILVA MASSAHUD

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
INOVAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Belo Horizonte

2015

TATIANA SILVA MASSAHUD

**ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
INOVAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG)

Belo Horizonte

2015

TATIANA SILVA MASSAHUD

**ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:  
INOVAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Aprovada em 18 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

---

Geralda Luiza de Miranda  
Orientadora – FAFICH/UFMG

---

Eleonora Schettini Martins Cunha  
Membro - FAFICH/UFMG

Belo Horizonte  
2015

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final dessa etapa gostaria de demonstrar gratidão a todos que me apoiaram e contribuíram direta ou indiretamente para minha segunda graduação.

Sobretudo a Deus por me dar a vida, força e determinação para atingir meus objetivos. A Ti louvor e glória a todo o momento.

Agradeço à minha mãe, exemplo de força e compromisso, que nunca mediu esforços para me ajudar no que fosse preciso e ao meu pai, que não se cansou de perguntar quando terminaria a faculdade, mas que sempre me deu apoio para que eu pudesse seguir adiante nas escolhas que fiz durante a vida.

Agradeço aos meus irmãos por terem me acompanhado com carinho e compreensão durante esse percurso, em especial, à minha irmã pelas trocas de experiências e revisões dos trabalhos.

A uma amiga de longa data, Gabi, um presente divino em minha vida, que me ajudou de muitas e variadas formas a delinear um problema e a conseguir realizar esse trabalho.

Agradeço aos colegas do “Marião” pelo apoio e orações de incentivo durante a minha formação.

Agradeço aos meus professores e amigos do curso de Gestão Pública - com certeza futuros excelentes profissionais - pela amizade, paciência, ternura e convivência nesses anos.

A minha orientadora, Geralda Luiza de Miranda, pela dedicação, paciência, compreensão, ensinamentos e atenção em todos os momentos que necessitei.

*“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”.*

Nelson Mandela

## RESUMO

O enfrentamento da pobreza, recentemente tratada como fenômeno multidimensional, é objeto desse trabalho. Para tanto, confere-se relevância às políticas sociais, em especial a política educacional básica, por serem estratégicas para a proteção integral de crianças e adolescentes, como preconiza a Constituição Federal de 1988 e o ECA (Lei nº 8069, de 1990). Ao longo do texto, são descritas quatro estratégias de inovações na gestão das políticas sociais (intersectorialidade, transversalidade, territorialidade e gestão em rede), bem como os fatores - o adensamento normativo e organizacional da política educacional; a incorporação pela política de atenção à criança e ao adolescente das metas de priorização absoluta desse segmento nas diversas áreas de política e de proteção integral - que estimulam o surgimento de uma estratégia inovadora, ainda não tratada na literatura, existente na política de educação básica, que é a de disponibilizar, no espaço da escola, diversos programas sociais destinados ao enfrentamento de diversas dimensões da exclusão, vulnerabilidade ou pobreza. Foi feito um estudo de caso de uma escola da região centro-sul de Belo Horizonte, participante de diversos programas que visam à “educação integral” das crianças e adolescentes, indicando o caminho de um novo paradigma de enfrentamento da pobreza como fenômeno multidimensional.

**PALAVRAS-CHAVE:** educação básica; inovação; pobreza; políticas sociais; proteção integral

## **ABSTRACT**

The fight against poverty, recently treated as multidimensional phenomenon, is the subject of this paper. Therefore, it gives relevance to social policies, especially the basic education policy, being strategic for the whole protection of children and adolescents, as recommended by the 1988 Federal Constitution and the ECA (Law 8069, 1990). Throughout the text, they are described four innovation strategies in social policy management (intersectoral, transversal, territorial and network management), as well as the factors - the legal and organizational consolidation of educational policy; incorporating the child-care policy and adolescents of absolute priority goals of this segment in various areas of policy and whole protection - that stimulate the emergence of an innovative strategy, not yet treated in the literature, existing in basic education policy, which is to provide, in the school space, various social programs aimed at coping various dimensions of exclusion, vulnerability or poverty. It has made a case study of a school south-central region of Belo Horizonte, participant of several programs aimed at "comprehensive education" of children and adolescents, indicating the way to a new paradigm of poverty coping as multidimensional phenomenon.

**KEYWORDS:** basic education; innovation; poverty; social policies; whole protection

## LISTA DE SIGLAS

Comforça	Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Escolar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMMN	Escola Municipal Maria das Neves
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OPCA	Orçamento participativo da Criança e do Adolescente
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PNE	Plano Nacional da Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
SGE	Sistema de Gestão Escolar
SMED	Secretaria Municipal de Educação



## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POBREZA: DA UNIDIMENSIONALIDADE À MULTIDIMENSIONALIDADE	12
1.1	<b>A pobreza como fenômeno unidimensional</b>	14
1.1.1	<i>Pobreza sob perspectiva monetária</i>	14
1.1.2	<i>Pobreza sob perspectiva das necessidades básicas</i>	16
1.2	<b>A pobreza como fenômeno multidimensional</b>	18
1.2.1	<i>Pobreza como privação relativa</i>	18
1.2.2	<i>Pobreza como privação de capacidades</i>	20
1.2.3	<i>Pobreza traduzida nos conceitos de exclusão e vulnerabilidade</i>	22
1.3	<b>Sistematizando o capítulo</b>	25
2	INOVAÇÕES DA GESTÃO PÚBLICA PARA ENFRENTAMENTO DA POBREZA COMO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL	28
2.1	<b>Intersetorialidade</b>	30
2.2	<b>Transversalidade</b>	33
2.3	<b>Territorialidade</b>	34
2.4	<b>Gestão em rede</b>	37
2.5	<b>Sistematizando o capítulo</b>	39
3	INOVAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO NÍVEL MUNICIPAL: O CASO DA ESCOLA MUNICIPAL MARIA DAS NEVES	41
3.1	<b>As diretrizes da política de atenção à criança e ao adolescente: prioridade absoluta e proteção integral</b>	42
3.2	<b>As diretrizes da política educacional brasileira: atenção integral na formação de cidadãos e profissionais para o mercado de trabalho</b>	46
3.3	<b>Inovações na gestão da política de educação básica: o caso da Escola Municipal Maria das Neves</b>	49
3.3.1	<i>A Escola Municipal Maria das Neves</i>	49
3.3.2	<i>Programas sociais implementados no âmbito da Escola Municipal Maria das Neves</i>	51
3.4	<b>Sistematizando o capítulo</b>	56
4	CONCLUSÃO	58
5	REFERÊNCIAS	60

## INTRODUÇÃO

Na década de 1980, emergiu-se, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, um movimento intenso de reforma do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, que desencadeou uma revisão profunda da forma de gestão das políticas públicas em geral e, em especial, das políticas sociais.

Na década de 1990, esse movimento ganhou força no Brasil, impulsionado pela Constituição Federal de 1988 que, ao atribuir ao Estado papel central na promoção do desenvolvimento econômico e social, estabeleceu preceitos, metas e objetivos até então inusitados para as políticas sociais.

A regulamentação do pacto constitucional, nas duas décadas subsequentes, fez-se simultaneamente a um intenso debate no âmbito da academia, da sociedade e da máquina pública em torno da pobreza, exclusão e vulnerabilidade social e das estratégias de gestão que propiciariam melhores resultados às políticas destinadas ao seu enfrentamento. Nesse processo, temas como intersetorialidade, participação social, transversalidade, descentralização, territorialidade ganharam contornos operacionais no âmbito da gestão, e, no âmbito da academia, tornaram-se objeto de acalorados debates e ampla teorização.

O papel do Estado não visa à obtenção de lucros, mas tão somente prestar serviços de excelência, estando sujeito a um controle da sociedade que a cada dia se torna mais exigente quanto à necessidade de redução de custos no setor público e uma melhor qualidade dos gastos. Segundo Bresser- Pereira (2007), isso robustece a lógica de o Estado se tornar mais eficiente e responsável e, por intermédio de seus gestores públicos, prever a necessidade de esses se revestirem de procedimentos em prestar serviços públicos de boa qualidade, cujo objetivo final como destinatário desses serviços, ou o público alvo, é todo e qualquer cidadão.

Esse trabalho tem por objetivo discutir algumas das inovações da gestão das políticas sociais em geral, focando na política de educação básica. Aponta-se a relação entre esse movimento de renovação da gestão das políticas sociais e a nova percepção do fenômeno multidimensional da pobreza que se disseminou no âmbito do Estado e da sociedade brasileira. O foco na política educacional básica justifica-se não apenas por sua centralidade na agenda de desenvolvimento e sua natureza estratégica para o combate à pobreza e exclusão social, mas também por ela ter como público alvo a criança e o adolescente, segmentos que,

de acordo com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8069, de 1990), devem ser alvo de “proteção integral” com “absoluta prioridade”. Esse duplo desafio – proteção integral e priorização absoluta – têm exigido das políticas sociais brasileiras, inclusive a de educação básica, como será mostrado aqui, um criativo esforço de renovação da gestão.

No primeiro capítulo, é apresentada a evolução do conceito de pobreza da unidimensionalidade à multidimensionalidade, bem como o debate em torno da complexidade desse fenômeno e o entendimento de que o enfrentamento da pobreza deve compor a agenda de desenvolvimento dos países.

Tendo em vista que interpretar a pobreza como um fenômeno multidimensional é conferir importância à atuação conjunta e coordenada das diferentes áreas de política pública, no segundo capítulo desse trabalho são expostas quatro inovações na gestão das políticas sociais direcionadas a proteção social, ao enfrentamento da pobreza e à exclusão social.

Diferente dos dois primeiros capítulos que utilizam a metodologia de revisão bibliográfica, no terceiro, através da metodologia de estudo de caso, enfatiza-se a política educacional, seu adensamento normativo e organizacional, além da incorporação das diretrizes que estruturam a política de atenção à criança e ao adolescente, em especial a de priorização absoluta desse segmento nas diversas áreas de política e de proteção integral. Com o intuito de ressaltar a estratégia inovadora existente na Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) em relação ao enfrentamento da pobreza, analisou-se o caso da Escola Municipal Maria das Neves (EMMN), uma escola da região centro-sul de Belo Horizonte, participante de diversos programas que visam à educação integral das crianças e adolescentes. Apesar de essa inovação na gestão da política educacional, no âmbito local, possuir aspectos que a aproximam das estratégias de intersetorialidade, transversalidade, incorporação da participação social e territorialidade, verifica-se que ela possui especificidade própria, ainda não tratada na literatura.

## **1. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POBREZA: DA UNIDIMENSIONALIDADE À MULTIDIMENSIONALIDADE**

O capítulo que se apresenta objetiva tratar da trajetória evolutiva do estudo da pobreza, com especial atenção para o período mais recente, enfatizando seu caráter multidimensional e multicausado, de tal modo que compreendendo sua complexidade, - suas diferentes dimensões, captadas por diferentes conceitos e formas de abordagem - torna-se possível desenvolver novas estratégias de gestão que ambicionem seu enfrentamento.

A multiplicação do número de pessoas que vivem em condições de precariedade, de vulnerabilidade social, de desemprego e de pobreza em todo o mundo e que coloca a questão no centro de discussões nos meios acadêmicos e sociais, passou a fazer parte da agenda social dos governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, constituindo-se também em alvo de ações internacionais.

Por volta de 1830, como resultado de grandes transformações sociais, políticas e econômicas, surgiu na Europa a “questão social” a qual, segundo Castel (1998), configurou-se, a partir da “tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial” (p.30).

Até aquela ocasião, a pobreza ainda não aparecia como um problema social para o Estado e para as indústrias; ela era considerada um fenômeno natural e até necessário, no sentido de tornar os pobres laboriosos e úteis à acumulação de riquezas das nações em formação. Dessa perspectiva, criavam-se medidas repressivas que obrigavam as pessoas pobres a aceitarem trabalhos precários e salários baixos, cujo resultado foi o de fazer com que elas não tivessem condições de procurar melhores oportunidades, garantindo assim mão-de-obra barata para produção e a acumulação de capital. Mas, com as novas tensões sociais decorrentes da industrialização, a pobreza passou a ser considerada uma “ameaça à ordem política e moral”, tornando-se, portanto, um problema a ser enfrentado e solucionado. Assim sendo, emergiu a preocupação de se medir as dimensões da pobreza e de se compreender suas causas. Despontou-se aí, a “questão social” que, segundo Castel (1998, p.41), “pode ser considerada uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade”.

O debate em torno do fenômeno da pobreza continuou a evoluir no século XX. Bronzo (2005, p.36), destaca as diversas abordagens do fenômeno: a) até os anos 70, a pobreza era entendida como ausência de renda; b) nos anos 70, acrescentou-se a esse entendimento a noção de necessidades básicas insatisfeitas; c) nos anos 80, foram incorporadas as noções de capacidades e exclusão social, surgindo a percepção de que pobreza é relativa e conectada com dimensões políticas, morais e culturais de cada sociedade; d) nos anos 90, surge uma visão multidimensional do fenômeno com foco em processos, riscos, vulnerabilidade e empoderamento<sup>1</sup>.

Insta salientar que distintas abordagens do fenômeno da pobreza levam a diferenças na identificação de quem são os pobres, a partir de distintas formas de mensuração, o que tem implicações para a definição de políticas públicas destinadas ao seu enfrentamento, incluindo, dentre outras coisas, o aspecto da focalização (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003, p. 26). Segundo Bronzo (2010, p.13), os critérios, escolhas e unidades de análise da focalização decorrem de definições prévias do que é a pobreza e de como ela deve ser caracterizada. Os enfoques e as diferentes estratégias de mensuração distinguem-se em pontos diversos: o grau em que os parâmetros utilizados em um contexto podem ser aplicados sem alterações significativas em outros; a ênfase em métodos objetivos ou subjetivos na mensuração do fenômeno; a visão uni ou multidimensional da pobreza; seleção de unidades de análise (indivíduos, famílias, territórios); as definições de cadeias de causalidade da pobreza e das estratégias para sua superação (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003).

Este capítulo analisará as diversas abordagens do conceito de pobreza, considerando a relevância que o tema assume na atualidade e a crescente necessidade de elaboração de políticas públicas que objetivem o seu enfrentamento e a melhoria na qualidade de vida das pessoas pobres. Embora não haja consenso, as subseções destacarão, brevemente, dois enfoques conceituais principais: a pobreza como fenômeno unidimensional, que envolve a perspectiva monetária e a das necessidades básicas; e a pobreza como fenômeno multidimensional, que abrange as perspectivas da pobreza como privação relativa, como privação de capacidades e, por fim, como exclusão e vulnerabilidade.

---

<sup>1</sup> Empoderamento como processo e resultado das políticas de proteção social, pode ser uma categoria síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos – materiais, sociais, “ideais” - que, em interação sinérgica entre si, permitem a redução da condição de extrema vulnerabilidade (BRONZO, 2007, p.4)

## 1.1 A pobreza como fenômeno unidimensional

São apresentados nessa seção os argumentos da abordagem unidimensional da pobreza, calcada no utilitarismo neoclássico<sup>2</sup>, seguidos das limitações presentes nessa perspectiva monetária, evidenciando seu predomínio nos estudos sobre o tema.

### 1.1.1 Pobreza sob perspectiva monetária

Os primeiros estudos científicos sobre pobreza surgiram na Inglaterra, no final do século XIX e início do século XX, tendo como pioneiros Booth (1887) e Rowntree (1899) que a entendiam sob uma perspectiva individualista, isto é, sem a perceber como resultado de processos sociais. Para esses estudiosos, a pobreza associava-se com a ideia de ausência ou insuficiência de meios de subsistência, mensurada pelas necessidades nutricionais mínimas requeridas para a manutenção da eficiência física do indivíduo ou família, dependendo da unidade de análise adotada.

Pode-se dizer que o padrão de subsistência, cunhado na Inglaterra, descende daquele tratamento dado aos pobres na época das “Poor Laws” por volta dos anos de 1890, quando suas necessidades eram medidas por quantidades de pão, farinha de pão ou dinheiro equivalente, havendo, em algumas paróquias, a permissão para que se adicionassem outras necessidades às referidas medidas. Balizando-se nos resultados dos trabalhos elaborados por nutricionistas, essa abordagem definia como pobre a família cuja renda não fosse suficiente para obter o mínimo necessário para sua manutenção meramente física. De modo mais preciso, uma família era tratada como pobre se sua renda menos o aluguel se situasse abaixo do patamar de renda que definia a linha de pobreza, ou seja, do valor equivalente ao da cesta dos produtos necessários à subsistência. Apesar de haver permissão para se abranger renda necessária para roupas, combustível e alguns outros itens, esse valor era muito baixo, fazendo com que despesas com alimentação compusessem a maior parte do padrão de subsistência (CODES, 2005, p. 21).

---

<sup>2</sup>“os três principais elementos ideológicos do utilitarismo neoclássico eram: (1) a teoria da distribuição baseada na produtividade marginal, que retratava o capitalismo concorrencial como um ideal de justiça distributiva; (2) o argumento da ‘mão invisível’, que retratava o capitalismo como um ideal de racionalidade e eficiência e (3) a fé na natureza automática e autoregulável do mercado, que demonstrava que as principais funções do governo deveriam ser fazer cumprir os contratos e defender os poderes e os privilégios da propriedade privada.” (HUNT & LAUTZENHEISER, 2005, p. 381)

Segundo Lavinás (2003), o enfoque da pobreza sob uma perspectiva monetária decorre diretamente dessa abordagem pioneira de Rowntree. A concepção baseada na vertente nutricionista, que emerge com os trabalhos pioneiros, considera a pobreza do ponto de vista de padrões de subsistência mínimos.

Em sua tese de doutorado, Bronzo (2005, p. 38) diz que Booth e Rowntree compartilhavam três ideias centrais: (1) crença na capacidade da ciência de propor ações efetivas para a redução da pobreza, baseadas na objetividade dos dados obtidos, (2) percepção externa de pobreza, que pode ser medida de forma objetiva, desconsiderando dimensões subjetivas, (3) visão da pobreza de uma perspectiva individualista e não como resultado de processos sociais.

Essa perspectiva de pobreza é adotada pela teoria econômica neoclássica, fundamentada no pensamento utilitarista, para o qual as privações a que um indivíduo estaria exposto não se restringiriam apenas à insuficiência de consumo. O seu bem-estar individual é definido com base na sua função consumo (LADERCHI, 1997) e, por extensão, o bem-estar social é a maximização da soma das utilidades ou a função consumo total.

É dessa maneira que a renda, ou consumo, aparece como indicador característico de bem-estar. A pobreza é entendida como insuficiência de renda (consumo), o que impede o indivíduo de alcançar um nível mínimo de bem-estar que maximizaria a utilidade total (LACERDA; SILVA; NEDER, 2011).

Um motivo comumente mencionado para a adoção da definição de pobreza monetária nos estudos é a sua instrumentalidade como *proxy* de bem-estar, o que possibilitaria uma “quantificação” e comparação intertemporal de bem-estar (MACHADO, 2007). A identificação dos pobres por insuficiência de renda (consumo) também utiliza como critério a linha de pobreza monetária, que “pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p.22).

Admitir a exclusividade da renda como a mais adequada *proxy* de bem-estar, seria, de acordo com Lacerda *et al.* (2011), ignorar outras dimensões que influenciam o bem-estar, seja do indivíduo, da família, da comunidade, região ou país. A extensão dessa exclusividade para o estudo da pobreza produziria uma simplificação do debate que já não poderia mais ser aceita. As mudanças sociais, políticas e econômicas testemunhadas no decorrer do século XX e seus efeitos para as diversas populações ao redor do mundo induziriam, no mínimo, ao

questionamento sobre a aplicabilidade dessa variável como medida única de bem-estar (LACERDA; SILVA; NEDER, 2011, p. 8).

Nessa perspectiva, o enfoque exclusivamente monetário da pobreza limitaria as ações voltadas à sua redução às políticas de transferência de renda e elevação do PIB *per capita*. Não se trata de dizer que essas são políticas que não devam ser realizadas, mas de compreender que, embora necessárias, elas não são suficientes. De acordo com Sen (2000), resulta-se que “os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social” (2000, p. 131).

Segundo Sen (1997), a renda exprime apenas uma margem parcial das diversas formas da vida humana. Recursos monetários não podem ser indicadores críveis, devido às diferenças que os indivíduos enfrentam para transformá-los em realizações. Além disso, Sen (2000) pondera que a análise da pobreza pode começar com as informações sobre renda, mas não deve terminar nelas apenas.

Em consonância com Codes (2005), privações materiais, evidentes em termos de baixos rendimentos e níveis de consumo, encontram-se no cerne do problema e resultam em outros aspectos, como má nutrição e habitação de baixa qualidade. É mais comum nas camadas pobres o acesso insuficiente à provisão de bens e serviços públicos básicos, assim como ao mercado de trabalho, as precárias condições de saúde e educação, os problemas de discriminação de sexo e de raça, restringindo-lhes o potencial de obtenção de renda. Aspectos como saúde debilitada ou mesmo estigmas sociais podem se transformar em barreiras para que pessoas pobres saiam daquelas situações. Dessa forma, observa-se que a pobreza pode ser uma armadilha mais social do que econômica, o que se desdobra ainda em sentimentos de vulnerabilidade e insegurança.

### *1.1.2 Pobreza sob perspectiva das necessidades básicas*

Denotando a aceitação de certas precondições, ainda que limitadas, para a sobrevivência e prosperidade de pessoas em todos os países, surge o conceito das necessidades básicas. Nessa concepção, há o reconhecimento do direito de acesso por parte de todos os indivíduos às provisões sociais elementares – serviços e utilidades coletivas –, assim como à comida e moradia. Esse último aspecto abre espaço para que se afirme que a concepção das



necessidades básicas traz em seu bojo a ideia de que a diminuição das desigualdades de recursos entre os indivíduos é colocada como objetivo social. Fazendo uma análise conjunta das abordagens da “subsistência” e das “necessidades básicas”, Townsend (1993) observa que a proposta da subsistência apresenta escopo limitado, o que gera implicações também limitadas para reformas sócio-estruturais. O autor afirma que tal aspecto tem permitido que se compatibilize a pobreza com o individualismo e o *ethos* de mercado livre, subjacente ao pluralismo-liberal.

Na visão de Rocha (1997), esse conceito de pobreza, que sucedeu o de ausência de meios de subsistência e ganhou evidência nos anos 1970, enfatiza os recursos mínimos requeridos pelas comunidades locais em sua totalidade e não apenas as necessidades de sobrevivência e eficiência de indivíduos e famílias. Na verdade, essa visão da pobreza já existia desde a década de 50, quando surgiu a ideia de que o progresso social poderia ser mais bem auferido através da satisfação das necessidades básicas das pessoas do que por meio do crescimento econômico. Em afinidade com tal perspectiva, as mensurações do fenômeno baseavam-se exclusivamente nas variáveis de renda *per capita* ou tamanho do PIB, que eram os modos predominantes de determinação dos níveis de desenvolvimento.

No contexto contemporâneo, de acordo com Townsend (1993), a ideia das necessidades básicas deve ser situada no panorama geral de desenvolvimento econômico e social de uma nação. Em nenhuma circunstância, ela deve ser tomada como o mínimo necessário para a subsistência, mas sim ser entendida no contexto de independência nacional, da dignidade de indivíduos e povos e de suas liberdades para levar seus destinos adiante sem impedimento.

Segundo Codes (2005), os proponentes desse conceito têm tido dificuldade de operacionalizá-lo sob a forma de ações e políticas antipobrezas. A dificuldade reside na produção de critérios aceitáveis para a escolha e definição dos itens a serem incluídos, uma vez que as necessidades de populações não podem ser definidas adequadamente apenas por referência aos aspectos individuais físicos e às mais evidentes provisões de serviços requeridos pelas comunidades locais. No nível conceitual, a tarefa de definição das necessidades sociais tem ocorrido sem que haja controvérsias sobre sua escala, escopo ou inter-relações. Nesse âmbito de discussão, as necessidades essenciais são consideradas universais, compartilhadas por pessoas de distintas culturas e civilizações e de naturezas físicas e psíquicas variadas, o que significa que elas podem ser satisfeitas a partir de modalidades econômicas também variadas (2005, p.25).

Na visão de Bronzo (2005), nessa perspectiva sustenta-se que são pobres as pessoas que não têm suas necessidades básicas satisfeitas, cujo consumo de bens e serviços não atinge o

mínimo considerado necessário. As variáveis identificadas não são padronizadas ou estabelecidas *a priori*, de forma não contextualizada, mas geralmente abrangem um grande leque de possibilidades: acesso aos serviços básicos (educação, saúde, habitação, transporte etc.), além de variáveis relacionadas a processos de natureza psicossocial (participação, autoestima, autonomia, capacidades etc.), em uma versão ampliada da noção de necessidades, mais próxima da ótica multidimensional. (p.41). Assim, o enfoque das necessidades insere, de forma clara, o relativismo na caracterização da pobreza: as necessidades são atinentes a tempos e espaços e referidas aos padrões vigentes em cada sociedade.

Contudo, nota-se que a análise da pobreza pode começar com as informações sobre renda, mas não deve terminar nelas apenas (SEN, 2000). O enfoque multidimensional se constitui em um avanço para o pensamento científico da pobreza justamente por expandir a visão e as discussões sobre o assunto, com consequências importantes para o planejamento, execução e sucesso das políticas destinadas ao seu enfrentamento.

## **1.2 A pobreza como fenômeno multidimensional**

A pobreza sob perspectiva unidimensional, definida em termos da insuficiência de renda e possibilidades de consumo dos indivíduos, embora recorrentemente utilizada, mostra-se insuficiente para lidar com as experiências de pobreza que envolvem privações sob os mais variados aspectos relacionados à saúde, à educação, a políticas de geração de emprego e renda, ao esporte e ao lazer. As estratégias de enfrentamento da pobreza, para serem eficientes, necessitam caminhar em direção ao reconhecimento das necessidades peculiares dos indivíduos inseridos em um dado contexto social e cultural, possibilitando a inclusão de novos elementos para uma leitura ampliada desse fenômeno.

### *1.2.1 Pobreza como privação relativa*

A partir dos anos 80, os cientistas sociais, considerando a interdependência entre o conceito de pobreza e a estrutura social e institucional vigente à época, atentaram-se para uma formulação mais abrangente, do conceito de pobreza: como privação relativa.

O termo foi primordialmente cunhado, em meados do século XX, para ajudar a explicar por que alguns soldados veteranos do exército americano estavam descontentes apesar de terem boas condições “objetivas” de vida no seu regresso à pátria. Tal descontentamento “subjetivo” foi estudado por psicólogos, sociólogos e cientistas políticos, que chamaram atenção para a existência de diferenças de sentimentos intergrupais e diferenças entre sentimento e realidade. Inaugurou-se então a compreensão de que a pobreza pode ser ao mesmo tempo “fato e sentimento”, de que o teor subjetivo ligado ao sentimento de privação é uma variável explicativa relevante e que tal perspectiva abre novas possibilidades de análise sobre a questão (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

Na visão de Townsend (1993), a pobreza pode ser mais bem compreendida se forem focalizados não apenas aqueles que são vítimas de má distribuição de recursos, mas justamente aqueles que não dispõem de recursos suficientes para realizar as demandas sociais elaboradas e os costumes prevalecentes em determinada sociedade. Nessa concepção, as pessoas pobres seriam aquelas que não podem obter, de forma parcial ou completa, os recursos e condições de vida (alimentação adequada, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que delas é esperado enquanto membros da sociedade. Assim, sair da linha de pobreza significava obter um regime alimentar adequado e certo nível de conforto, assim como desenvolver papéis e comportamentos socialmente esperados. Constitui-se, sobretudo, na constatação de que a relação entre privações e renda é mutável ao longo do tempo e entre comunidades que ocupam diferentes territórios (TOWNSEND, 1993, p. 33-34).

O conceito de pobreza enquanto privação relativa propicia sua identificação com a denegação dos direitos de cidadania. Sob esse prisma, ela se define como uma realidade em que não se disponibilizam os recursos necessários para garantir e promover uma existência digna e integral (TOWNSEND, 1993). Assim, uma pessoa é considerada pobre se suas

(...) circunstâncias materiais e os contextos políticos em que vive a impedem de desenvolver certas capacidades essenciais que lhe permitam ser membro de uma comunidade social, econômica e política. Ser pobre, portanto, significa não somente carecer das condições mínimas de vida, mas sobretudo carecer dos recursos indispensáveis para exercer os direitos elementares e constitutivos de cidadania social (SALLES e TUIRÁN, 2002, p.67).

A busca de uma sociedade mais justa e igualitária e, por conseqüência, o enfrentamento da pobreza passa pela defesa dos direitos de cidadania para todos. Carvalho (2002c, p.89) chama

atenção para as dificuldades inerentes a essa busca, assegurando que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas destas podem estar presentes sem as outras, ou seja, que o exercício de certos direitos não conduz automaticamente ao gozo de outros. No entanto, apesar de considerar inatingível a aspiração de uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, o autor defende que esse ideal “tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”.

Dado que países diferentes apresentam níveis de desenvolvimento econômico distintos, assim como diversas tradições culturais, a adoção de conceitos multidimensionais de pobreza demanda que se considerem as especificidades de cada situação. Por isso, a definição de um conceito de pobreza e a escolha de procedimentos de mensuração pertinentes resulta de uma análise cuidadosa de cada realidade social específica, de modo que seja possível identificar os traços essenciais da pobreza em determinada sociedade (ROCHA, 2003, p. 10).

### *1.2.2 Pobreza como privação de capacidades*

O economista indiano, Amartya Sen, em seus estudos da década de 80, enriquece as discussões conceituais de pobreza, por entendê-la não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido, mas como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo. Diante da perspectiva de análise da justiça social, as vantagens individuais são aferidas em termos de capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas de que ela desfruta para levar um tipo de vida que valoriza. Disso provém a noção de que a pobreza não deve ser identificada com o critério padrão da escassez de renda, mas necessita ser interpretada como a privação das chamadas “capacidades básicas” (SEN, 2000, p. 87)

O bem-estar de uma pessoa pode ser considerado em relação à qualidade (...) de sua existência. Viver pode ser considerado como um conjunto de “funcionamentos” ligados entre si, consistindo em ser e ter. (...) Os funcionamentos pertinentes podem variar em coisas tão elementares quanto: ser alimentado de maneira adequada, ter boa saúde, prevenir-se contra riscos inevitáveis de morbidade e mortalidade prematura..., até mesmo em realizações mais complexas, como ser feliz, ter respeito a si próprio, participar da vida comunitária, etc. (...) Intimamente ligada à noção de funcionamentos encontra-se a noção da capacidade de funcionar. Ela representa diversas combinações de funcionamentos (seres e teres) que a pessoa pode realizar. A capacidade é, assim, um conjunto de vetores de funcionamentos, que reflete a liberdade de uma pessoa de levar um ou outro tipo de vida. Da mesma maneira que uma suposta “combinação orçamentária” representa, no campo de mercadorias, a liberdade de uma pessoa comprar cestas de produtos, a “combinação de capacidades” reflete,

no campo dos funcionamentos, a liberdade de uma pessoa escolher entre existências diversas (SEN, *apud* SALAMA e DESTREMAU, 1999, p. 79).

Sob esse prisma, para que uma pessoa saia da pobreza e passe a levar uma vida digna e integral, ela deve desenvolver capacidades, promovidas por ações individuais e coletivas, que conduzam à melhoria de suas condições de vida e mesmo à superação dos movimentos circulares, reiterativos e desvantajosos que engendram as situações de carências e privações (SALLES e TUIRÁN, 2002, p. 67).

Sen (2000, p. 87) não refuta o entendimento de que baixa renda é uma das maiores causas da pobreza, já que a sua falta pode ser a principal razão para a privação de capacidades de uma pessoa. Por conseguinte, as perspectivas da pobreza sob o enfoque da renda e da privação das capacidades são conexas, ou seja, ganhos de capacidades proporcionam incremento da renda que, por sua vez, contribui para o aumento das capacidades.

Segundo Sen (2000), a contribuição do conceito de capacidades para o campo de análise da pobreza está no fato de que ele aumenta a compreensão de sua natureza e causas por transferir a atenção dos “meios” (entendendo-se que a renda é apenas um meio a que é usualmente devotado muita atenção) para os “fins” que pessoas têm razão de buscar e, correspondentemente, para a liberdade de realizá-los. Dessa forma, a relevância do conceito de pobreza como ausência de capacidades está no fato de que as privações são vistas em um nível mais fundamental, mais próximo das demandas por justiça social.

Segundo Sen (2000), é importante ter em mente que a redução da privação de renda não pode ser o único objetivo de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e, a partir daí, justificar investimentos em educação, serviços de saúde, etc. com o argumento de que são bons meios para a redução da pobreza. Isso seria confundir os fins com os meios. A pobreza deve ser entendida como a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades de que elas realmente podem usufruir. Por outro lado, reconhece o autor, não se pode esquecer que o aumento das capacidades humanas tende a caminhar junto com a expansão da produtividade e do poder de auferir renda, ao mesmo tempo em que ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos crônicas.

### *1.2.3 Pobreza traduzida nos conceitos de exclusão e vulnerabilidade*

Atualmente, é consensual que a pobreza é um fenômeno social complexo, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões socialmente esperados. A multiplicidade de carências e penúrias impostas àqueles que vivem em situação de pobreza faz com que suas existências possam ser prematuramente encurtadas, além de duras, dolorosas e perigosas. Em suas manifestações subjetivas, o fenômeno provoca nas pessoas sentimentos de impotência diante de seus destinos, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político (CODES, 2005, p. 37).

A visão da pobreza como um fenômeno multidimensional remete para um conjunto de problemas mais abrangentes, constituintes de um emaranhado de fatores que se retroalimentam e que, ao entrarem em sinergia, dificultam a superação de situações de pobreza, tendo em vista que envolve aspectos de diversas naturezas: materiais, subjetivos, assim como dimensões políticas e sociais relacionadas a essa questão - caracterizando a “armadilha da privação” (CODES, 2005, p. 38). Assim, nessa abordagem, os conceitos de exclusão e vulnerabilidade denotam a riqueza das abordagens multidimensionais no que tange à ampliação dos horizontes de análise da pobreza.

A concepção de exclusão remete, em sua formulação original, ao reconhecimento das diversas faces ou dimensões da pobreza, à afirmação da heterogeneidade de suas manifestações e à consideração de dimensões relacionais presentes nessas condições. Ela rompe com uma visão estática da pobreza, incorporando a ideia de processo e trajetória e situa-se claramente em uma dimensão coletiva da abordagem da pobreza, entendida sob a ótica da questão social. De acordo com Bronzo (2010), a mudança de foco operada pela concepção de exclusão implicou alterações profundas na maneira de se conceber a atuação do Estado e no desenho de estratégias mais adequadas para seu enfrentamento.

Exclusão é um termo criticado por alguns autores, devido à sua generalidade, imprecisão e ambiguidade, e defendido por outros, pelas possibilidades de investigação empírica que ele abre. Mesmo tendo emergido recentemente, apresentando ainda contornos fluidos e consensos fracos sobre o seu significado e alcance, esse conceito ganhou centralidade nos discursos e na agenda política internacional, nos conselhos de decisão mundial e nas agências internacionais, ocupando grande espaço na produção acadêmica e de pesquisa atual (LADERCHI, SAITH, STEWART, 2003, p. 20).

A exclusão social pode ser definida a partir do conceito de cidadania. Segundo Fleury (2004a, p.3), a exclusão é a “não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando seus direitos de cidadania – destituindo-a de direitos ou envolvendo a desigualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas – e impedindo seu acesso à riqueza produzida”. Bronzo (2010), por outro lado, de um viés mais operacional com relação às políticas públicas de enfrentamento à pobreza, traz as dimensões da exclusão, que são: (1) *relacional*, que remete ao fato de que a exclusão é fenômeno socialmente construído, não apenas porque cada sociedade define seus padrões de integração/coesão e de exclusão/fratura, mas também porque ela “é contingente e modelada a partir de características próprias de diferentes sociedades e culturas” (p. 15); (2) *dinâmica ou processual*, no sentido de que ela envolve não apenas um “estado”, “situações correntes”, mas também expectativas quanto ao futuro. Nessa perspectiva, adquirem relevo tanto as condições concretas ou objetivas da privação, quanto os processos que a geram, que incluem as características dos indivíduos, tais como, o nível de autoestima e a capacidade de resistência ao estigma, abrangendo, assim, processos mais gerais de construção da identidade; (3) de “agência” ou “ação”. Trata-se, aqui, de compreender a exclusão como um processo resultante de atos empreendidos ou decisões racionalmente tomadas pelos próprios indivíduos em situação de privação ou por agentes públicos que tomam decisões relativas a bens e serviços destinados a comunidades ou grupos (MIRANDA, 2015, p.2).

Nesse diapasão, completa Gomà (2004) que a exclusão, a desigualdade ou marginalização não são determinantes do destino das sociedades e seriam passíveis de reversão por meio de decisões de agentes públicos, e de atos e atitudes dos próprios excluídos.

O fato de dotar a ideia de exclusão de uma clara dimensão estrutural deve ser articulada com sua natureza relativa e emoldurada por uma rede de agentes que tomam decisões, das quais podem originar-se processos de exclusão. Em outras palavras, estrutura e agência se combinam nas raízes da exclusão, de forma específica, em lugares e tempos concretos (GOMÀ, 2004, p. 4).

Segundo Castel (1997), a vulnerabilidade caracteriza-se como uma zona instável, entre integração e exclusão,

A zona de vulnerabilidade, em particular, ocupa uma posição estratégica. É um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos

em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional. Daí o risco de caírem na última zona, que aparece, assim, como o fim de um percurso. É a vulnerabilidade que alimenta a grande marginalidade ou a desfiliação (p.26).

Assim, como sintetiza Monteiro (2011), vulnerabilidade social pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais ou simbólicos e de habilidades inerentes a indivíduos ou grupos, que podem ser insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade. Essa relação determinará maior ou menor grau de deterioração da qualidade vida dos sujeitos. Dessa forma, a diminuição dos níveis de vulnerabilidade social pode ocorrer a partir do fortalecimento dos sujeitos em relação ao acesso a bens e serviços, ampliando seu universo material e simbólico, além de suas condições de mobilidade social, o que constitui a importância das políticas públicas (p. 35).

Outro argumento comum em grande parte da literatura sobre o tema da vulnerabilidade e pobreza é o de que: as famílias pobres e vulneráveis apresentam ainda, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc.), algumas condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza. Essas dimensões relacionais, consideradas como aspectos menos tangíveis da pobreza, remetem a questões de natureza psicossocial, envolvendo, assim, o tema das relações sociais e do empoderamento. Tem-se, com isso, a necessidade de uma ação intensa e sistemática sobre elementos menos tangíveis da vida das pessoas, considerando o âmbito das relações, sejam estas intrafamiliares, sejam sociais e comunitárias, que estabelecem as redes de sociabilidade e apoio, que constituem definitivos alicerces da proteção social (BRONZO, 2007, p. 3).

Desta forma, o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social deve passar pelo avanço da cidadania e reconhecimento dos direitos das parcelas da sociedade que se encontra em situações mais vulneráveis. As pessoas e famílias em condição de vulnerabilidade extrema padecem de uma síndrome de privações e aspectos de carências, mas também apresentam potencialidades e ativos que podem ser mobilizados, desde que exista um suporte efetivo e articulado por meio das políticas públicas. Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. A adoção de formas mais flexíveis e relacionais de gestão pública, adequadas às necessidades das pessoas, famílias e territórios e desenvolvidas pelos diversos setores de forma mais integrada constituem estratégias potencialmente mais exitosas.



Na visão de Abramovay (2002, p.67)

“O combate à vulnerabilidade social também implica a superação dos enfoques setoriais e desarticulados de grande parte das políticas sociais. (...) problemas como a exclusão, desigualdades sociais, discriminações e a violência decorrem de uma multiplicidade de fatores que interagem entre si formando complexas redes causais”.

Uma análise dos diferentes enfoques sobre pobreza, com foco mais orientado para as abordagens da exclusão e da vulnerabilidade, permite destilar alguns elementos que têm implicações para o desenho de políticas sociais, incluindo a de Educação.

### **1.3 Sistematizando o capítulo**

O estudo sobre pobreza partiu de um conceito unidimensional para o multidimensional, o que não significa que o último substitui o primeiro. A abordagem unidimensional ainda é importante nas análises sobre a pobreza e, por extensão, nas políticas e ações que objetivam a sua superação ou redução. Elevar a renda dos beneficiários a um nível que permita a sua subsistência tem sido o objetivo de diversas ações estatais, as quais, na maioria das vezes, tomam a forma de programas de transferência de renda que, embora necessários, não são suficientes para eliminar a pobreza.

Interpretar a pobreza como um fenômeno multidimensional, por outro lado, é atribuir importância às políticas sociais que precisam atuar em conjunto, de forma não somente a retirar o indivíduo da pobreza, mas a evitar o seu retorno a ela. Isso significa que cruzar a linha de pobreza (que, aliás, utiliza parâmetros bastante questionáveis) não garante a sua superação: é preciso que haja ações sociais e econômicas integradas que permitam a eliminação dos riscos de incidência da pobreza (LACERDA; SILVA; NEDER, 2011).

Assim, os diversos conceitos de pobreza não devem ser tratados como se competissem entre si. Além da possibilidade de coexistência entre eles, acredita-se que deve haver o direcionamento do enfoque para a expansão das capacidades das pessoas, assim como para a satisfação das suas necessidades, privilegiando a provisão de bens públicos.

Portanto, como afirma Lacerda *et al.* (2011) estabelecer políticas requer conhecimento precedente do que será objeto de ação. Para que as políticas de combate à pobreza considerem a multidimensionalidade, faz-se necessária a realização de estudos sobre a pobreza que adotem essa perspectiva, a fim de orientar o planejamento e implantação dessas políticas, que devem ter um alto grau de sensibilidade às necessidades do público usuário e serem suficientemente flexíveis para se adaptar aos diversos contextos e condições. Mesmo não sendo possível mensurar toda a complexidade da pobreza, esses estudos podem proporcionar eficácia maior às políticas, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, destacando-se a necessária atenção ao plano local e às estratégias que permitem a incorporação da participação social.

Do mesmo modo, considera-se que não se pode enfrentar a pobreza, entendida como fenômeno multidimensional, apenas com políticas de transferência de renda, oferta de bens e serviços por si mesmos insuficientes para reduzir, de forma permanente, a pobreza, e que o enfrentamento efetivo desta, demanda, em primeiro lugar, uma profunda alteração nas relações atuais entre políticas econômicas e políticas sociais. Na situação de exclusão, juntamente com a carência material, tem-se um conjunto de atitudes de natureza psíquica e social que acabam por reforçar a situação de vulnerabilidade na qual os excluídos se encontram. O que decorre desse ponto é que ações exitosas de combate à exclusão devem ser antes de tudo, estratégicas – combinando várias intervenções, orientadas para romper os ciclos e as interações perversas de reprodução da exclusão – e se pautarem no desenvolvimento da autonomia das pessoas e na expansão de suas capacidades. Trata-se, em suma, de inverter a posição subalterna das políticas sociais em relação às políticas econômicas, e inserir o desenvolvimento social como objetivo máximo, ao qual o desenvolvimento econômico deve estar vinculado.

Em segundo lugar, a multidimensionalidade do fenômeno exclusão aponta para a necessidade de inovações na gestão das políticas sociais, que são discutidas no próximo capítulo. Como observa Quinhões (2010), na última década, os programas de enfrentamento à pobreza implementados na América Latina têm indicado novas formas de superação de problemas sociais a partir da articulação entre o Estado e a sociedade, da intersetorialidade e da transversalidade.

Cabe destacar ainda que, entre as políticas sociais, a política educacional é estratégia no combate à exclusão e à desigualdade social, recebendo atenção especial dos políticos e dos gestores públicos no que se refere à implantação de estratégias inovadoras de gestão, como

será discutido no terceiro capítulo. Isto porque a educação, em especial a básica, pode atuar nas dimensões subjetivas, relacionais e, portanto, dinâmicas e processuais da pobreza, nos termos de Bronzo, bem como, conforme ressaltado por Herrera (1999, p. 15), melhorar o nível de educação das gerações futuras, estimulando, assim, desempenhos que gerem maior produtividade e, justamente por isso, propiciam ascensão a melhores postos de trabalho e obtenção de maiores salários.

## **2. INOVAÇÕES DA GESTÃO PÚBLICA PARA ENFRENTAMENTO DA POBREZA COMO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL**

As políticas sociais ganharam relevância no contexto internacional após a Segunda Guerra Mundial com a instalação do Estado do Bem Estar Social, que combina políticas destinadas à classe trabalhadora, com políticas focalizadas nos segmentos não inseridos e não passíveis de inserção no mercado de trabalho, cobrindo assim, de forma mais ou menos abrangente, dependendo das condições políticas, sociais e econômicas do país, os principais riscos das sociedades industriais contemporâneas.

No Brasil, a percepção da pobreza como um problema a ser enfrentado pela sociedade inicia-se após a abolição da escravatura e a proclamação da República em finais do século XIX. No decorrer do século XX, o país passou por um processo de constituição enquanto nação moderna, período marcado por mudanças econômicas e sociais (CODES, 2005, p.55). No entanto, como afirma Telles (1999a), no horizonte da sociedade brasileira, a pobreza se afigura desvinculada de dimensão ética, sendo a discussão social sobre ela dissociada das questões de igualdade e de justiça. Isso corresponde a uma sociedade organizada não pelos direitos universais de cidadania, mas por vontades privadas e defesas dos privilégios de poucos. Carvalho (2002) confirma essa colocação, notando que, ao longo da história brasileira, o combate à pobreza, a regulação e o controle das injustiças e das desigualdades sociais nunca foram efetivamente enfrentados.

A alusão aos elementos de inovação nas políticas públicas demanda referenciar os padrões tradicionais de intervenção estatal no Brasil. De acordo com Farah (1997), destacam-se na configuração dessa intervenção a centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos e a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal, a ausência de controle público, de participação cidadã e de avaliação, e o monitoramento das políticas, dentre outros aspectos, caracterizam lógicas e padrões de intervenção enraizados na cultura política e na gestão pública brasileira que têm sido questionados e superados em experiências de corte inovador, desenvolvidas mais recentemente.

Como argumentado no primeiro capítulo, a pobreza envolve uma multiplicidade de dimensões e vetores de destituição. Nas situações de pobreza convergem fatores de natureza socioeconômica, culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdo, abrangência e objetivo variados. Diante de uma concepção ampliada de pobreza, expandida pelo ponto de vista da exclusão e da vulnerabilidade, tem-se uma realidade multifacetada de carências e privações em interação, sustentando-se reciprocamente, gerando círculos perversos.

Em seu artigo, Bronzo (2007, p. 7) diz que há pouco consenso quanto às formas de se conceber o fenômeno da pobreza, caracterizá-lo e mensurá-lo. Muito menos consenso existe quando se trata das formas e conteúdos das políticas, bem como das condições necessárias e suficientes para seu êxito. Embora muito se produza sobre o fenômeno da pobreza, suas manifestações e formas de mensuração, não parece existir um estoque de conhecimento que permita a identificação e o uso de “tecnologias” adequadas e suficientes para se desenhar estratégias de políticas públicas efetivas para seu enfrentamento e das novas formas de exclusão social.

Este capítulo pretende focalizar o tema das inovações da gestão pública, na área social, para delinear um conjunto de pressupostos importantes para o desenho de estratégias de intervenção no campo das políticas de enfrentamento à pobreza como fenômeno multidimensional.

Cabe destacar que a precariedade teórica e o baixo acúmulo de conhecimento sobre programas e experiências no campo social impossibilitam estabelecer com maior clareza a linha crítica de causalidades que responderia pela situação-problema a ser enfrentada (VEIGA, COSTA e CARNEIRO, 2006). Outra dificuldade de programas sociais está relacionada à utilização de metodologias de intervenção com alto grau de incerteza nem sempre padronizáveis em protocolos de prestação de serviços (SULBRANDT, 1994; MARTINEZ NOGUEIRA, 1998).

Apesar dessas limitações, sabe-se que a vulnerabilidade e exclusão podem produzir situações familiares em que a família se torna um dos agentes de exposição de seus membros a situações de risco e de violação de direitos, e que um ou dois programas setoriais dificilmente podem reverter quadros de violação de direitos, abusos e maus tratos. Esses problemas demandarão estratégias que de fato articulem os vários setores da administração pública e envolvam famílias e comunidade no enfrentamento dos múltiplos problemas que decorrem desses quadros (VEIGA; BRONZO, 2014, p.616).

De acordo com Bronzo (2010), conceito de exclusão coloca com toda a ênfase a questão da ordem social e também aponta para os limites da excessiva desigualdade e destituição para a vigência da democracia e o efetivo exercício dos direitos sociais. Na mesma direção, Cardoso (1997) ressalta que, para fazer recuar a exclusão e promover o desenvolvimento social é preciso experimentar novas formas de interação entre o Estado e a Sociedade, com "uma preocupação obsessiva com a universalização dos serviços e das políticas públicas" (p. 31).

Assim, o enfrentamento da pobreza — problema complexo que não aceita soluções lineares ou unissetoriais — tem colocado em questão a efetividade das estratégias da burocracia ou da nova gestão pública e exigido novas estruturas de governança para que os governos alcancem maior efetividade dessas políticas públicas.

A proposta deste capítulo é situar o debate sobre as estratégias de gestão pública direcionadas a proteção social e ao enfrentamento da pobreza que estão sendo tracejadas e efetivamente implementadas, já que no Brasil tal questão assume uma dimensão abrangente, evidenciando um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social. A ideia básica é que multidimensionalidade traduz um fenômeno contingente e modelado a partir de características próprias de diferentes sociedades e culturas (ATKISON, 1998, p. 13).

Segundo Menicucci (2006), o enfrentamento da pobreza como fenômeno multidimensional, que apresente resultados que sejam significativos, requer estratégias intersetoriais, transversais e territorializadas com esforços integrados dos diferentes setores dos três níveis de governo e da sociedade civil, e que tenha a capacidade de incorporar temas, visões, públicos, problemas e objetivos às tarefas da organização que não se encaixam nas estruturas organizativas tradicionais verticais. Nesse diapasão, as seções que seguem caracterizarão as estratégias de intersetorialidade, transversalidade, territorialidade e gestão em rede como elementos que podem permitir uma maior efetividade das políticas de enfrentamento à pobreza e à exclusão social.

## **2.1 Intersetorialidade**

A estratégia da intersetorialidade é uma opção da gestão pública diante das iniciativas de mudança da gestão do setor social nas últimas décadas, haja vista que a estrutura dos três

níveis de governo no Brasil, como em outros países, é setorializada, significando uma organização que reflete a especialização de saberes, funções e modos de intervenção.

No entendimento de Menicucci (2002), intersetorialidade significa

uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõe às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social (MENICUCCI, 2002, p.11).

Segundo Bronzo (2007, p. 9), a intersetorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional. Tendo em vista que para superar de forma sustentável as situações de exclusão - educacionais, de saúde e bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer, ao universo da cidadania - é necessário desenvolver um conjunto de ações diferenciadas, intersetorialmente articuladas, o que exige mais do que uma simples conexão ou agregação de setores. A demanda é por uma estratégia mais coletiva – ou seja, de diversas políticas setoriais – para o enfrentamento da pobreza.

A intersetorialidade, no caso das políticas de enfrentamento da pobreza, ao espelhar uma visão multifacetada do problema, encontra correspondência, em outro nível de análise, com uma visão da pobreza como problema coletivo, que não se refere a um único ator (governo) e nem a apenas determinados setores do governo: a complexidade e a multidimensionalidade da pobreza envolvem sua percepção como fenômeno coletivo, que deve, portanto, ser coletivamente enfrentado pelo conjunto das políticas e pelo conjunto dos diversos atores e setores sociais (BRONZO, 2007, p. 10).

Na visão dessa mesma autora (2010, p.123), equacionar o problema da pobreza, vista como problema multidimensional, implica rever normas e padrões de justiça que orientam as ações distributivas em cada sociedade. As políticas sociais encontram limites muito fortes – concernentes a salários, emprego e distribuição de renda, dinâmicas do mercado de trabalho, e desenvolvimento urbano e rural –, o que remete a outros conjuntos de políticas do Estado. As implicações das políticas econômicas, de desenvolvimento, urbanas e de infraestrutura estão diretamente relacionadas com as situações de pobreza e exclusão e funcionam como barreiras

ou, em caso de ausência ou má qualidade dos serviços, como elementos potencializadores e perpetuadores dessas mesmas condições de vulnerabilidade e destituição.

No âmbito da gestão pública, a intersectorialidade é vista como uma maneira de otimizar recursos humanos e financeiros, além de combater a ineficiência das políticas públicas. Tendo em vista esses objetivos, Magalhães (2004) destaca três níveis possíveis de intersectorialidade, considerando a articulação entre os setores nos diversos momentos do ciclo das políticas. Em seu entendimento, uma ação pode ser planejada conjuntamente e executada setorialmente; ser planejada e executada de forma intersectorial ou ser planejada e executada setorialmente de forma consistente.

Além disso, Magalhães (2004) caracteriza a intersectorialidade em duas grandezas: “intersectorialidade restrita” e “intersectorialidade ampla”. No primeiro caso, o público-alvo se amplia, com tratamento de algumas dimensões da vulnerabilidade e, no segundo caso, o público-alvo é restrito, com tratamento de muitas dimensões de vulnerabilidade. Se nesse último as possibilidades de resultados efetivos no grupo atendido são maiores, os custos são mais altos, a cobertura menor e a sua expansão ao universo da população é mais difícil, principalmente ao se considerar a não-garantia de sustentabilidade das comunidades contempladas.

Nuria Cunill Grau (2005), por outro lado, destaca duas premissas centrais que remetem ao fundamento político e ao fundamento técnico da intersectorialidade. Por fundamento político, a autora salienta que a busca por solução integral de determinados problemas e questões implica em uma busca pela integração dos diversos setores das políticas públicas. O fundamento técnico, por sua vez, remete ao ponto que a intersectorialidade permite uma atuação mais eficaz para resolver problemas sociais, uma vez que envolve compartilhamento de recursos e complementação das diferenças entre os diversos setores e, nesse caso, setor refere-se não às áreas ou campos das políticas públicas, mas para além do setor público, envolve ainda o setor mercantil e o setor social.

Assim, nota-se que as expectativas em torno da articulação intersectorial situam essa estratégia como um mecanismo de superação dos limites da estrutura organizacional setorial, vista como constituída de unidades desarticuladas, ensimesmadas, de forma a criar sinergias tanto na etapa da formulação quanto na de implantação das políticas públicas. Na mesma direção, isto é, buscando sinergia entre as estruturas setoriais na formulação e implementação de políticas, há também a estratégia de gestão transversal.



## 2.2 Transversalidade

Transversalidade, como a intersetorialidade, denota uma nova forma de se pensar a gestão das políticas sociais e permitir que resultados sejam atingidos, compreendendo a multidimensionalidade das questões envolvidas no enfrentamento à pobreza. Desse modo, um órgão pode ter o papel de fomento e coordenação de ações, porém ele demanda de outros órgãos especializados a cooperação para implementar políticas nas diferentes áreas. Esse conceito quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais desses grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução.

O conceito de transversalidade origina-se dos estudos sobre educação e, originalmente, o termo designa nova forma de abordar o processo pedagógico. Partindo da ideia de que classificação do mundo em matérias escolares implica recortes que necessariamente tornam opacas diversas conexões entre essas matérias no que se refere a certas temáticas, as quais seriam mais bem tratadas de forma interdisciplinar.

O que se tem com a emergência dos temas da intersetorialidade e transversalidade na agenda pública é uma redefinição conceitual e operativa das políticas públicas, principalmente sociais, que passam a exigir a integralidade na formulação e a transversalidade como lógica de implementação das políticas, conferindo às políticas transversais uma maior capacidade de integrar a complexidade (GOMÀ, 2004).

Na visão de Serra (2004), a ideia de transversalidade está inserida em uma lógica de etapas do desenvolvimento. A transversalidade seria a última delas, onde seria necessária articulação de diferentes atores, em busca de se entender a multidimensionalidade da realidade e construir melhores políticas públicas. Nesse sentido uma política transversal buscará responder a problemas, superando as limitações das estruturas hierarquizadas e tradicionais com vistas à construção de um Estado relacional, envolvendo diferentes atores sociais. A partir de estruturas multisetoriais e verticais, em contraponto às organizações tradicionais de gestão, e com um objetivo delineado e em comum acordo, torna-se possível, na visão do autor, atingir bons resultados nas políticas públicas.

Em seu artigo Miranda (2015, p.3) explicita que “em termos operacionais, segundo Serra (2005), a transversalidade é uma estratégia adotada conjuntamente por diferentes

organizações, podendo ser traduzida de três maneiras: (a) adoção de uma diretriz política mais ampla, um *mainstreaming* (por exemplo, tema, visão) na oferta dos bens e serviços tradicionalmente por elas ofertados, agregando a eles um “valor novo”; (b) adoção de objetivos comuns (*cross-cutting*; por exemplo, terceirização, qualidade); ou (c) inclusão de mais um público (*target-group*) no leque dos tradicionalmente atendidos”.

Em suma, a transversalidade tenta dar respostas organizacionais à necessidade de incorporação às tarefas da organização de temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, que não se encaixam em somente uma das estruturas organizacionais verticais. Além disso, aposta que todas essas estruturas verticais compartilhem, sinergicamente, a pactuação de um objetivo comum que não seja específico a nenhuma delas em particular (SERRA, 2004, p.3).

### 2.3 Territorialidade

O conceito de territorialidade utilizado na relação com a gestão de política social vai além daquele exclusivamente geográfico, que define uma microrregião homogênea para fins administrativos, para abarcar sua concepção mais ampla, como espaço vivido. Koga, *apud* Brasil (2004), por exemplo, diz que territorialidade expressa concretude e simbolismo, é o “chão da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder” (p. 51).

A fim de entender as formas diferenciadas pelas quais a categoria do território pode ser considerada nas estratégias de gestão das políticas sociais, se faz necessário distinguir políticas territoriais e políticas territorializadas. Segundo Brasil (2004), o território, onde as relações sociais são tecidas, emerge como “espaço privilegiado de formulação e gestão territorializada, implicando a mobilização dos recursos locais para tratar os problemas sociais”. As políticas territorializadas, por sua vez,

correspondem à aplicação local de uma política a um território, o que, em certa medida, ocorre em face dos processos de descentralização. Constituem-se como alternativa aos modelos tradicionais das políticas sociais, implicando a incorporação da intersetorialidade nas lógicas de intervenção. Essas políticas remetem, portanto, à redefinição do mecanismo de focalização a partir da dimensão do território (Brasil, 2004, p. 56).

Segundo Silva (2002), a territorialidade pode ser entendida como base de poder de determinado grupo sobre determinada área; uma estratégia espacial para afetar, influenciar, ou controlar recursos e pessoas. Sua função é a manutenção do território, ou seja, sua defesa, garantindo uma espécie de equilíbrio entre as sociedades e a natureza.

Dessa forma, os autores Schneider; Tartaruga (2004) descrevem o território como unidade de referência e mediação das ações do Estado, além disso, o enfoque no desenvolvimento territorial torna-se, portanto, um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes.

Não obstante a relativa escassez ou fragmentação de referências acerca da territorialidade, sob a perspectiva da pobreza como fenômeno multidimensional, tem-se uma variável relevante a ser considerada que é a valorização das dimensões locais como reação aos processos mais comuns geradores de exclusão.

O ponto importante a ser considerado na visão da territorialidade como uma estratégia importante nas políticas destinadas ao combate à pobreza e à exclusão relaciona-se com os enfoques das necessidades básicas, capacidades e vulnerabilidade que reconhecem que processos de inclusão e redução da vulnerabilidade social envolvem, além da renda, o acesso a serviços públicos e sociais de qualidade; relações sociais, familiares e comunitárias de caráter mais benéfico; acesso a trabalhos qualificados, que confirmam aos indivíduos não apenas renda, mas também uma identidade e um “lugar social”. Além disso, a perspectiva de superação da vulnerabilidade envolve viver em territórios dotados de adequada infraestrutura, tanto urbana quanto social, pois é bem reconhecido que a pobreza é espacialmente localizada e que o território é uma categoria central, tendo em vista que a pobreza, ou exclusão, reproduzem-se não apenas geracionalmente, mas também territorialmente, como argumenta o pesquisador Eduardo Marques, que reporta a espacialização da pobreza e destaca o território como fator de reprodução da pobreza:

A pobreza não apenas espacializa-se, se espalha como um tapete, mas tem no território uma de suas facetas. É possível comprovar isso estatisticamente e também com estudos qualitativos: grupos igualmente pobres em locais diferentes têm horizontes diferentes. Isso tem a ver com os contatos. A segregação muito intensa causa uma homogeneidade muito grande, faz com que não se tenham contatos. São os contatos que trazem o emprego, a troca entre modos de vida, a intensidade das relações sociais, o fluxo da riqueza para dentro das comunidades pobres (Folha de S. Paulo, 05/09/2004).

O território, marcado por essas características, se torna reprodutor dos processos de exclusão social e segregação, construindo “representações sociais negativas (internas e externas) em relação a determinadas vizinhanças e áreas da cidade” (Brasil, 2004), que estigmatizam e desqualificam áreas e moradores, estabelecendo o vínculo entre degradação urbano-ambiental e precariedade social, além de indicar a relevância do território como critério de focalização das políticas sociais. Para além da polarização do debate universalismo versus focalização, destaca-se que a ênfase na territorialidade como um critério alternativo de focalização não significa assumir as premissas da focalização em detrimento da universalização ou de um Estado minimalista. Não se descarta o horizonte da garantia (por meio da ação do Estado) dos direitos sociais e urbanos (educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento e serviços urbanos), de forma a equalizar em patamares razoáveis as condições de vida da população. Tão somente implica assumir a necessidade do estabelecimento de prioridades nas intervenções sociais (no bojo de uma perspectiva de universalização) e a importância do refinamento dessas definições (BRASIL, 2004, p.57)

A consideração do território como de parâmetro de focalização de políticas sociais implica evocar medidas socioterritoriais que sustentem as escolhas das áreas de intervenção. Na visão de Stoer, Magalhães e Rodrigues (2004), as medidas socioterritoriais constituem instrumentos de reflexividade institucional cujo objetivo é implicar cidadãos, decisões política e atores sociais-chave em processo de ação sobre a exclusão.

Muitos municípios, dentre eles o de Belo Horizonte, investiram na descentralização intramunicipal, transferindo atribuições para as administrações regionais, implicando, assim, um maior grau de territorialização da ação pública. A argumentação valorativa da descentralização e da esfera local pode ser aplicada também aos arranjos de descentralização intramunicipal que estabelecem recortes territoriais para a ação pública.

Em sua concepção mais ampla, a descentralização intramunicipal pode ser tomada como meio privilegiado de partilha de poder decisório com a sociedade a partir da criação de canais de participação (formais ou informais) nessa escala regionalizada. Ou, a partir dessa, numa escala ainda mais próxima do cidadão, como a da gestão de programas e projetos sociais que adotaram a territorialidade como critério. Nesses casos, a proximidade com os espaços públicos de interação cotidiana, de organização e mobilização societária, favorece a participação em canais de interlocução com o Poder Público. A amplitude dessa participação nessas instâncias, seus papéis e alcances, e o reconhecimento e incorporação dos sujeitos

sociais, de suas expectativas e projetos, nas decisões relativas ao local podem (re) definir a clivagem entre o caráter territorializado ou territorial da política social.

Por fim, considerar o território como um critério norteador das intervenções representa um avanço e alternativa de enfrentamento à multidimensionalidade da pobreza e aos processos de exclusão socioespacial, na medida em que a territorialização (ou regionalização) significa também a disponibilização, em espaços específicos da cidade, especialmente naqueles em situação de maior vulnerabilidade, de diversas políticas setoriais. Assim, a estratégia de territorialização apresenta potencial de facilitar a implementação da intersectorialidade, na medida em que facilita a interação e interlocução dos profissionais de diferentes setores de políticas.

## **2.4 Gestão em rede<sup>3</sup>**

As redes de gestão, como pontua Teixeira (2002), tem sido vistas “como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã” (p. 1).

A maneira mais eficiente de viabilizar flexibilidade sem ser obrigado a “inventar” um novo programa para cada situação de pobreza é o trabalho em redes, nos quais um conjunto de instituições governamentais e não-governamentais que podem oferecer algum tipo de apoio técnico, financeiro, de serviços, político ou de mobilização e que necessitam para desenvolver seu trabalho da contribuição de outros se articulam para construir uma rede de apoio, serviços ou proteção aos setores particularmente vulneráveis. Por sua função, pelos recursos de várias ordens de que dispõe, o Poder Público deve desempenhar um papel central na constituição e sustentação das redes locais de combate à pobreza (COSTA; BRONZO, 2004, p. 7).

---

<sup>3</sup> A palavra rede vem do latim “*retis*” e significa entrelaçamento de fios com coberturas regulares que formam uma espécie de tecido. A partir da noção de entrelaçamento, malha e estrutura articulada, a palavra rede foi ganhando novos significados ao longo dos tempos, sendo utilizada pelas Ciências Sociais desde a década de 1940 (GIAQUETO, 2010). Trabalho em rede pode ser compreendido como “uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações, que se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida cotidiana, no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas” (CARVALHO, 2003, p. 1).

Segundo Teixeira (2002) dentre os fatores que contribuíram para a proliferação das redes de gestão, destaca-se a globalização, cujas influências alteraram os processos produtivos em direção à flexibilização, à descentralização, à interdependência dos setores, bem como o avanço das ideias neoliberais e da emergência do chamado terceiro setor. Igualmente, buscase difundir o poder centralizado e aumentar a capacidade estatal de conduzir decisões de forma compartilhada com outros atores que detêm poderes parciais em determinados territórios de competência. No lugar de um centro político, emergem diferentes pontos de poder, correlacionados assimetricamente, numa estrutura não hierárquica que pode ser orquestrada por uma instituição coordenadora, ainda que não investida de autoridade política sobre as demais.

No que diz respeito à formação de redes de políticas públicas sociais, Teixeira (2002) afirma que a sua proliferação está relacionada a dois fenômenos recorrentes nas sociedades latino-americanas e, portanto também no Brasil: a descentralização e a democratização política.

Nessa perspectiva, o trabalho em redes surgiu como uma proposta de intervenção capaz de forjar uma nova abordagem no enfrentamento das demandas da população, baseada na troca de saberes e de práticas entre os atores públicos ou entes governamentais envolvidos, visando à superação das formas cristalizadas de atendimento cujo enfoque não garante solução para as demandas sociais a cada dia mais complexas. Ou seja, o efeito dessa estratégia para uma dada política está atrelado a sua transversalização, seja em relação à priorização ou focalização de seu público-alvo por parte das instituições que compõem a rede, seja no sentido de criar novas visões, temas ou objetivos.

Nessa lógica, a estratégia em questão surge como Frey et al. (2006, p. 3), compreende governança

como uma tentativa do Estado de romper com os modelos tradicionais de gestão, incluindo novos atores, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil, bem como do próprio cidadão no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

## 2.5 Sistematizando o capítulo

Tradicionalmente, as políticas públicas básicas apresentam-se como setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana (BOURGUIGNON, 2001).

De acordo com Amartya Sen (2000), desenvolvimento é um fenômeno multidimensional que abrange tanto a produção de riqueza material quanto as oportunidades disponíveis em uma dada sociedade para que as pessoas desenvolvam as atividades de sua escolha, quaisquer que sejam as razões que as motivam. Nessa perspectiva, desenvolvimento passa a estar relacionado com os constrangimentos e possibilidades dadas pelas condições sociais, políticas ou econômicas que permitem, ou não, a liberdade de escolha (p. 4).

Referindo-se ao processo de desenvolvimento social, é notável a confluência entre os conceitos de intersetorialidade e descentralização, na medida em que esse último denota a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Ambos sopesam as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente dos microespaços que interagem com a organização social dos grupos populacionais.

A partir da Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se no Brasil, o compromisso de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, sendo competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios o combate às suas causas e aos fatores de marginalização, e a promoção da integração social dos desfavorecidos (CF/88, Art. 23, Inc X).

Com o intuito de atingir o grupo de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, - foco deste trabalho - deve-se promover a integração e a articulação de diferentes áreas e de políticas específicas de proteção, já que qualquer criança brasileira tem direito a uma escola de qualidade, na qual possam aprender as habilidades e as atitudes necessárias à vida social, conhecer a herança cultural da humanidade, exercitar sua curiosidade, sua busca e dominar os instrumentos para continuar aprendendo de forma autônoma.

Os efeitos perversos da fragmentação das políticas sociais são notados quando, por exemplo, a professora vê que seu trabalho perde efetividade se a criança que está sob sua

responsabilidade além de não ter nutrição adequada, reside em condições adversas, não tem acesso a serviços de saúde, atividades de cultura, esportes e lazer, não é protegida de riscos e violências. Dessa maneira, as prioridades são definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores.

Segundo Miranda (2015) a política brasileira de atenção à criança e ao adolescente está entre as que mais utilizam essas estratégias, com vistas à realização dos objetivos de “priorização absoluta” da atenção a esse segmento, preconizada na Constituição Federal de 1988, e a de “proteção integral”, preconizada pelo Estatuto da Criança e do adolescente (ECA) (Lei nº 8069), de 1990.

Vale salientar que “essas audaciosas diretrizes (priorização absoluta e proteção integral) são um desafio, não só porque este deve ser enfrentado por uma rede de instituições que devem fazer a gestão dessa atenção em rede, mas também porque estão incorporadas nessa estratégia, as de transversalização da temática e do público-alvo e a de intersectorialização da atenção, bem como as necessárias à incorporação da participação social na formulação e controle das ações” (MIRANDA, 2015, p.3).



### **3. INOVAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO NÍVEL MUNICIPAL: O CASO DA ESCOLA MUNICIPAL MARIA DAS NEVES**

Entre os fatores a que podem ser atribuídos os avanços da política educacional brasileira, em especial na Educação Básica, destacam-se, primeiro, o rico debate em torno da complexidade do fenômeno pobreza e o entendimento, a partir das contribuições de Amartya Sen, de que seu enfrentamento deve compor a agenda de desenvolvimento dos países, apresentado no primeiro capítulo deste trabalho; segundo, as inovações na gestão das políticas sociais destinadas ao enfrentamento da pobreza de forma mais eficaz e efetiva, apresentadas no segundo capítulo, e, por fim, em terceiro lugar, o desenvolvimento próprio dessa área de política – a educacional - e o da política de atenção à criança e ao adolescente.

No que se refere ao desenvolvimento próprio da política educacional, merecem destaque o esforço do Estado brasileiro, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, de universalização do acesso à educação e de aprimoramento da qualidade do ensino, evidenciado em iniciativas normativas importantes, por exemplo, a redefinição dos níveis de investimentos dos entes federativos na área educacional (FUNDEF, FUNDEB) e nas técnicas de mensuração do desempenho de alunos, professores e escolas. Na área da criança e do adolescente, por outro lado, verificam-se também esforços importantes em diversas áreas de política social, decorrentes de duas fontes normativas: primeira, a Constituição de 1988, que estabelece prioridade absoluta das políticas de atenção à criança e ao adolescente, operacionalizada, no âmbito da gestão pública brasileira, pela transversalização dessa atenção nas diferentes políticas sociais setoriais, e, segunda, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que estabelece que a esses segmentos deve ser prestada uma “proteção integral”.

Como argumentado na introdução deste trabalho, esses quatro fatores – o debate em torno da complexidade do fenômeno pobreza e o entendimento de que seu enfrentamento deve compor a agenda de desenvolvimento dos países; as inovações na gestão das políticas sociais, o adensamento normativo e organizacional da política educacional e a incorporação pela política de atenção à criança e ao adolescente das metas de priorização absoluta desse segmento nas diversas áreas de política e de proteção integral – estabeleceram (senão exigiram), na política educacional, um importante espaço para inovações em sua gestão, de forma a torná-la mais eficaz na realização de seu objetivo específico, qual seja, nos termos da

Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o de formar “cidadãos” e “profissionais para o mercado de trabalho” (Lei nº 9394/96, art. 2º). Esse desafio está colocado para todos os entes federativos, mas a responsabilidade por sua operacionalização incide mais fortemente sobre o nível municipal e, especialmente, sobre as escolas.

Neste capítulo, a partir da apreciação dos programas sociais implementados em uma escola do município de Belo Horizonte nota-se uma estratégia inovadora, cujo resultado é a “entrega” do direito à educação básica, integrada à de outros direitos sociais de que são titulares a criança e o adolescente, configurando, assim, uma “proteção integral”. Argumenta-se que essa inovação na gestão da política educacional, no âmbito local, possui aspectos que a aproximam das estratégias de intersetorialidade, transversalidade, incorporação da participação social e territorialidade, mas ela possui especificidade própria, ainda não tratada na literatura.

Na primeira seção, é apresentada a delimitação normativa da política de atenção à criança e ao adolescente, especificamente as diretrizes de priorização absoluta e proteção especial, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, regulamentadas pelo ECA, que exigem a transversalização, intersetorialização e incorporação da participação social na gestão das ações destinadas a esse segmento. Na segunda seção, o foco recai sobre a estrutura normativa da política educacional brasileira, destacando-se as diretrizes, estabelecidos pela LDB e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005), de 2014-2024, que devem orientar a atuação dos três níveis de governo em sua gestão. Por fim, na terceira seção, a partir da análise da gestão da Escola Municipal Maria das Neves, de Belo Horizonte, é apresentada a forma por meio da qual se têm operacionalizado essas diretrizes no âmbito local, qual seja, por meio da implementação de ações de diferentes políticas setoriais no próprio espaço da escola, de forma conjugada com a implementação da política de educação básica.

### **3.1 As diretrizes da política de atenção à criança e ao adolescente: prioridade absoluta e proteção integral**

Em se tratando de crianças e adolescentes, há três fases distintas na configuração da atenção a eles destinada na evolução histórica de nosso sistema jurídico: a primeira, que foi estabelecida pelo Código de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943-A), estruturou-se na concepção de que aos “menores abandonados e delinquentes” deveriam ser providas a proteção e a vigilância

necessárias à garantia de direito à vida e à saúde; a segunda, estabelecida pelo Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697), teve por objetivo também fornecer proteção e vigilância aos menores que se encontravam em “situação irregular”, ou seja, não estavam inseridos dentro de uma família, ou teriam atentado contra o ordenamento jurídico; já na terceira fase, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8069, de 1990), busca-se garantir uma proteção estruturada em torno da concepção de que a esses segmentos, detentores de um amplo leque de direitos, deve ser provida uma “proteção integral”, a ser ofertada com “absoluta prioridade” pelo Estado, sociedade e família.

Essa proteção integral às crianças e adolescentes está consagrada nos direitos fundamentais inscritos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 3º e 4º do ECA. Nos termos da Constituição Federal de 1988,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227).

Nos termos do ECA, a proteção integral a ser provida a crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, tem por objetivo garantir seus direitos “à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade” (art. 3º), espelhando, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana para crianças e adolescentes<sup>4</sup>. A promulgação desses direitos fundamentais tem amparo no *status* de prioridade absoluta dado à criança e ao adolescente, uma vez que estão em peculiar condição de “pessoas em desenvolvimento”.

Dentre as inovações constitucionais em relação ao sistema protetivo brasileiro, destacam-se alguns aspectos, tais como: a centralidade da responsabilidade do Estado na regulação, normatização, proposição e implementação das políticas públicas no âmbito da proteção

---

<sup>4</sup>Para a lei brasileira as crianças são os indivíduos de até onze anos de idade e, adolescentes são aquelas pessoas que têm entre doze e dezoito anos.

social e a proposta de descentralização e participação da sociedade no controle das políticas sociais.

Vale salientar que, na mesma direção preconizada pela Constituição de 1988 e pelo ECA, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1990, trouxe grandes mudanças no tratamento jurídico até então dispensado a esses sujeitos. As leis de menores, até então vigentes especialmente na América Latina, serviram muito mais para reforçar e contribuir para a exclusão social, alimentando a adoção de políticas assistencialistas em vez de políticas básicas. As crianças eram vistas como o objeto do direito e não como os sujeitos de direitos.

Esses ordenamentos jurídicos estão também em consonância com a visão de Castel (2005, p. 92), antecipada no primeiro capítulo, para quem a proteção social é condição para se construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído”. Para o autor ser protegido do ponto de vista social é dispor, de direito, das condições sociais mínimas para ter independência. Na mesma direção, em Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), por proteção social, entende-se

[...] um conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. (p. 194).

Sabemos que, de modo geral, o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países da Europa ocidental, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram forte nesse processo (YAZBEK, 2012, p.295).

Na literatura recente sobre proteção social, há a explícita referência à necessidade de se adotar como referência um olhar embasado pela perspectiva da integralidade para situar estratégias e os programas de proteção social baseados na filosofia de reconhecimento de direitos (GOMÀ, 2004).

Os desafios de construção de uma institucionalidade de proteção social adequada para o enfrentamento estratégico da pobreza não se processam em um vazio histórico ou social.

Ricard Gomà (2004) identifica três eixos de alterações que envolvem mudanças socioeconômicas e sócio-culturais, exigindo, mas, ao mesmo tempo, impondo restrições à ação do Estado e do setor público. Os vetores são: a) o vetor da complexidade, que sinaliza a passagem de uma sociedade fortemente estruturada em classes para uma sociedade cruzada por outros tipos de desigualdade (etnia, religião, gênero etc.); b) o vetor da subjetivação, que marca a alteração de uma sociedade estruturada, de caráter mais previsível e conformada por amplos coletivos com interesses e valores padronizados para uma sociedade de riscos e incertezas e na qual as individualidades apresentam menos conexões com estruturas coletivas; e, por fim, c) o vetor da exclusão, que expressa a passagem de uma sociedade de relações verticalizadas e de subordinação para uma sociedade polarizada segundo outra lógica, em termos de dentro e fora (GOMÀ, 2004, p. 15).

Em sua tese de doutorado, Bronzo (2005, p.140 *apud* BRUGUÉ e GOMÀ, 1998, p.41-42) salienta que ao longo das duas últimas décadas, importantes redefinições têm sido feitas nos sistemas de proteção sociais. Além das mudanças substantivas nas políticas setoriais, que envolvem alterações na cobertura e nos critérios de acesso, nos tipos de políticas desenvolvidas, ocorrem mudanças no âmbito operativo das políticas, que marcam a passagem de uma gestão pública tradicional para uma gestão pautada por outros vetores, tais como flexibilidade, participação, pluralismo, integração. Além disso, se observam alterações no âmbito territorial, com a perda do monopólio dos Estados-Nação no desenho e provisão de políticas, o que remete à emergência dos planos de ação local e transnacional.

Em concordância com Bronzo (2005), percebe-se que as políticas com ênfase na dimensão local tendem a ser mais adequadas para identificar necessidades e fornecer respostas mais moldadas, por meio de estratégias inovadoras de gestão, por exemplo, a intersectorialidade, em que a interlocução entre as diferentes políticas setoriais busca superar a forma segmentada e desarticulada das ações setoriais tradicionais; a transversalidade, que confere às políticas uma maior capacidade de integrar a complexidade dos problemas sociais, e a gestão em rede, que busca romper com modelo tradicional, buscando envolver novos atores institucionais, bem como o próprio cidadão, no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Contudo, no Brasil, as competências do Estado federativo impõem condições e limites de atuação aos municípios, que envolvem aspectos como o financiamento e a arquitetura legal e institucional das políticas, apesar de os municípios gozarem de autonomia como entes federados. Independente das diferenças registradas é importante destacar o papel crescente dos municípios na provisão dos serviços sociais, sendo que esses municípios enfrentam sérias

dificuldades de manter políticas estruturadas, de corte universal, com a cobertura e com o escopo necessário para conter processos de pobreza e exclusão.

Nas seções a seguir, serão abordadas as diretrizes da política educacional e esboçado o esforço da política de educação básica em executar essas diretrizes no âmbito local, através da implementação de ações de diferentes políticas setoriais no próprio espaço da escola.

### **3.2 As diretrizes da política educacional brasileira: atenção integral na formação de cidadãos e profissionais para o mercado de trabalho**

A necessidade de construção de um novo modelo de gestão educacional capaz de assegurar a todos uma educação básica de qualidade, vista como uma das condições essenciais do desenvolvimento humano, foi assunto abordado na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) ocorrida em Jomtien-Tailândia e na Conferência de Cúpula de Nova-Delhi (1993). Desde então, foram implantadas no Brasil certas medidas capazes de forjar soluções interessantes e eficazes para a educação e reflexamente para os desafios da pobreza e da exclusão social, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), de 1996, substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2006, a avaliação em escala do sistema de ensino, os ciclos de escolarização, a política do livro didático, a inclusão de pessoas com deficiências em escolas regulares e a escola fundamental de nove anos (LIBÂNEO, 2006).

A educação é um direito social, preconizado na Constituição Federal de 1988 (art. 6º), sendo dever dos três níveis de governo (União, estados e municípios) a oferta gratuita da educação básica. Esse quadro está em consonância com o que ocorre em nível internacional, como sinaliza Oliveira (2002): “o direito à educação é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países” (p. 15). Isso implica dizer que a educação é fundamental para a construção da cidadania.

Conforme a LDB, “A educação escolar compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II – educação superior” (art. 21).

Constituem ainda a educação básica a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação profissional. Ainda vale destacar que:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 2º).

O PNE 2014-2024 define as bases da política educacional brasileira para os próximos dez anos, apresentando vinte metas. Dentre estas, destacam-se, para os propósitos desse trabalho, a de número dois - que até 2024, toda a população de 6 a 14 anos esteja matriculada no Ensino Fundamental de 9 anos, e pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada; e a de número seis – que no mínimo 50% das escolas públicas tenham Educação em tempo integral, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) estudantes da Educação Básica.

No Brasil, milhões de adultos não tiveram acesso à educação na idade própria, do que decorre a existência de os milhões de adultos analfabetos, além dos jovens e adolescentes que estão fora da escola ou com disparidade na idade-série. As discussões acerca do financiamento da educação têm perpassado os debates sobre a democratização da educação e da escola por meio do acesso e da permanência com qualidade social, da melhoria da qualidade do ensino e da garantia dos direitos dos cidadãos, como consta na Constituição Federal de 1988 e na LDB.

Conforme regulamentação dada pela LDB, a coordenação e normatização da política educacional estão a cargo da União, e as responsabilidades pela gestão são compartilhadas pelos três níveis de governo, definindo-se apenas a priorização dos ensinos fundamental e médio pelos estados e a da educação infantil e ensino fundamental pelos municípios. O financiamento das ações também é compartilhado pelos três níveis de governo e, como ocorre na Política de Saúde, há definição constitucional de percentuais mínimos a serem investidos na área: no caso da União, 18% dos recursos oriundos de impostos; no caso dos estados e municípios, 25%, dos recursos oriundos de impostos e transferências (MIRANDA, 2014, no prelo).

Quanto ao financiamento federal da educação, sabe-se que tendo como meta a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar, a Constituição Federal de 1988, no art.60 do Ato das Disposições Transitórias, definiu que pelo menos 50% dos percentuais mínimos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino deveriam ser gastos nos dez primeiros anos, a partir da promulgação da Constituição. Mas, findando-se o prazo para os entes federados pouco se tinha efetivado.

No entanto, em 1996 a Emenda Constitucional nº 14, que criou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), introduziu modificações no texto do art. 60 da Constituição Federal de 1988, visando à universalização do ensino fundamental. Mais adiante o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que foi criado por Emenda Constitucional nº. 53, de 2006 alterou importantes aspectos da Emenda Constitucional 14, inclusive no que concerne à abrangência do FUNDEF, que passou de cobertura restrita ao ensino fundamental para cobertura ampla para toda a educação básica.

Em vista disso, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamenta o art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e disciplina a composição financeira do FUNDEB, a distribuição, a transferência, a gestão e a utilização dos recursos, o acompanhamento, o controle social, a comprovação e a fiscalização dos recursos, entre outros assuntos. A comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB permite observar que as mudanças que podem ser notadas na proposta do FUNDEB em relação ao FUNDEF incluem o tempo de vigência do fundo, a abrangência, o montante de recursos e sua progressiva expansão, as fontes de recursos que compõem o novo fundo até o número de alunos que devem ser beneficiados por ele.

Cabe destacar, por fim, que o FUNDEB possui função redistributiva: é um fundo de natureza contábil que atua no âmbito de cada estado, captando parte dos recursos dos estados e municípios e redistribuindo, de acordo com o número de alunos matriculados por nível de ensino. Com esse escopo, espera-se, no médio e longo prazos, efeitos positivos no sentido de equalização da qualidade da educação básica, pelo menos no âmbito de cada unidade da federação.

Além da inovação trazida pelo FUNDEB, a gestão da educação básica tem sofrido alterações importantes, derivadas das diretrizes constitucionais, do ECA, da LDB e do PNE 2014-2024,



como a análise de sua implementação em uma escola do Município de Belo Horizonte, desenvolvida na próxima seção, pretende demonstrar.

### **3.3 Inovações na gestão da política de educação básica: o caso da Escola Municipal Maria das Neves**

#### *3.3.1 A Escola Municipal Maria das Neves<sup>5</sup>*

A Escola Municipal Maria das Neves (EMMN) foi inaugurada em março de 1971 para atender aos moradores dos bairros São Lucas, Novo São Lucas, bem como vilas do aglomerado da Serra. O nome da escola é uma homenagem a professora Maria das Neves Ferreira da Silva Brito, primeira professora primária da cidade de Belo Horizonte, pessoa dedicada às causas assistenciais e ao magistério.

Essa escola que integra a rede pública municipal de ensino de Belo Horizonte está localizada no Bairro São Lucas, Regional Centro-Sul da capital, tendo 252 estudantes com idade entre 9 e 15 anos matriculados no Ensino Fundamental regular (2º e 3º ciclos), nos turnos manhã e tarde e 49 estudantes maiores de 15 anos matriculados na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA)<sup>6</sup> do Ensino Fundamental, no turno noite.

O I Congresso Político Pedagógico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), realizado em 1990, provocou um grande movimento na rede municipal de ensino e propôs contribuições relevantes ao estabelecer critérios e normas para organização e funcionamento das escolas, sendo uma delas a de que a construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) fosse desenvolvida de forma autônoma pela escola.

No último PPP da EMMN, elaborado em 2014, ressalta-se como sua missão a de tornar-se um espaço de ensino-aprendizagem, assegurando acesso à leitura, escrita, ciência e cultura, por meio de práticas pedagógicas propiciadoras do desenvolvimento, da construção de saberes, da

---

<sup>5</sup> Dados quantitativos dessa seção foram coletados do Sistema de Gestão Escolar (SGE) com consentimento da atual direção da escola, triênio 2015-2017.

<sup>6</sup> EJA é uma modalidade de ensino destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e/ou Médio na idade própria.

igualdade de oportunidades e da possibilidade de formar um estudante competitivo no mercado de trabalho. Além disso, apontam-se cinco objetivos gerais, os quais são: assegurar ao estudante formação indispensável para o exercício da cidadania, fornecendo-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores; promover o desenvolvimento do estudante, assegurando-lhe cuidados e proteção necessários ao seu acesso e à sua permanência na escola; garantir efetiva aprendizagem necessária para o exercício pleno da cidadania; promover o aperfeiçoamento dos profissionais da Educação, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SMED); promover a integração das famílias dos estudantes com a escola.

O corpo docente desse estabelecimento de ensino é formado por 32 professores concursados na rede municipal com jornada de trabalho de vinte e duas horas e trinta minutos semanais, sendo garantidas sete horas e trinta minutos para atividades extraclasse. Em conexão com o quadro geral da educação nacional, a equipe docente é, em sua maioria, constituída por mulheres (73% do total).

O corpo discente é formado por estudantes oriundos, em geral, de classe econômica baixa, de famílias amplas e desestruturadas, nas quais os pais tem baixa escolaridade. São, em sua maioria, religiosos (evangélicos ou católicos) e vivem nas comunidades próximas que possuem poucos espaços de lazer, desfrutando-o nas igrejas, quadras de futebol, bem como utilizando televisão, vídeo games e celulares. É um público bastante participativo nos passeios ofertados pela escola.

Tendo em vista que a sociedade e o mundo estão muito violentos nos dias atuais, na escola a indisciplina e o desrespeito são atitudes recorrentes. A falta de perspectiva para nossa juventude é uma realidade, e isto termina refletindo-se dentro da escola que, aliás, é um dos poucos aparelhos sociais que o Estado conta para poder fazer políticas de integração. Ou seja, a escola é um espaço em que o Estado pode fomentar a superação do quadro de vulnerabilidade socioeconômica a que estão submetidas muitas crianças e adolescentes. Apesar da importância dessa função da escola, é inegável que ela sobrecarrega seu trabalhador, ou seja, os professores, que devem atuar para além daquilo que seria sua função primeira, que é a de ensinar.

Dessa forma, na capital mineira, SMED tem uma agenda robusta de programas para enfrentar parcialmente os efeitos das iniquidades sociais sobre seus alunos que sugerem a colaboração de outros setores, mas pressupondo que acolham as diretrizes da educação, pois entende que quanto mais a população for pobre, maior o papel desempenhado pela escola no seu processo de inserção na sociedade. A escola representa para muitas crianças e jovens o único ambiente

estruturado de convivência e de mediação com as outras políticas sociais, antes até de ser um ambiente de aprendizado de letras e números.

### *3.3.2 Programas sociais implementados no âmbito da Escola Municipal Maria das Neves*

Os tópicos a seguir abordarão algumas políticas públicas existentes na política de educação básica, desenvolvida no município de Belo Horizonte, que visam o enfrentamento da pobreza como fenômeno multidimensional e, conseqüentemente, enriquecimento educacional. Em se tratando disso, nota-se a importância da inovação das políticas sociais, merecendo destaque a emergência da perspectiva territorial, que visa à efetivação de práticas educativas para além dos muros da escola, buscando agregar aos conhecimentos escolares, os saberes que se produzem na comunidade no qual a escola está inserida, objetivando a proteção integral das crianças e adolescentes.

#### **Programa Escola Integrada (PEI)**

Com a intenção de instituir uma política educacional de ampliação do tempo e dos espaços educativos aos estudantes das escolas foi criado e implantado o Programa Escola Integrada. Na EMMN este programa funciona desde 2010, com adesão de quase 100% dos alunos matriculados. Os alunos que antes passavam cerca de quatro horas e meia na escola, hoje passam nove, tendo na escola cerca de quatro refeições, nutricionalmente balanceadas.

Cabe destacar, inicialmente, que Belo Horizonte, no ano de 2006, foi um dos municípios pioneiros no processo de implementação do Programa Nacional de Educação Integral, que tem, por meio da ampliação do tempo na escola, o objetivo maior de desenvolvimento integral. Assim sendo, houve extensa articulação política do poder público municipal, através de campanha publicitária e de mobilização anunciando quais eram os objetivos do programa, convidando as escolas a aderirem ao PEI, aproximando diversas secretarias, empresas, organizações sem fins lucrativos e atraindo estudantes universitários e/ou agentes da comunidade como monitores para oficinas nas escolas.

São diversos os tipos de oficinas oferecidas no contraturno da escola regular, organizadas em macrocampos de conhecimento: acompanhamento pedagógico, comunicação e uso de mídias, esporte e lazer, educação ambiental e sociedade sustentável, cultura e artes, educação patrimonial, promoção da saúde, cultura digital.

Contudo, trata-se de um programa comprometido com a equidade educacional na medida em que oferece estratégias e possibilidades diferenciadas aos estudantes. Nesse sentido, pode-se inferir que o programa gera equidade de duas maneiras: a primeira, relacionada à melhoria nas condições de vida e ao acesso a cuidados básicos como higiene, alimentação e proteção para muitas crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social; a segunda, relacionada à ampliação do acesso aos múltiplos saberes, conhecimentos e vivências fundamentais nos processos de ensino e aprendizagem, o que não seria viável por meio da escola regular, organizada em apenas um turno de trabalho.

Efetivamente, ainda se almeja por meio desse programa que a educação se torne instrumento de democracia e construção da cidadania, à medida que promove a articulação entre família, escola, comunidade, revitaliza espaços de convivência e favorece relações que reconhecem o potencial educativo da cidade.

### **Programa Saúde na Escola**

As políticas de Saúde e Educação voltadas às crianças, adolescentes, jovens e adultos da educação pública brasileira se uniram, desde 2007, para promover saúde e educação integral por meio do Programa Saúde na Escola (PSE) que tem como base a articulação entre Escola e Rede Básica de Saúde.

Para o alcance dos objetivos e sucesso do PSE é de fundamental importância compreender a Educação Integral como um conceito que compreende a proteção, a atenção e o pleno desenvolvimento da comunidade escolar; do mesmo modo, que leve em conta as múltiplas possibilidades de formação do ser humano. Na esfera da saúde, as práticas das equipes de Saúde da Família, incluem prevenção, promoção, recuperação e manutenção da saúde dos indivíduos e coletivos humanos.

O PSE visa contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção da saúde, de prevenção de doenças, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino. Assim, a escola promotora da saúde é definida como um local que tem uma visão integral do ser humano, que considera as crianças e os adolescentes, dentro do seu ambiente familiar, comunitário e social.

Em Belo Horizonte, o PSE foi implantado em 2008, com a proposta de integrar, potencializar e implementar ações de saúde nas escolas, visando à melhoria das condições de saúde e de

aprendizagem dos estudantes da rede municipal de educação. Teve início com um projeto piloto, com a participação de nove escolas e nove centros de saúde. Foi ampliado gradativamente, contando com diversos monitores que atuam na organização do programa e realizam ações de promoção à saúde nas escolas, tais como: avaliação de saúde dos escolares, ações educativas nas escolas, capacitação de profissionais e o monitoramento do programa.

Na EMMN esse programa vigora desde 2009 com a realização de diversos projetos, sendo o mais recente denominado Projeto Vida no Trânsito. Além disso, o PSE aborda, nas ações educativas, alguns assuntos relacionados à cidadania e ao desenvolvimento sustentável, tais como, uso consciente dos recursos hídricos, bullying, sexualidade, violência doméstica, incentivo a alimentação saudável e sem desperdícios.

### **Programa Escola Aberta**

Em desenvolvimento na EMMN desde 2004, esse programa, que visa uma maior integração entre comunidade e escola, funciona todos os finais de semana. Trata-se de um conjunto de ações direcionadas à comunidade em que, segundo dados de 2014, 172 escolas da Rede Municipal estão inseridas. São ofertadas atividades de lazer, esporte e cultura, oportunidades de qualificação profissional, por meio de oficinas e cursos que são financiados tanto com recursos dos governos federal e municipal.

O desenvolvimento de atividades na escola nos finais de semana é um dos fatores que contribui para que esse espaço não seja alvo de ações de danos ao seu patrimônio, mesmo estando situado em área de vulnerabilidade social. Além disso, o programa tem possibilitado que o direito à cultura, ao lazer, ao esporte, à qualificação profissional inicial, à inclusão digital seja garantido a crianças, adolescentes, jovens e adultos da comunidade do entorno da escola.

### **Programa Escola nas Férias**

Trata-se de um programa de governo desenvolvido em todas as escolas da rede municipal desde 2010 por meio da articulação intersetorial da SMED e diversas secretarias<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Além da participação efetiva da SMED na formulação e execução do programa, temos o envolvimento da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, Fundação de Cultura, Secretaria Municipal de Políticas Sociais e Fundação Zoobotânica.

Destina-se a ofertar atividades esportivas, de lazer que contemplam vivências em jogos, brincadeiras e manifestações culturais para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, no período de 9 às 16 horas, durante uma semana das férias escolares de janeiro e julho, fazendo da escola um espaço de convívio social também nesses períodos do ano. A participação é de livre escolha das crianças e adolescentes, dependendo apenas da autorização de seus responsáveis.

Durante um dia da semana, escolhe-se um passeio a um espaço da cidade. Esses locais, mediante a parceria intersetorial estabelecida pelas instituições do Poder Público, organizam o atendimento aos participantes do programa, sem inviabilizar as visitas habituais de outros frequentadores. Assim, além da inserção de uma parcela da sociedade nos espaços culturais, pretende-se expandir o programa para a cidade, considerando a responsabilidade do estado na garantia dos direitos sociais à população.

Com isso, nota-se que, a partir desse programa, a escola ressignifica o uso do seu território, possibilitando fortalecer a relação de integração com a comunidade do entorno e o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, uma vez que seu universo passa a ser usufruído para o lazer, por meio da locação de brinquedos infláveis, realização de oficinas de pintura e artesanato, apresentações de dança, além de inúmeras brincadeiras e jogos.

### **Programa Família-Escola**

Implementado na EMMN em 2008, essa iniciativa tem como objetivo criar uma rede de diálogo e parceria entre família, escola e comunidade para assegurar, por meio do desenvolvimento de diversos projetos, o acesso, a permanência e a aprendizagem dos estudantes, mantendo assim a diretriz da SMED de reconhecer e valorizar a importância da família no desenvolvimento escolar dos filhos.

Uma das ações desse programa, realizada durante o ano em três ou quatro edições, é o Fórum Família-Escola. Trata-se de uma política da SMED que tem como objetivo aproximar as famílias da vida escolar dos filhos, refletir sobre diversas questões que acontecem no dia a dia das crianças dentro da escola, ouvir suas sugestões e acolher demandas que contribuam com o aprimoramento da política educacional. O fórum é um espaço democrático de comunicação direta da SMED com familiares, realizados aos sábados para possibilitar maior participação das famílias. O mais recente, o XXXIV Fórum Família-Escola, teve como tema “Educação de qualidade para todos”.

### **Programa Rede pela Paz**

Esse programa tem como foco principal a função de formar, elaborar e executar políticas públicas de aprimoramento do clima escolar, por meio de ações relacionadas à construção de uma cultura de paz sustentável, à mediação de conflitos, à prevenção e ao combate à violência escolar. Por meio de articulação com diferentes órgãos governamentais e da sociedade civil, o Rede pela Paz investe em ações de atuação em rede, intensificando a relação escola-comunidade. Monitora permanentemente as ocorrências e eventos que incidem diretamente sobre o clima escolar, realizando intervenções conjuntas com as escolas em caráter preventivo ou na busca de soluções frente à identificação de riscos. Os objetivos do programa são os seguintes:

- Elaborar, executar e acompanhar programas, projetos e ações de aprimoramento do clima escolar, por meio da promoção da cultura de paz, prevenção e combate à violência escolar.
- Articular e promover formação para profissionais da Educação, estudantes e comunidade escolar sobre temáticas relacionadas à cultura de paz nas escolas.
- Investir em ações que contribuam para a integração escola e comunidade, por meio de ações, projetos e programas que incidem sobre o clima escolar.
- Manter diálogo e parceria com órgãos governamentais e instituições da sociedade civil que trabalham na área de segurança urbana e pública, ordenadores do direito e órgãos e instituições que atuam na construção de uma cultura de paz e não violência.
- Monitorar, de forma permanente, as ocorrências e eventos que coloquem em risco o clima escolar.

### **Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente (OPCA)**

Ao final de 2014, a PBH lançou um mecanismo de incentivo ao exercício da democracia participativa. Trata-se do OPCA, em que alunos de escolas municipais contribuem na decisão sobre como os recursos públicos serão empregados nas instituições de ensino. Semelhante ao Orçamento Participativo Regional, o OPCA traz benefícios a mais de 10 mil alunos entre 6 e 14 anos de escolas municipais, das nove regiões da capital. Esses alunos apontam ações e melhorias para as escolas, como a contratação de eventos, serviços ou a compra de objetos e equipamentos necessários à rotina escolar. O programa também contempla a criação da

Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Escolar (Comforça), formada por oito representantes de cada instituição de ensino para acompanhar a execução das ações aprovadas.

A esse programa foi feito um investimento público de R\$ 320 mil, dividido igualmente entre as dezesseis escolas participantes no ano de 2014, cabendo R\$ 20 mil a cada uma. A ideia de os próprios alunos deliberarem sobre melhorias para suas unidades de ensino foi bem recebida pelos estudantes da EMMN que escolheram a compra de X-box 360 com Kinect, passeio a uma chácara e realização de baile de formatura no pátio da escola.

### **3.4 Sistematizando o capítulo**

A política educacional adquiriu função estratégica no país a partir da década de 1990, com o processo de abertura econômica e aprofundamento da globalização, que tornou a gestão de políticas sociais, baseadas em parâmetros de eficácia, como indispensáveis para prover maior aprendizagem e melhoria da qualidade da educação no país.

Conforme exposto nas duas primeiras seções desse capítulo, a construção da proposta de Educação Integral se deu pela apreciação das desigualdades sociais, pautadas tanto nos problemas de distribuição de renda quanto nos contextos de privação de liberdades. Em consonância com a Constituição Federal e à LDB, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reconhece que o desenvolvimento integral da criança e do adolescente requer uma forma específica de proteção e, por isso, propõe um sistema articulado e integrado de atenção a esse público, do qual a escola faz parte (MEC, 2008).

Por sua vez, o FUNDEB procura, entre outros aspectos, responder aos objetivos gerais do Ministério da Educação de estabelecimento de políticas públicas voltadas à universalização da educação com qualidade social.

De acordo com a perspectiva de Machado (2009), as inovações são vistas como “o nível mais elevado das capacidades humanas, pois requer uma visão de conjunto e de síntese das necessidades humanas, dos meios e recursos disponíveis e das condições e oportunidades para o emprego de conhecimentos e adaptação de soluções tecnológicas.” (p.12-13).



Assim, a terceira seção traduz a inovação da política de educação básica em uma escola municipal de Belo Horizonte: a convergência de ações sociais no espaço da escola com vistas a uma “educação integral”. Conforme visto na EMMN, são implementados, nas escolas do município, programas que resguardam crianças e adolescentes de uma série de riscos, geram oportunidades, e combatem desigualdades, promovendo a cidadania. Porém, o mais relevante é que essa inovação, apesar de não tratada na literatura, se assemelha a estratégia de territorialidade, que tem por objetivo levar benefícios a uma comunidade e não somente para o público da escola.

## 4. CONCLUSÃO

Na parte final desse trabalho merece destacar que a trajetória evolutiva do estudo da pobreza com ênfase na perspectiva multidimensional, como aborda Amartya Sen, instigou a agenda de desenvolvimento dos países a buscar inovações de gestão, principalmente no âmbito social, objetivando tracejar as conjecturas relevantes para o desenho de estratégias de intervenção nas políticas de enfrentamento à pobreza e exclusão social.

Destacou-se, portanto, a política educacional com seus avanços decorrentes do adensamento normativo e organizacional, bem como da política de atenção à criança e ao adolescente que incorporou as metas de priorização absoluta que desencadearam na realização do objetivo específico da política de educação básica. Ou seja, mencionou-se o desafio posto no art. 2º da LDB de formar “cidadãos” e “profissionais para o mercado de trabalho” que compete a todos os entes federativos, mas a responsabilidade por sua execução repercute mais fortemente sobre o nível municipal e, principalmente, sobre as escolas.

Vale ressaltar que, para além dos seus desafios e da sua importância enquanto política social fundamental para a promoção da cidadania e do desenvolvimento econômico, o sistema educacional brasileiro assume relevância enquanto gerador de emprego.

Através da metodologia de estudo de caso, observamos que a política de educação básica é destacada por seu público alvo (crianças e adolescentes) e por suas diretrizes normativas, a LDB e o PNE, que são instrumentos viabilizadores de uma gestão democrática criando meios para que não só o Estado, mas também a sociedade civil organizada pudessem participar da construção de uma educação integral, que denota o envolvimento e a articulação de diversos outros indivíduos, tempos e espaços.

Pesquisando essa escola capital mineira, evidenciou-se uma estratégia de gestão inovadora que apresentou como resultado a proteção integral dos alunos. E, apesar da semelhança com as quatro estratégias descritas no segundo capítulo, nota-se sua especificidade própria, ainda não relatada na literatura, sendo a escola o espaço dessa concretização, com a culminância da garantia às crianças e aos adolescentes de seus direitos sociais.

Embora essa pesquisa empírica apresente um resultado positivo dos programas implementados no âmbito da Escola Municipal Maria das Neves, ela apresenta duas

limitações: primeira, a ausência de dados quantitativos do número de alunos e famílias beneficiados por esses programas e, segunda, a impossibilidade de generalizar o achado para o conjunto das escolas de educação básica do Município de Belo Horizonte.

## 5. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002. 68p.

ATKINSON, A. **Social exclusion, poverty and unemployment**. In Atkinson, A. and Hills, J (eds.) 'Exclusion, Employment and Opportunity', STICERD, London School of Economics Discussion Papers Series CASE n° 4, 1998.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2000.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 15(42):123-142, 2000.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial**, 2001 Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm> Acesso em: 01 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)> Acesso em: março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.697**, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)> Acesso em: agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art267](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267)> Acesso em: agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e bases da Educação – LDB**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> Acesso em: agosto de 2015

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html> Acesso em: setembro de 2015 <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html> Acesso em: setembro de 2015

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Educação integral:** texto referência para o debate nacional. Brasília: SECAD, 2008.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Território e Territorialidade nas políticas sociais. In: CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. (orgs.). **Gestão Social: o que há de novo?** FJP/PBH/BNDES, 2004, p. 45-66.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 17.943-A**, de 12 de dezembro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm)> Acesso em: agosto de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Revista de Sociologia Política n.28, Curitiba, jun. 2007, pp. 9-30. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.05.BurocraciaPublicaEClassesDirigentes.RS.P.pdf> Acesso em: dezembro de 2015

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** 2005. 334 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, Empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão,** 2007. Disponível em <http://www.gestaodeconcurso.com.br/site/common/BaixarArquivo.aspx?guid=056ef1ec-cbe3-45c7-952f-a6352747775c> Acesso em: junho de 2015

BRONZO, Carla. Exclusão: Delimitação Conceitual e os Desafios para a Mensuração. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n. 25, pp. 12-19, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. As razões do Presidente: Entrevista a Roberto Pompeu de Toledo, **Revista VEJA** 1997; 30(36): 22-33.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. et al (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002c.

CARVALHO, MCB. A priorização da família na agenda da política social, pp. 11-21. In MCB, Carvalho (org.). **A família contemporânea em debate.** Ed. Cortez, São Paulo, 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. 4ª Ed. RJ: Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=193> Acesso em: abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social:** o que é ser protegido? Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CKAGNAZAROFF I.B.; MOTA, N.R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **Economia e Gestão**, 2003; 3(6):23-41. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/viewFile/94/87> Acesso em: maio de 2015.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Modelagem de equações estruturais: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza**. 2005. 297 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa**. IPEA: Texto para Discussão n.1332, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1332.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf) Acesso em: 31 mar 2015.

COSTA, Bruno L.; CARNEIRO, Carla B. L. **Implicações do enfoque da exclusão social sobre as políticas públicas: desafios para o desempenho governamental**. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, texto para discussão n. 08, maio de 2004. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2004/104-implicacoes-do-enfoque-da-exclusao-social-sobre-as-politicas-publicas-desafios-para-o-desempenho-governamental/file> Acesso em: maio de 2015

CUNILL GRAU, Nuria. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. TRABALHO APRESENTADO NO X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre, 2005.

DRAIBE, Sônia M. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. In: Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. IPEA/IPLAN, 1990.

FARIAS PINHEIRO; OLIVEIRA DIAS. **Questão Social: um conceito revisitado**, Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero 2009. Disponível em: [www.eumed.net/rev/cccss/03/fpod.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/03/fpod.htm) Acesso em: abril de 2015

FLEURY, Sônia. A expansão da cidadania. **Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE**, 2004.

GOMÁ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. (orgs.). **Gestão Social, o que há de novo?** Belo Horizonte, FJP/PBH/BNDES, 2004, p. 13-24.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2002a.

HERRERA, José Fívero. **Educación y Exclusión en América Latina: Reformas en Tiempos de Globalización**. Lima: Tarea, 1999.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.15, n.1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br:8888/seer/ojs/viewarticle.php?id=33> Acesso em: março de 2015.

IVO, A. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador: SEI, p. 07-27, 2002.

JACOBI, Pedro R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação e autonomia? **Espaços & Debates**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 66-69, maio/ago, 1983.

JUNQUEIRA, L.A.P. A rede na gestão das políticas sociais para a construção das cidades saudáveis. TRABALHO APRESENTADO NO SEMINÁRIO NACIONAL - MOVIMENTO MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS: ASPECTOS CONCEITUAIS, LEGAIS E OPERACIONAIS, 1999; São Paulo. São Paulo: FSPUSP

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública**. Caracas: Unesco / Clad ,p. 63-124, 1997 Disponível em: [http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira\\_inojosa\\_komatsu\\_1997.pdf](http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira_inojosa_komatsu_1997.pdf) Acesso em: abril de 2015.

LACERDA, F. C. C.; SILVA, A.M.R.; NEDER, H.D. [Evolução do estudo da pobreza: da abordagem monetária à privação de capacitações](#). Bahia, **Análise & Dados**, v. 21, p. 509-527, 2011.

LADERCHI, Caterina Rugger. **Poverty and Its Many Dimensions**: the role of income as an indicator. Oxford Development Studies, Oxford, v. 25, n. 3, p. 345-360. 1997.

LADERCHI, Caterina Rugger, SAITH, Ruhi; STEWART, Frances. **Does it matter that we don't agree on definition of poverty?** A comparison of four approaches. Working Paper 107. Queen Elizabeth House, University of Oxford, may 2003.

LAVINAS, Lena. Pobreza e Exclusão: traduções regionais de duas categorias de prática. **Econômica**, v. 4, n.1, 2003.

LIMA, A. L. M. C. Combate à pobreza na América Latina: uma abordagem comparativa. In: BAHIA, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (Org.). **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador, v. 63, p. 01-263, 2002.

MACHADO, Kenys. Pobreza como insuficiência de renda: vantagens e limitações. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 155, p. 30-35, abr./jun. 2007b.

MACHADO, Lucília. Inovações e mudanças: conceitos e abordagens. In: CABRAL, Eloisa Helena; NETO, João Clemente de Souza (orgs). **Temas do Desenvolvimento**: Reflexões Críticas sobre Inovações Sociais. São Paulo. Expressão e Arte Editora, 2009.

MAGALHÃES, Edgar P. Inclusão social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L. (orgs.). **Gestão Social: o que há de novo?** FJP/PBH/BNDES, 2004, p. 35-44.

MARSIGLIA, A. S. Javier Temas e Atores em um cenário de mudanças. Desenvolvimento e Gestão Local. São Paulo: **POLIS**, p.63-78, 1996.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. **Série Políticas Sociais**, 24. Santiago de Chile: Cepal, 1998.

MARTINS, H. **Fragmentação e intersetorialidade**: em busca de uma agenda de integração. Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, p. 10-13, maio/jul. 2002.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Políticas Públicas: Estratégias Para Construção de Uma Agenda**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2006.

MIRANDA, Geralda L. Políticas sociais e desenvolvimento: o Vale do Jequitinhonha em perspectiva comparada. 2015 (no prelo).

MIRANDA, Geralda L. Gestão em rede na atenção a crianças e adolescentes: limites e possibilidades à eficácia do acolhimento institucional. TRABALHO APRESENTADO NO I ENEPCP. Brasília, 2015.

MONNERAT, G. L., SOUZA, R. G. de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Revista SER Social**, Brasília, 12(26), 200-220, 2009.

MONTEIRO, S. R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, v. 17, 2011.

PETRINI, J. C. **Pós-modernidade e família**. Ed. Edusc, Bauru, 2003.

QUINHÕES, Trajano Augustus. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do bolsa família / Trajano Augustus Quinhões, Virgínia Maria Dalfior Fava. In: **Revista do Serviço Público**, v.61, n.1, p. 67-96, jan/mar 2010.

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social enamorica Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza, en **Pobreza y desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafios**, V. E. Tokman y G. O'Donell (orgs.), Buenos Aires, Ed. Paidós, 1999.

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial** - 2013.

ROCHA, Sônia. **On Statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measurement**. In: Seminar on Poverty Statistics. Santiago, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se Trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.

SALLES, Vania e TUIRÁN, Rodolfo. Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre a pobreza. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador: SEI, p. 65- 74, 2002.



SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I.G.P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista Raízes**, Campina Grande, v.23, n°s 01 e 02, p.99-116, jan/dez 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Poverty in the human development perspective**: concept and measurement. In: Human Development Report 1997. pag.15-23, 1997.

SERRA, Albert. La Gestión Transversal: Expectativas y Resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, no. 32. Caracas, 2005. Disponível em: <http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf> Acesso em: abril de 2015.

STOER, Stephen; MAGALHÃES, Antônio; RODRIGUES, David. **Os lugares da exclusão social**. São Paulo: Cortez, 2004.

SULBRANDT, José. Avaliação dos programas sociais. Uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLISBERG, Bernardo (Org.). **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: Enap, p. 365-408, 1994.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania: Figurações da Questão Social no Brasil Moderno. In: Telles, Vera da Silva (Org.). **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999a.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Espaços Públicos: Os Caminhos (Incertos) da Cidadania no Brasil Atual. In: Telles, Vera da Silva (Org.). **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999b.

TEIXEIRA, Sonia M. F. O Desafio da Gestão das Redes de Políticas. VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf> Acesso em: abril de 2015.

TOWNSEND, Peter. **The International Analysis of Poverty**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio/jun. 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/277/1/Estrat%C3%A9gias%20intersetoriais%20de%20gest%C3%A3o%20municipal%20de%20servi%C3%A7os%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20social.pdf> Acesso em: maio de 2015.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo, pp. 47-59. In SM Kaloustian (org.). **Família brasileira, a base de tudo**. Ed. Cortez-Unicef, São Paulo-Brasília, 1994.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.110, p.288-322, abr./jun, 2012.