

AV A L

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO • VOL. 7 • Nº 21 • 2022



AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 7 | Número 21 |
Janeiro/Junho de 2022 | ISSN: 2176-9923

Conselho Editorial

Alcides Fernando Gussi

UFC

Alicia Ferreira Gonçalves

UFPB/UFC

Ana Cristina Brito Arcoverde

UFPE

Gil Célio de Castro Cardoso

UFC

Julimar da Silva Bichara

Universidad Autónoma de Madrid

Lea Carvalho Rodrigues

UFC

Paulo Jannuzzi

IBGE

Paulo Peixoto

Universidade de Coimbra

Magda de Lima Lúcio

UNB

Maria Ozanira da Silva e Silva

UFMA

María Bustelo Ruesta

Universidad Complutense

de Madrid

Mathieu Arés

l'Université de Sherbrooke

(Québec, Canada)

Universidade Federal do Ceará

Reitor

Prof. José Cândido Lustosa
Bittencourt de Albuquerque

Vice-Reitor

Prof. José Glauco Lobo Filho

Pró-Reitoria de Pesquisa e

Pós-graduação

Pró Reitor: Prof. Francisco
Rodrigo Porto Cavalcanti

Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Prof.ª Geovana Maria Cartaxo de
Arruda Freire

Pró-Reitoria de Extensão

Prof.ª Elizabeth De Francesco Daher

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Prof. Marcus Vinicius Veras Machado

Pró-Reitoria de Graduação

Prof.ª Ana Paula de
Medeiros Ribeiro

Pró-Reitoria de Planejamento

e Administração

Prof. Almir Bittencourt da Silva

Pró-Reitoria de Relações Internacionais

e Desenvolvimento Institucional

Prof. Augusto Teixeira
de Albuquerque

Centro de Ciências Agrárias

Diretora

Prof.ª Sônia Maria Pinheiro
de Oliveira

Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP)

Coordenador

Prof. Fernando José Pires
de Sousa

Vice-Coordenadora

Prof.ª Suely Salgueiro Chacon

Secretaria

Karla Maia Vieira

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

Coordenadora

Prof.ª Alba Maria Pinho
de Carvalho

Vice-Coordenador

Carlos Américo Leite Moreira

Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

Editores

Carlos Américo Leite Moreira
Gil Célio Cardoso
Leila Maria Passos de Souza Bezerra

Editor-Chefe

Alcides Fernando Gussi

Obra da Capa

Paisagem Longínqua - 0104
Antônio Bandeira

Fotografia

Pedro Humberto

Secretaria

Aline Gomes

Agência NIC – Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Atendimento

Antonio Thé
Thomas Fernandes

Direção de Arte e Diagramação

Ivan Canhamello
Pedro Felinto

Gestores

Prof.ª Alessandra Marinho Bouty
Prof. Diego Henrique Paiva

Volume 7 | Número 21

Janeiro/Junho de 2022

ISSN: 2176-9923

Sumário

- 6 Editorial
- 10 Uma proposta de avaliação de arranjos de Orçamento Participativo a partir do cidadão
Iván Beck Ckagnazaroff
Carmen Pineda Nebot
- 42 Participação social como componente de dimensão avaliativa em modelos de cidades inteligentes sustentáveis
Cleide de Marco Pereira
Cátia Regina Muniz
Alcides Fernando Gussi
Angela Maria Alves
- 72 Avaliação da política de educação especial e o paradigma da diversidade: mudar a lei garante mudança da realidade?
Lenara Antão de Alencar Ribeiro Souza
Alba Maria Pinho de Carvalho
- 94 Implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo: avaliação comparativa entre o PRODETUR no Brasil e o LEADER na Espanha
Maria Sâmia de Oliveira
Jakson Renner Rodrigues Soares
Gil Célio de Castro Cardoso
Maione Rocha de Castro Cardoso
- 120 Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres na cidade de São Paulo
Marina Passafaro
Ursula Dias Peres
- 138 Contribuições da entrevista compreensiva de Kaufmann para a análise interpretativa de políticas públicas
Nathália Gonçalves Ferreira
Gustavo Costa de Souza
- 160 Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Bibliométrico Da Literatura Internacional Entre 1997 A 2021
André Lima Cerqueira
Claudiani Waiandt
- 184 Avaliação da Política de Assistência Social: tendências e abordagens teórico-conceituais
Márcia da Silva Pereira Castro

EDITORIAL

Trazemos aos(as) leitores/as da AVAL este novo volume. Mais uma vez nos preocupamos em selecionar artigos que, não apenas apresentam avaliações substantivas, mas, ao buscarem elaborações analíticas e metodológicas, permitem ensejar um exercício de reflexividade epistêmica, que, entendemos, deva ser constitutivo do campo da avaliação de políticas públicas.

O que pode, potencialmente, a avaliação, no sentido de adensar temas em políticas públicas, construir e testar novas metodologias, e constituir uma trajetória de pensamento sobre o próprio ato de avaliar? Eis possibilidades que, pensamos, podem ser encontradas nos artigos deste volume.

Os dois primeiros artigos tratam da temática da participação social, crucial para compreender os rumos e o fortalecimento da democracia no país. Em “Uma proposta de avaliação de arranjos de Orçamento Participativo a partir do cidadão”, Iván Beck Ckagnazaroff (Universidade Federal de Minas Gerais) e Carmen Pineda Nebot (Grupo de Trabalho CLACSO Espaços Deliberativos e Governança Pública/ GEGOP/Espanha) apresentam um modelo de avaliação qualitativa do orçamento participativo, focando nos sujeitos envolvidos nos processos participativos, como forma de provê-los de instrumentos avaliativos.

No outro artigo, as pesquisadoras Cleide de Marco Pereira, Cátia Regina Muniz e Angela Maria Alves, todas oriundas do Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, e Alcides Fernando Gussi (Universidade Federal do Ceará – UFC), em “Participação social como componente de dimensão avaliativa em modelos de cidades inteligentes sustentáveis”, analisam a participação social como dimensão avaliativa para construir diagnósticos de modelos de maturidade de cidades inteligentes, aplicados a municípios brasileiros; as(os) autoras(es) indicam, a partir de estudo de casos, que a participação dos cidadãos vem se dando como meramente formal e, como contraponto, propõem a institucionalização de mecanismos de adensamento da participação no escopo das políticas locais, como dimensão chave para orientar projetos e ações direcionadas à construção de cidades inteligentes.

Seguidamente, atestando a nossa ampla acolhida editorial para uma diversidade de temáticas em políticas públicas, o que amplia

o seu potencial analítico, apresentamos três artigos com temas específicos: política de educação especial, política de turismo e políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. O primeiro artigo, “Avaliação da política de educação especial e o paradigma da diversidade: mudar a lei garante mudança da realidade?”, de autoria de Lenara Antão de Alencar Ribeiro Souza e Alba Maria Pinho de Carvalho (ambas da UFC) busca avaliar a política de educação especial nas escolas por meio da categoria analítica da inclusão social, em torno a experiência concreta das pessoas com deficiência, buscando elementos para a construção de uma descolonização da educação, rumo a uma perspectiva crítica, inclusiva e libertadora.

O segundo artigo temático “Implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo: avaliação comparativa entre o PRODETUR no Brasil e o LEADER na Espanha”, de autoria de Maria Sâmia de Oliveira (Universidade Santiago de Compostela/Instituto Federal de Educação do Ceará), Jakson Renner Rodrigues Soares (Universidade da Coruña), Gil Célio de Castro Cardoso (Universidade Federal do Ceará) e Maione Rocha de Castro Cardoso (Universidade Estadual do Ceará), visa apresentar uma avaliação transnacional com a construção de indicadores comparados acerca da implementação de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no Litoral Cearense (Brasil) e na Galícia (Espanha).

O terceiro artigo temático “Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres na cidade de São Paulo”, das autoras Marina Passafaro e Ursula Dias Peres (ambas da Universidade de São Paulo), reúne as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher na cidade de São Paulo, no marco temporal de 2015 a 2020 (final da pandemia de Covid-19), analisando comparativamente os resultados de programas implementados neste período e os parâmetros para mensurar sua eficácia e critérios de monitoramento.

Sequencialmente, os três últimos artigos trazem contribuições sobre metodologias de/sobre a avaliação de políticas públicas. Em “Contribuições da entrevista compreensiva de Kaufmann para a análise interpretativa de políticas públicas”, de Nathália Gonçalves Ferreira (Universidade Federal de Lavras – UFLA) Gustavo Costa de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ/ Universidade Federal de Lavras – UFLA), apresenta o método da entrevista compreensiva de Kaufman para construir uma análise interpretativa de políticas públicas, contextualizando-o no esteio de propostas

epistemológicas pós-positivistas, que emergem no campo da análise de políticas públicas.

Seguem mais dois artigos que apresentam resultados pesquisas bibliométricas sobre a avaliação, permitindo a elaboração de trajetórias de pensamentos e práticas de avaliação, a orientar futuras pesquisas no campo Trata-se do “Avaliação de Políticas Públicas: um estudo bibliométrico da literatura internacional entre 1997 a 2021” de André Lima Cerqueira e Claudiani Waiandt (ambos da Universidade Federal da Bahia) e do artigo “Avaliação da Política de Assistência Social: tendências e abordagens teórico-conceituais, de Márcia da Silva Pereira Castro (Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)”, que apresenta a análise dos resultados de pesquisa bibliométrica de produções acadêmicas no campo específico das avaliação de política sociais.

Deixemos, por ora, que os leitores/as adentrem nos artigos, como um convite para fortalecer comunidades epistêmicas – aqueles(as) que fazem e pensam a avaliação de políticas públicas –, que, cada vez mais, vêm apresentando maior densidade analítica e metodológica. Isso nos vem permitindo apostar, como editores deste veículo editorial, na construção de outros horizontes políticos, mais democráticos, para a avaliação, incidindo na reformulação de políticas públicas.

Editores

Alcides Fernando Gussi

Gil Célio Cardoso

Leila Maria Passos de Souza Bezerra

✓ Uma proposta de avaliação de arranjos de Orçamento Participativo a partir do cidadão

Iván Beck Ckagnazaroff

Universidade Federal de Minas Gerais

Carmen Pineda Nebot

Grupo de Trabalho CLACSO Espaços Deliberativos e Governança Pública/ GEGOP/Espanha

Resumo: A adoção de diferentes modalidades de espaços deliberativos em processos de gestão de serviços públicos, políticas públicas e direitos onde interagem representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado marca as últimas décadas da década de 1980. Apesar de sua relevância, não têm garantido sua existência. O exemplo é o orçamento participativo (PP), que no Brasil está em certo declínio, mas em outros países, como a Espanha, está crescendo (Fedozzi et al., 2020). Considerando que os PPs são constituídos por atores do Estado e da sociedade, a tentativa de pensar e desenvolver um modelo/esquema de avaliação de tais modalidades deve levar em conta os indivíduos envolvidos. A intenção é apresentar um modelo de avaliação qualitativa. Nosso objetivo é desenvolver um esquema de avaliação que os cidadãos, envolvidos em orçamentos participativos, possam aplicar e assim atuar em prol da sustentabilidade desses espaços.

Palavras-chave: orçamento participativo; avaliação; cidadãos; espaços deliberativos.

EN A proposal for the evaluation of Participatory Budget modalities based on the citizen

Abstract: The adoption of different modalities of deliberative spaces in processes of management of public services, public policies and rights where representatives of the State, civil society and the market interact, marks the last decades of the 1980s. Despite their relevance they do not have guaranteed its existence. The example is the participatory budget (PP), which in Brazil is in a certain decline, but in other countries, such as Spain, it is growing (Fedozzi et al., 2020). Considering that the PPs are made up of actors from the state and society, the attempt to think about and develop a model/scheme for evaluating such modalities has to take into account the individuals involved. The intention is to present a qualitative evaluation model. Our goal is to develop an evaluation scheme that citizens, involved in participatory budgets, can apply and thus act in favor of the sustainability of these spaces.

Key-words: participatory budgeting; assessment; citizens; deliberative spaces.

ES Una propuesta de evaluación de modalidades del Presupuesto Participativo a partir del ciudadano

Resumen: La adopción de distintas modalidades de espacios deliberativos en procesos de gestión de servicios públicos, políticas públicas y derechos donde interactúan representantes del Estado, de la sociedad civil y del mercado, marca las últimas décadas de los años 80. A pesar de su relevancia no tienen garantizada su existencia. El ejemplo es el presupuesto participativo (PP), que en Brasil se encuentra en cierto declive, pero en cambio en otros países, como España, está creciendo (Fedozzi et al., 2020). Considerando que los PP están compuestos por actores del estado y de la sociedad, la pretensión de pensar y elaborar un modelo/esquema de evaluación de tales modalidades tiene que tener en cuenta a los individuos implicados. La intención es presentar un modelo de evaluación cualitativa. Nuestro objetivo es elaborar un esquema de evaluación que los ciudadanos, implicados en los presupuestos participativos, puedan aplicar y de esa forma actuar a favor de la sostenibilidad de estos espacios.

Palabras-clave: presupuesto participativo; evaluación; ciudadanos; espacios deliberativos.

FR Une proposition d'évaluation des modalités du Budget Participatif basée sur le citoyen

Résumé: L'adoption de différentes modalités d'espaces délibératifs dans les processus de gestion des services publics, des politiques publiques et des droits où interagissent les représentants de l'État, de la société civile et du marché, marque les dernières décennies des années 1980. Malgré leur pertinence elles n'ont pas garanti sa existence. L'exemple est le budget participatif (PP), qui au Brésil connaît un certain déclin, mais dans d'autres pays, comme l'Espagne, il est en croissance (Fedozzi et al., 2020). Considérant que les PP sont constitués d'acteurs de l'État et de la société, la tentative de réflexion et de développement d'un modèle/schéma d'évaluation de telles modalités doit tenir compte des individus impliqués. L'intention est de présenter un modèle d'évaluation qualitative. Notre objectif est de développer une grille d'évaluation que les citoyens, impliqués dans des budgets participatifs, pourront appliquer et ainsi agir en faveur de la pérennité de ces espaces.

Mots-clés: budgétisation participative; évaluation; citoyens; espaces délibératifs.

INTRODUCCIÓN

La adopción de ajustes consistentes en espacios deliberativos en procesos de gestión de servicios públicos, de políticas públicas, de derechos y de desarrollo donde interactúen representantes del Estado, de la sociedad civil y del mercado, marca las últimas décadas desde los años 80. A pesar de la relevancia que estos ajustes tienen para la administración pública contemporánea, no tienen una existencia garantizada. Un ejemplo contemporáneo son las experiencias de presupuesto participativo (PP), que en Brasil se encuentran en cierto declive, pero en otros países, como en España o Portugal, están creciendo (Fedozzi et al, 2020). En ese sentido, una mirada dirigida a la evaluación puede ser útil. A lo largo de los años, la cuestión de la evaluación ha sido tratada por diferentes autores, con enfoques cuantitativos y cualitativos y utilizando a los diferentes participantes implicados, como políticos, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil. Considerando que los PP están formados por actores del Estado y de la sociedad, con diferentes condiciones de participación, que generalmente favorecen a los políticos y a los empleados públicos, la intención es presentar un modelo de evaluación cualitativa que grupos más vulnerables, implicados en los presupuestos participativos, puedan aplicar y a partir de ahí estar en condiciones de actuar a favor de la sostenibilidad de esos espacios. Los indicadores sugeridos están distribuidos en tres dimensiones: la del ciudadano, la administrativa y la política. Esta comunicación es el principio de un trabajo más amplio, cuya segunda fase será la aplicación de esos indicadores en diferentes casos y la discusión de ellos con participantes de los PP.

MODALIDADES DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A partir de los años 80 diversos países fueron testigos de la adopción en sus administraciones públicas de lo que denominamos aquí modalidades de gobernanza. Una explicación para ese proceso, proveniente de Kooiman y Van Vliet (1993) y de Kooiman (2013), es que los estados no consiguen lidiar con la creciente complejidad, dinamismo y diversidad de los procesos de desarrollo de sociedades de países desarrollados. Sus modos de intervención, métodos e

instrumentos de políticas públicas no serían adecuados para esta nueva realidad. Por ello, la efectividad y legitimidad de esos gobiernos son puestos en cuestión. Por lo tanto, son necesarios cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es una realidad que no implica ni la idea de un Estado que se retira unilateralmente y niega esas demandas emergentes ni el convencimiento en la capacidad de autogobierno de otros actores sociales. En ese sentido se haría el esfuerzo de buscar modos alternativos de gobierno y gobernanza, caracterizados por interacciones entre gobierno y sociedad y entre actores públicos y privados, y por las relaciones de intervenciones políticas y administrativas con formas sociales de gobernanza. (Koiman, 2013; Koiman; van Vliet, 1993).

Según Kooiman y Van Vliet (1993) la gobernanza es un patrón o estructura que surge en cierto sistema político-social como resultado habitual de intervenciones de todos los actores implicados/ interesados. Gobernar, en ese contexto, puede entenderse como los esfuerzos de activar y coordinar actores sociales de tal modo que intervenciones públicas, de la sociedad civil y de organizaciones privadas afronten adecuadamente los problemas y hagan uso de las oportunidades presentes en las sociedades. Por su parte, los gobiernos son responsables de la acción político-administrativa directa, como también de la calidad de esa acción.

Otra explicación para la urgencia de modalidades de gobernanza y que coincide en parte con lo anterior, proviene de Fung y Wright (2001). Para ellos, en la medida en que las tareas de Estado resultaron más complejas y que el tamaño de las reglas y de la estructura institucional del sistema político-administrativo se hicieron más amplias y heterogéneas, las formas institucionales originadas en el siglo XIX, como son la democracia representativa y la administración pública tecno-burocrática, no serían capaces de resolver los problemas nuevos del siglo XXI. Cabe agregar que, en los países en desarrollo, muchos de los problemas más antiguos aún permanecen, entre ellos los problemas de injusticia social y de falta de equidad en la prestación de servicios públicos.

El concepto de gobernanza adoptado aquí se basa en la idea de Diniz (1999, p.196) que la considera como “capacidad gubernativa en sentido amplio, incluyendo la capacidad de acción estatal en la implementación de políticas y cumplimiento de metas”. Para esa autora la gobernanza trata del “conjunto de mecanismos y procedimientos para abordar la dimensión participativa y plural de la sociedad”

(Diniz, 1997, p.89), lo que implica ampliar y perfeccionar los medios de interlocución y de administración de los intereses presentes en el proceso, o sea, engloba cuestiones sobre “patrones de coordinación y cooperación entre actores sociales y políticos”.

Desde la perspectiva de Diniz (1997;1999) el papel del gobierno es vital. Otros autores como Frederickson (2007) afirman que “el gobierno es un requisito esencial para la gobernanza”. Wilson (2000) considera que “sí el gobierno no posee la capacidad de actuar, la cuestión de la gobernanza es discutible”.

En lo que se refiere a la cuestión de la democracia, Fung y Wright (2001) observan que el modelo representativo, cuyo núcleo básico de funcionamiento es la realización de elecciones periódicas para elegir líderes políticos que ocupen cargos tanto en el ejecutivo como en el legislativo en un determinado territorio, no materializa los ideales básicos de la democracia. Estos ideales serían facilitar la implicación activa de los ciudadanos; establecer consenso por medio de diálogos; elaborar e implementar políticas públicas que fomenten una economía productiva y una sociedad saludable, y en versiones más radicales, que garanticen que toda la sociedad disfrute de la riqueza producida por el país (Fung y Wright; 2001).

En ese contexto, desde el punto de vista de la Derecha, la cuestión de la gobernanza gana presencia a lo largo del período de reformas de la administración pública impulsada por la Nueva Administración Pública o New Public Management (NPM de aquí en adelante). El Estado es objeto de críticas y las soluciones pasan por la reducción del objetivo y alcance de sus acciones, en definitiva, reducir el tamaño del Estado. En la búsqueda de eficiencia las propuestas presentadas pasaban por la desregulación, privatización, reducción de servicios sociales y recorte de gastos públicos y externalización. Desde la perspectiva de la NPM, la discusión sobre gobernanza se producía desde el dominio de la perspectiva corporativista (orientada muchas veces por la descentralización administrativa y por la administración por resultados), donde un gestor/presidente de una fundación pública/ un secretario/un ministro debería rendir cuentas sea a órganos de control interno externo o a sus superiores. Según Peters la NPM se preocupaba de cuestiones de dentro del sector público, caracterizado por problemas como la ineficiencia, la corrupción, altos costes y alejamiento de las demandas del ciudadano. En su búsqueda de la eficiencia, la NPM propone aquellas estrategias citadas antes. Para controlar a los órganos y gestores públicos serían necesarios

ajustes de la rendición de cuentas entre órganos de la administración pública, como la gobernanza corporativa. Palabras como participación ciudadana, receptividad por parte del sector público de demandas de la sociedad y creación y adopción de formas más creativas y efectivas de actuación estatal no formaban parte de la agenda de la Derecha (Fung y Wright, 2001).

Por el lado de la Izquierda, según Fung y Wright (2001), aunque la visión de un Estado democrático afirmativo (aquel Estado que posee un papel creativo y activo para resolver problemas como respuesta a las demandas de la sociedad) se viera cuestionada y debilitada dada la incapacidad estatal de actuar de modo eficiente y legítimo al ser demandado, ella aún tendría relevancia. Según estos autores, el problema no serían las tareas complejas a las que el Estado tendría que enfrentarse, sino el diseño de las instituciones. Por lo tanto, el desafío sería crear estrategias transformativas democráticas que profundizaran valores democráticos como igualdad social y libertad individual combinados con control popular sobre decisiones colectivas, comunidad y solidaridad, y el apoyo a la formación de ciudadanos de tal modo que ellos estuvieran capacitados para actuar según sus potencialidades. Los autores identificaron casos (alrededor de los años 90) y entre ellos destacó el Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre como un ejemplo práctico de iniciativas que buscaban rediseñar instituciones democráticas representativas.

Fung y Wright (2001) identificaron puntos comunes en esos casos y establecieron a partir de ellos un modelo, denominado Empowered Deliberative Democracy (EDD -Democracia deliberativa empoderada). Ese modelo se basa en tres principios. El primero es de orientación práctica, o sea, una mirada enfocada en problemas tangibles. Ellos desarrollan estructuras de gobernanza dirigidas a la resolución de preocupaciones concretas. En el caso de los PP, se puede citar la elaboración de un presupuesto público sensible a las demandas de las capas desfavorecidas de la sociedad. En lugar de competir por recursos, los actores implicados pasarían a cooperar y establecer relaciones más amigables. Por otro lado, ese enfoque en cuestiones prácticas podría desviar la atención de cuestiones más amplias y tal vez más relevantes, como fiscalidad y derechos de propiedad (Fung y Wright, 2001). Cabe aquí resaltar la función de la implementación considerada vital para las modalidades de gobernanza (Diniz, 1996, 1997), Hill y Hull, 2009). La capacidad de implementación se refiere a las condiciones del Estado de movilización de recursos técnicos, institucionales, financieros y políticos

que se requieren para la ejecución de sus decisiones. En el caso de que los recursos no estén disponibles se deben crear y, también, tener en cuenta los recursos procedentes de la competencia técnica y la excelencia del cuadro administrativo. Además de esos aspectos, es importante garantizar las condiciones de apoyo político de las decisiones. Se considera que la implementación tiene un carácter eminentemente político y que, de ese modo, exige una estrategia de mantenimiento de canales abiertos tanto con la sociedad como con el sistema representativo como, por ejemplo, los partidos políticos y el poder legislativo (Diniz, 1997, p.42).

El segundo principio es el de la participación de abajo a arriba. O sea, existe un compromiso de aquellos que viven los problemas junto con los funcionarios responsables de resolver esas cuestiones. Se establecen canales de comunicación por medio de los cuales los ciudadanos pueden presentar y aplicar sus conocimientos, reflexiones e intereses en la formulación de soluciones. Una justificación para esa postura es la perspectiva de que los ciudadanos con mentes relativamente abiertas y los funcionarios que actúan facilitando el servicio poseen la experiencia y los conocimientos necesarios para resolver los tipos de problemas por ellos experimentados y, de ese modo, serían más aptos que los funcionarios especializados y distantes de aquellas realidades (Fung y Wright, 2001). Otra justificación es que la participación de actores que están en la base, a nivel de calle, sean ciudadanos sean funcionarios, aumenta la *accountability* y reduce la distancia entre la cadena de agencia/acción que caracteriza a los partidos políticos en el poder y a su aparato burocrático. Esto sirve para reducir prácticas de intercambios de favores por dinero que grupos en el poder usualmente realizan con sus clientelas políticas. En resumen, la función de los expertos es facilitar el proceso decisorio deliberativo popular e impulsar las sinergias entre los funcionarios públicos y las contribuciones procedentes de los ciudadanos.

Cabe aquí recordar que las interacciones entre actores siempre son contextualizadas según Kooiman (2013). A este contexto él lo llama dimensión estructural de las interacciones entre actores de la sociedad y del gobierno. Es necesario tener en cuenta factores que afectan a la participación de los diferentes actores implicados. Por ejemplo, asimetrías de información, diferencias de competencias, recursos organizativos y políticos entre los actores y condiciones de vida, son algunos factores que pueden afectar negativamente o positivamente la participación de los implicados en los procesos.

El tercer principio es el de la generación de la solución deliberativa.

En los procesos deliberativos, los ciudadanos se escuchan unos a otros y generan decisiones colectivas después de una adecuada reflexión y discusión sobre las diferentes perspectivas presentadas. Según Gustafson y Hertting (2017, p. 540) los “participantes deben ser capaces y estar dispuestos a escuchar y a considerar sinceramente los argumentos, las experiencias y las posiciones de los otros”. En general, tales procesos son conflictivos, con ganadores y perdedores. La característica relevante de la deliberación es que ellos encuentran razones que ellos aceptan en acciones colectivas, pero no necesariamente ellos las respaldan completamente o las consideran plenamente ventajosas. Uno de los riesgos en la deliberación es la posibilidad de que grupos más poderosos hagan uso de sus recursos para manipular y fortalecer su legitimidad para fines particulares. Esto puede ser denominado riesgo de captura (Ckagnazaroff, 2020). Otros riesgos son similares a aquellos citados en relación a la participación de abajo a arriba.

En lo que se refiere al diseño institucional, tres características institucionales podrían ayudar a fortalecer estos experimentos democráticos. La primera es la devolución. Devolución entendida como transferencia de poder, procesos de decisión y responsabilidad financiera de un órgano central para uno local (Bevir, 2011; Saito, 2011)

En la medida en que los problemas afrontados y la participación son específicos en términos geográficos, esa realidad institucional demandaría un reajuste del aparato estatal. Tal reajuste significaría devolución administrativa y política de poder de actuación, para la concepción e implementación de tareas prioritarias, a las unidades locales, como consejos regionales, en el caso de ciudades con PP. La vecindad/regional sería convidada a participar del proceso de establecer, implementar y monitorear tales prioridades.

La segunda característica se refiere a la supervisión y coordinación centralizadas. La coordinación es una de las principales funciones en modalidades de gobernanza (Diniz, 1996, 1997; Peters, 2013). Ella es entendida aquí como “someter a la lógica de los intereses en juego a un sistema integrado capaz de ajustarse a las diferentes visiones” (Diniz, 1996; p. 14). Según Diniz (1996), la coordinación implica administrar conflictos según la racionalidad gubernativa, definida a su vez, por un proyecto colectivo. Ese proyecto colectivo personifica lo que la autora denomina de interés público, resultante del esfuerzo de compatibilizar las diversas y contradictorias demandas sociales. Esto significa que el sistema político y las elites gobernantes sean capaces de lidiar con el

disenso y el conflicto, por medio de la negociación y el compromiso (Diniz, 1997, p. 40-41).

Aunque las unidades locales de acción posean cierto poder y discrecionalidad, no funcionan de modo atomizado. Existen canales de *accountability* y comunicación entre las unidades locales de actuación y los órganos superiores de la administración municipal. El papel de esos órganos superiores, como por ejemplo una secretaria municipal de planificación, es el de garantizar la calidad del proceso de decisión y la resolución de problemas. Esto puede darse por medio de la coordinación y distribución de recursos, resolución de problemas que las unidades locales de actuación no consiguen resolver por sí mismas, rectificación de los procesos de toma de decisión deficientes realizados por unidades problemáticas y divulgando innovaciones y aprendizajes entre las diferentes unidades locales de actuación. El PP en Porto Alegre llevó importantes decisiones locales a los niveles más altos de poder. Lo que se tiene aquí es una descentralización coordinada. Esto garantiza una integración entre las diferentes partes de la ciudad, de tal modo que el centro envía informaciones y recursos, y se busca mantener las unidades locales *accountable* (Fung y Wright, 2001).

La tercera característica es que tales modalidades están centradas en el Estado. Esto significa que tales experimentos intentan reformar instituciones oficiales siguiendo principios relacionados a la practicidad, participación y, a veces, la deliberación en organizaciones políticas o cívicas. En general, son permitidos por organizaciones de la administración pública en la toma de decisiones sustantivas y tratan de cambiar procedimientos de poder, reconstruyendo procesos de decisión internos del Estado. En términos de condiciones y funcionamiento de procesos deliberativos, se establece una cierta distribución de poder igualitario entre los participantes (Fung y Wright, 2001). Por otro lado, al depender de la posición política del grupo en el poder ejecutivo municipal, el vaciar o cerrar el PP se puede justificar basándose en la ineficiencia de la medida, en que su proceso de decisión no garantiza la agilidad necesaria de respuesta a las demandas presentadas. Tal postura, en esta excusa, no afectaría al carácter democrático de la gestión ya que el jefe del ejecutivo es electo ni a la calidad de las decisiones de la administración ya que fueron tomadas por especialistas (Ckagnazaroff, 2020).

Ante lo expuesto el PP encajaría como un ejemplo de innovación de cogobernanza, que, según McLaverty (2011), consisten en modalidades

en las cuales organizaciones públicas comparten poder con el pueblo. Mecanismos de cogobernanza ofrecen a los participantes del público un papel en el proceso de elaboración de políticas públicas que van más allá de la consulta o de los consejos e implica tener voz en el proceso de decisión, además de un papel directo en el establecimiento de la agenda. Estos mecanismos poseen o por lo menos deben poseer un carácter de continuidad a lo largo del tiempo.

Sin embargo, es necesario resaltar un aspecto sobre la adopción del PP a lo largo de los años 90 en Brasil en comparación con su adopción en el caso europeo, en años más recientes. Según Luchman et al. (2021), en el caso brasileño, el PP estaba relacionado con el movimiento de democratización que Brasil vivió a finales de los años 80 y con el intento de reducción de la desigualdad social por medio de la participación de la sociedad en las políticas públicas, especialmente en el presupuesto público. En resumen, la atención era por justicia redistributiva e inclusión política. El PP, en el caso brasileño, presentaba demandas de base material. Tal estrategia fue capitaneada por el Partido de los Trabajadores (PT) en esa época.

Cuando se observa el caso europeo, como por ejemplo el portugués, el interés es acercar la población a los gobiernos, generar confianza y las demandas planteadas son post materialistas, como el medioambiente (Luchman et al., 2021). Según López, S. y Gil-Jaurena (2021), en general, los casos europeos tratan de la modernización administrativa, sin mucha preocupación con la inclusión política y la desigualdad social. Tales diferencias se deben a las características específicas de la cultura política, organización de competencias, procedimientos presupuestarios y desarrollo de los países.

Para Ganuza y Baiocchi (2012), la utilización del PP a partir de Brasil y después en otros países, podría dividirse en dos fases. En la primera, que engloba los años 90, el PP emerge como un instrumento central de una estrategia de política pública por parte de partidos de izquierda, en el caso del PT. Se tenía la pretensión de compatibilizar justicia social, buena gobernanza, sustentándose en el apoyo electoral de entonces. La idea viajó por varias ciudades de Brasil y de América Latina. Varias administraciones públicas la adoptaron haciendo adaptaciones e innovaciones, pero también realizando reformas administrativas.

AÚN según Ganuza y Baiocchi (2012), en la segunda fase, a partir de finales de los 90, el PP habría atraído la atención internacional y viajó por el mundo, por medio de instituciones internacionales, como un dispositivo políticamente neutro que podría mejorar la gobernanza y

generar confianza de la sociedad con los gobiernos. Ello se basó en la separación del PP de un conjunto mayor de reformas institucionales de las cuales formaba parte.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Aunque las raíces de la participación de los ciudadanos en el presupuesto público se desarrollaron durante los años 80¹, cuando Brasil estaba en un período de transición a la democracia (Abers, 1998 ; Pignaton, 2005 ; Tranjan, 2016), no fue hasta su puesta en marcha en la ciudad de Porto Alegre, en 1989, cuando comenzó a tener la denominación formal de Presupuesto Participativo (PP) (Wampler y Goldfrack, 2022). A partir de ese momento comienza a ser adoptado por otras ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT), posteriormente se extendió a otras ciudades brasileñas gobernadas por otros partidos y a varios gobiernos locales latinoamericanos, cuando la Conferencia Habitat II de la ONU la reconoció como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano. (Goldfrack, 2006).

En 2001 llega a Europa (Francia y España) gracias a la relación que el PT tenía con los partidos comunistas de estos dos países (Pineda, 2004) y a partir de ahí comienza a expandirse por todos los continentes. Consiguiendo con el tiempo ampliar el número de experiencias a más de 12.000 según el Atlas Mundial del Orçamento Participativo² publicado en 2019, siendo Europa el continente con más experiencias (4.600) y España el tercer país con mayor número (350-400) por detrás de Polonia (1840-1860) y Portugal (1686). Las medidas de aislamiento, a causa de la pandemia de covid19, han llevado a muchos gobiernos a interrumpir o a dar por finalizados los procesos de presupuesto participativo en marcha, lo que ha provocado que se produjera el primer descenso del número de experiencias, hasta las 7.976 (Dias et al., 2021).

A partir de la puesta en marcha del PP en Porto Alegre y su expansión a otros municipios brasileños y después latinoamericanos comienza a plantearse el problema de la definición. ¿Qué es el presupuesto participativo? Desde ese momento se han ofrecido muchas definiciones tanto generales como particulares, tanto teóricas como prácticas, tanto políticas como técnicas (Pineda y Fernández, 2004). Las definiciones

generales describen al PP como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto público. Las definiciones particulares generalmente se derivan de la experiencia del PP de Porto Alegre y ponen el énfasis en varias características: el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso.

Una de las primeras definiciones fue la de un impulsor del PP, Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre durante los años 1993-1996 y 2000-2003, que se refería al PP como una “*esfera pública no-estatal de cogestión*” con potencial de transformación radical de las relaciones entre la sociedad civil y el propio Estado, entendiendo éste en un sentido amplio. Concepto que compartían también Utzig (1996); Pont (1997) y Baierle (2007).

La de Ubiratan de Souza (2001), economista que trabajó en la implementación de la experiencia de Porto Alegre es más general. Para él, “*el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno*”. Otra definición más matizada es la de Fedozzi (1997), que señala al PP como una “*esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal*” que combina formas de democracia directa con formas de democracia participativa semidirecta, con una importante característica que no aparecía en ninguna de las definiciones anteriores: el hecho de que los criterios y normas que rigen la toma de decisiones sean objetivos, impersonales y universales y los procedimientos, previsibles y conocidos por todos los participantes.

Para Sousa (1998) , otro de los teóricos de esta primera fase, el PP es una estructura y un proceso de participación basado en tres grandes principios y un conjunto de instituciones. Los tres principios son: todos los ciudadanos tienen derecho a participar; la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular, cuyo régimen interno está determinado por los participantes; y, finalmente, los recursos son distribuidos de

¹ Existen varios casos, al final de la década del setenta y comienzos de la del ochenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sometían sus presupuestos al debate público, incluido Lages, Bão Esperanza y Pelotas, donde un ex alcalde sostiene haber inventado el PP (Goldfrack y Schneider, 2006; Pineda y Pires, 2012).

² El Atlas es un mapeamiento de las experiencias denominadas como PP. Utilizando para distinguir cuales son las experiencias que pueden considerarse PP una definición técnica con tres características esenciales: 1) Ser un proceso que implique a todo o a una parte del presupuesto de una institución; 2) Prever que las prioridades a ejecutar sean decididas por los ciudadanos participantes y; 3) Garantizar la ejecución de las deliberaciones de los participantes (Dias et al., 2021).

acuerdo a un método objetivo, basado en una combinación de criterios generales y de criterios técnicos.

Con el tiempo, al ampliarse el número de experiencias, las definiciones tienen a ser más operativas para facilitar el análisis de estas. Es el caso de la definición de Goldfranck (2006) que señala que el PP es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. O las más genéricas de Sintomer y Ganuza (2011) que lo entienden como un “dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos”, de Sintomer (2014) que señala que el PP “permite la participación de los ciudadanos no electos en el diseño o la asignación de las finanzas públicas” y de Cabannes (2020) que lo ve como “una forma de toma de decisiones que implica activamente a los ciudadanos en la definición de prioridades de gasto de los recursos públicos”.

También se comienza a analizar por los académicos porque algunas experiencias tienen éxito y otras fallan, proponiendo cuatro dimensiones principales que en su opinión pueden ayudar a explicar la adopción y el mantenimiento de los PP, que son: la voluntad política de los gobernantes, el asociacionismo local, el diseño institucional y la gobernabilidad financiera (Wampler 2005, 2008; Lüchmann 2003; Pires 2011; Goldfranck, 2006; Horochovski & Clemente 2012; Souza 2015, 2021; Font, Della Porta & Sintomer, 2014; Fedozzi, Ramos & Gonçalves, 2020). Estas dimensiones no se consideran aisladamente, sino en interrelación con los contextos históricos y políticos de los procesos de implementación del PP. Siendo la voluntad política³, es decir el grado de compromiso de los gobernantes de compartir con los ciudadanos el poder de decisión sobre el destino de los recursos públicos, una de las principales variables para la mayoría de los autores (Fedozzi 2000; Fernández & Pineda, 2008; Lüchmann 2014; López Ronda & Gil-Jaurena, 2021).

Con el tiempo se han ido incorporando otras dimensiones que se consideran necesarias para implementar y mantener una experiencia de PP : i) el acuerdo de todos los grupos políticos de respetar el procedimiento sin interferir las elecciones en la continuidad del presupuesto participativo, ii) el compromiso con los funcionarios públicos y trabajadores de los servicios públicos de participar en un

nuevo compromiso con la sociedad, iii) el compromiso de integridad y ética pública que se recoja en un código que todos acepten y con el que se comprometan, iv) el abrir las instituciones para que la ciudadanía pueda participar y conocer las decisiones, v) el contar con un equipo de dinamizadores para fomentar las prácticas colectivas del control y la priorización del gasto público, y vi) el que exista un consejo ciudadano elegido por sorteo cada año para servir de organismo de control del proceso (Röcke, 2014; Mayor y Alarcón, 2020).

También en aras de la comparabilidad, los investigadores formularon diversas clasificaciones o tipologías. El primero fue Marquetti (2007) que propuso una tipología con tres dimensiones para analizar el PP en las grandes ciudades brasileñas: la definición de preferencias, la toma de decisiones y el control sobre el proceso. Lo que le permitió identificar cinco tipos de experiencias: a) de consulta pública; b) en las que la participación no está abierta a todos los ciudadanos; c) los PP de baja intensidad; d) los PP de media intensidad y; e) los PP de alta intensidad.

En el mismo año, Ganuza (2007) creó una tipología con cinco criterios para estudiar las experiencias españolas. Los cinco criterios eran: la participación, la relación de los PP con la administración, las reglas del proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones. A partir de ellos señaló tres modelos de PP: el administrativo, el representativo y el participativo.

Un año más tarde Sintomer, Herzberg y Röcke (2008) realizaron la primera y más amplia investigación comparativa europea, y ante la gran diversidad existente de experiencias que dificultaba su estudio, construyeron una tipología basada en cuatro criterios. Estos son: contexto sociopolítico y económico, dimensión normativa y voluntad política, procesos utilizados y dinámicas de acción colectiva. En función de esos criterios distinguen seis modelos de participación que les permiten trazar una carta conceptual de la participación en Europa: democracia participativa; democracia de proximidad; modernización participativa; modelo gerencial; desarrollo comunitario y; neocorporativo.

En ese mismo año, Pires y Pineda (2008) utilizaron diez criterios para elaborar su tipología. Estos criterios son: objetivos del proceso participativo, fases del proceso presupuestario en los que se da la participación de los ciudadanos, objeto de deliberación, iniciativa de la implantación, criterios para poder participar, ámbito de las

³ Posteriormente Romão (2011) reemplaza la variable “voluntad política” por la categoría de “status político del PP” en la administración municipal. El status político del PP en el contexto de la administración municipal, en su opinión, tiene una fuerte conexión con la ubicación de la estructura de gobierno que coordina el proceso de participación y también con el capital político de su coordinador.

deliberaciones, formas de participación, formas de regulación de la participación y poder de iniciativa para presentar propuestas. A partir de ellos elaboraron tres modelos o tipos ideales de PP: deliberativo, deliberativo/consulta y transparencia/deliberación/participación.

Posteriormente Barragán *et al.*, 2012 a partir de unas características comunes a todas las experiencias, las clasifica atendiendo a: la función de los actores que participan, quien define las normas de funcionamiento del proceso, según la función de la participación y teniendo en cuenta sus fines.

La tipología de Ganuza y Francés (2012) sintetiza tres modelos: burocrático, representativo y participativo a partir de cinco criterios: a) la participación; b) la relación del instrumento con la administración; c) las reglas del juego; d) la deliberación y; e) la toma de decisiones.

Montecinos (2014) y Cabannes (2015) comparan casos entre diferentes países, identificando los de mayor impacto a partir del valor total invertido, la relación de este con el total de las inversiones públicas y con el tamaño de población, los tipos de obras, el tiempo de ejecución de esas intervenciones, el modelo de participación, la capacidad de los ciudadanos de interferir en el proceso, entre otros elementos.

En la misma línea que lo realizado por Marquetti (2007), Cabannes y Lipietz (2015) formulan una matriz de análisis que permite identificar y clasificar, a partir de cinco dimensiones que se desglosan en 17 variables, si el perfil de un proceso de PP es de baja intensidad, intermedia o máxima. Las dimensiones son: a) participación de los ciudadanos; b) participación del gobierno local; c) financiera y fiscal; d) normativa/legal; e) física/territorial.

Ante los cambios planteados en la metodología de las experiencias por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, diversos autores han intentado clasificarlos (Best *et al.*, 2010; Sampaio y Roballo, 2010; Matheus *et al.*, 2010; Nietzsche, Pistoia y Elsässer, 2012; Ruesch y Wagner, 2013) siendo el trabajo de Sampaio (2014) el más completo encontrado. En él construye una tipología de los e-PP a partir de la utilización que se hace en el proceso de PP de las distintas herramientas digitales. Planteando ocho modelos: movilización online/participación presencial; envió de sugerencias online/participación presencial; envió de sugerencias online/participación presencial/voto online; deliberación online; deliberación online/voto online; participación presencial/voto online; entre e-voto y e-decisión y sugerencias online/participación presencial/control online.

Mientras tanto entre los autores que analizan los PP se comienza a plantear la necesidad de la evaluación de las experiencias. Evaluación que implica importantes problemas conceptuales, metodológicos y políticos, sobre todo si se pretende reflejar la pluralidad de percepciones, opiniones y valoraciones de los actores implicados (Anduiza y Maya, 2005; ODP, 2006; Pineda, 2009; Avritzer, 2010; Pires, R. R. C., 2011). Además, como exponen Galais, Navarro y Fontcuberta (2013), por un lado, faltan criterios consensuados sobre qué es calidad en este campo y, por otro, los ejercicios analíticos realizados al respecto son pocos y se limitan preferentemente a los estudios de caso. A pesar de este ello, las aportaciones de los últimos años de investigación en torno a este tema permiten ir avanzando en la búsqueda de indicadores de calidad, así como en la exploración sobre sus factores (González y Soler, 2021).

Pires y Pineda (2011) nos plantean un enfoque integrado de la evaluación de los PP a partir de seis criterios específicos: eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad, replicabilidad y deseabilidad. Dependiendo de quién evalúa y por qué motivo lo hace, uno (unos) u otro(s) aspecto(s) serán objeto de mayor atención, pero creen que no se deben despreciar totalmente los demás. Además, destacan el carácter multidisciplinar de la evaluación, con la presentación de los ámbitos disciplinares en los que se sitúan los enfoques aludidos como necesarios en un trabajo evaluativo de calidad: criterio de la eficiencia, ámbito de la economía; efectividad, administración; eficacia, política; sostenibilidad y replicabilidad, sociopolítica; deseabilidad, filosofía/ética/moral.

Un abordaje enfocado en las cuestiones institucionales es el de Falanga (2018), el cual establece tres grandes bloques con sus respectivas subdivisiones, el primer bloque es el análisis de “contexto”, en el que se plantean aspectos de la comunidad y de la entidad promotora, normalmente el gobierno. El segundo bloque está formado por el “proceso”, formado por a) el método de inclusión de los participantes; b) el proceso; y c) el equipo de evaluación. Por último. El tercero se refiere a los “resultados”, en el que se identifica la relación entre objetivos y resultados conseguido. Otros autores como Pereira (2015; 2019) y Silva y Pineda (2012) incorporan la necesidad de implicación en los proyectos de PP de los técnicos y de la comprensión del territorio donde son introducidos.

Mayka (2019), más adelante, identifica los que considera criterios esenciales para la evaluación de las instituciones, como son: la

aplicación (que varía entre contextos), la durabilidad y la “fuerza” del diseño institucional (algo definido posteriormente), que no se produce exactamente en el momento de su creación, pero si con su consolidación.

González y Soler (2021) proponen para realizar una evaluación de las experiencias de PP descomponerla en dos aspectos: proceso, dividido en las dimensiones de inclusividad, deliberación e influencia, y resultados, que comprenden resultados sobre políticas y en las relaciones con la sociedad civil. Aunque en su artículo solo evalúan los resultados.

Por último, no podemos dejar de mencionar las evaluaciones que algunas de las experiencias recientes han realizado. La realizada en 2018 por el Ayuntamiento de Zaragoza (España) analiza cuatro grandes dimensiones: el diseño y la planificación del proceso (pertinencia del proceso, coherencia del diseño, viabilidad del diseño y su planificación y calidad del diseño), su ejecución (capacidad de propuesta, grado de implementación y calidad del proceso en la ejecución), los/as participantes movilizados/as (grado de apertura, cantidad de participantes, diversidad y representatividad) y sus resultados o impactos (capacidad propositiva, eficacia en ejecución presupuestaria, eficiencia en el uso de los remanentes e implementación de las propuestas aceptadas). También en 2018 se realizó una evaluación de la experiencia de PP del Ayuntamiento de Madrid que tenía como objetivo principal analizar el proceso con el fin de mejorarlo. Este tipo de evaluaciones de proceso son las más utilizadas en aquellos casos en que se realiza una evaluación.

Rask et al. (2021) evaluaron la calidad del proceso de PP de Helsinki y sus impactos durante los años 2018-2020. Para ello utilizaron el modelo Co-Creation Radary que creó un gráfico general del OmaStadi (nombre del PP) usando 12 indicadores en lugar del enfoque común de basar una evaluación únicamente en la calidad y eficiencia del proceso o de la reacción del ciudadano. Los criterios utilizados intentan reflejar las características de una sociedad pluralista como la finlandesa, abordando el proceso desde la perspectiva de objetivos, implementación, actores y resultados.

Cuadro 1 – Literatura sobre el PP

Tema	Autores	Indicadores
Concepto	- Genro (1998) - Utzig (1996) - Pont (1997) - Baierle (2007) - Ubiratan de Souza (2001) - Fedozzi (1997) - Sousa (1998) - Goldfranck (2006) - Sintomer y Ganuza (2011) - Sintomer (2014) - Cabannes (2020)	- Generales - Específicas - Políticas - Técnicas
Éxito de las experiencias de PP	- Wampler 2005, 2008 - Lüchmann 2003 - Pires 2011 - Goldfrank, 2006 - Horochovski & Clemente, 2012 - Souza 2015 - Font, Della Porta & Sintomer, 2014 - Fedozzi, Ramos & Gonçalves, 2020 - Souza, 2021	- La voluntad política de los gobernantes - El asociacionismo local - El diseño institucional - La gobernabilidad financiera - Otras dimensiones
Clasificaciones o tipologías	a) Marquetti, 2007 b) Ganuza, 2007 c) Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008 d) Pires y Pineda, 2008 e) Barragán <i>et al.</i> , 2012 f) Ganuza y Francés, 2012 g) Montecinos (2014) y Cabannes (2015) h) Cabannes y Lipietz (2015) i) Sampaio (2014)	a) la definición de preferencias, la toma de decisiones y el control sobre el proceso. b) la participación, la relación de los PP con la administración, las reglas del proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones. c) contexto sociopolítico y económico, dimensión normativa y voluntad política, procesos utilizados y dinámicas de acción colectiva d) objetivos del proceso participativo, fases del proceso presupuestario en los que se da la participación de los ciudadanos, objeto de deliberación, iniciativa de la implantación, criterios para poder participar, ámbito de las deliberaciones, formas de participación, formas de regulación de la participación y poder de iniciativa para presentar propuestas e) la función de los actores que participan, quien define las normas de funcionamiento del proceso, según la función de la participación y teniendo en cuenta sus fines f) la participación; la relación del instrumento con la administración; las reglas del juego (metodología); la deliberación y; la toma de decisiones g) valor total invertido, la relación de este con el total de las inversiones públicas y con el tamaño de población, los tipos de obras, el tiempo de ejecución de esas intervenciones, el modelo de participación, la capacidad de los ciudadanos de interferir en el proceso h) participación de los ciudadanos, participación del gobierno local, financiera y fiscal, normativa/legal y física/territorial. i) la utilización que se hace en el proceso de PP de las distintas herramientas digitales.

Tema	Autores	Indicadores
Evaluación	a) Pires y Pineda, 2011 b) Falanga (2018) c) Pereira (2015; 2019) y Silva y Pineda (2012) d) Mayka (2019) e) González y Soler (2021) f) Ayuntamiento Zaragoza g) Ayuntamiento de Madrid h) Helsinki (Rask et al., 2021)	a) eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad, replicabilidad y deseabilidad b) contexto, proceso y resultados c) papel de los técnicos d) la aplicación, la durabilidad y la “fuerza” del diseño institucional e) proceso y resultado f) el diseño y la planificación del proceso, su ejecución, los/as participantes movilizados/as y sus resultados o impactos g) proceso h) objetivos, implementación, actores y resultados

Fuente: Elaboración de los autores

PROPUESTA DE EVALUACIÓN CUALITATIVA

Modalidades de gobernanza democrática, como el presupuesto participativo, son creados a partir de dos objetivos básicos, que son: la democratización de la administración pública y la mejora de la eficacia y la efectividad de su funcionamiento. La propuesta de evaluación debe basarse en tales objetivos y contemplar a los diferentes actores involucrados en las modalidades. Al considerar las diferencias entre los actores involucrados la mirada se dirige al contexto y a los recursos/capacidades que los actores poseen y que afectan a su actuación en estos espacios. En ese sentido, la tentativa aquí es presentar parámetros para orientar la elaboración de un esquema de evaluación que grupos más vulnerables, implicados en los presupuestos participativos, puedan aplicar y de esa forma actuar en favor de la sostenibilidad de dichos espacios. En este sentido, el enfoque de evaluación adoptada es cualitativo. Así, la evaluación cualitativa es entendida, a partir de la contribución de Anastas (2004), como aquella que aplica métodos cualitativos de investigación en relación a cuestiones de evaluación de programas, proyectos o acciones públicas. A su vez, la investigación cualitativa

es, según Denzin y Lincoln (2005; p. 3), una actividad localizada que sitúa al observador en el mundo. Consiste en un conjunto de prácticas materiales e interpretativas que hacen al mundo visible. Estas prácticas trabajan el mundo a partir de una serie de representaciones, que incluyen notas de campo, entrevistas, conversaciones, fotografías, grabaciones y notas para el propio/a investigador/a. La investigación cualitativa implica un enfoque interpretativo y naturalístico en relación al mundo. O sea, el investigador estudia fenómenos en ambientes naturales e intenta interpretar esos fenómenos a partir de la comprensión que las personas poseen sobre ellos. Al lidiar con el modelo de evaluación es necesario establecer indicadores que puedan tener fuentes de información accesibles, que sean relevantes y puedan comprenderlos todos. Estos indicadores cualitativos, según Minayo (2009; 87), son los que expresan “la voz, los sentimientos, los pensamientos y las prácticas” de aquellos implicados en el proceso a ser evaluado. Ellos indican la aceptación o no de prácticas e ideas, actitudes, valores, comportamientos y tipos de conocimiento de la realidad investigada. Por otro lado, ellos tienen que reflejar las dimensiones importantes para los objetivos básicos del PP. Considerando que tales modalidades están hechas por actores del Estado y de la sociedad, la pretensión de pensar y elaborar un modelo/esquema de evaluación de tales modalidades tiene que tener en cuenta a los individuos implicados. Como afirma Evans (2004, p.46):” Para comprender a la sociedad, así como para entender al Estado, las mejores fuentes de información son las discusiones con los individuos”.

Con respecto a esta etapa de trabajo, de lo que trata está comunicación, se han establecido a partir de la investigación bibliográfica tres dimensiones de evaluación, a partir de las cuales los investigadores han elaborado los indicadores que se discutirán en la segunda etapa de la investigación: la del ciudadano, la política y lo administrativo.

En relación al ciudadano, la preocupación principal es la garantía de los derechos básicos, la participación y democratización de la relación entre Estado y sociedad, la relación entre los actores de la sociedad civil, la percepción que los ciudadanos tienen de la actuación del ejecutivo en relación a las demandas que ellos plantean y la percepción de cambio a partir de la asignación de recursos procedentes del presupuesto participativo.

En relación al aspecto administrativo la mirada se dirige sobre la manera en que el PP es considerado por la planificación y gestión presupuestaria municipal, de ahí que las cuestiones estén relacionadas con la calidad de la distribución de los gastos públicos, el peso de los recursos del presupuesto participativo en el presupuesto total del municipio, la mejora en la distribución de los gastos públicos, el apoyo material del ayuntamiento para la realización del presupuesto participativo, en qué medida las decisiones fueron implementadas por el gobierno municipal, el modo de actuación de los distintos órganos del ayuntamiento en el proceso y la disponibilidad de información a la sociedad.

En cuanto al aspecto político la mirada va dirigida al modo en que el gobierno municipal considera y actúa en el proceso, las cuestiones que se refieren a como él comunica a la sociedad las medidas implementadas relacionadas con las demandas procedentes del presupuesto participativo, como es el comportamiento del legislativo o de los miembros de la oposición, según el modelo político del país, respecto al PP y como es la relación de los miembros del gobierno municipal con el PP.

Establecemos el siguiente esquema para la elaboración de los indicadores: 1. objetivos del PP - 2. revisión bibliográfica sobre evaluación - 3. dimensiones - 4. preguntas - 5. indicadores.

En relación a la dimensión del ciudadano los indicadores son los siguientes:

- a. respeto a los derechos básicos (los derechos deben ser especificados, dependiendo del caso)
- b. espacios para la participación ciudadana
- c. accesibilidad a las reuniones deliberativas (sean presenciales u online)
- d. condiciones para que todos los ciudadanos puedan manifestarse en las reuniones deliberativas
- e. comportamiento de los técnicos con los ciudadanos
- f. lenguaje claro y sencillo de los técnicos para que los ciudadanos puedan entender sus explicaciones
- g. comprensión por parte de los ciudadanos de los documentos técnicos
- h. espacios para la relación de los ciudadanos entre si
- i. percepción por parte del ciudadano de que se da solución a los problemas presentados, derivados de las decisiones

tomadas por el PP

- j. información clara a los ciudadanos sobre la aprobación o denegación de las propuestas que estos han presentado

En relación a la dimensión de la administración los indicadores son los siguientes:

- a. apoyo del gobierno municipal en las reuniones del PP
- b. divulgación del PP a la sociedad por parte del Gobierno municipal
- c. posición=modo de tratamiento del PP por la planificación municipal (o asimilación del PP en la planificación municipal)
- d. relación de los técnicos municipales de planificación y presupuestación con los miembros del PP
- e. incorporación de las demandas del PP en el presupuesto municipal
- f. comprensión por parte del ciudadano de los documentos de la planificación
- g. comprensión por parte del ciudadano de documentos presupuestarios
- h. implementación de las demandas aprobadas por el PP
- i. la posición del PP en la gestión de la implementación de las demandas aprobadas por el PP

En relación a la dimensión política los indicadores son los siguientes:

- a. posición del gobierno municipal en relación al proceso del PP
- b. divulgación del proceso del PP por parte del Ayuntamiento
- c. transparencia del gobierno municipal sobre las medidas de implementación de las decisiones del PP
- d. comportamiento del legislativo municipal o la oposición sobre el PP
- e. relación de los políticos con el PP.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta comunicación tiene como objetivo proponer indicadores cualitativos para la evaluación de los Presupuestos Participativos, a partir de la mirada de los representantes de los ciudadanos. Establecemos el siguiente esquema para la elaboración de los indicadores: 1. objetivos del PP - 2. revisión bibliográfica sobre

evaluación - 3. dimensiones - 4. preguntas - 5. indicadores. Los indicadores propuestos se refieren a las dimensiones: del ciudadano, de la administración y de la política. La intención es que los ciudadanos puedan adoptarlo sin dificultades. El próximo paso, a realizar, es aplicar estos indicadores y discutirlos con participantes de diferentes PP, para mejorar esos indicadores de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

ABERS, Rebeca. From clientelism to co-operation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v.26, n.4, p.511-23, 1998.

ANASTAS, Jeane W. Quality in Quality Evaluation: Issues and Possible Answers. *Research on Social Work Practice*, Vol. 14 No. 1, p. 57-65. 2004.

ANDUIZA, Eva y de MAYA, Sergi. La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. Barcelona: Fundació Bofill. Colecció Finestra Oberta. 2005. Disponible en: www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/405.pdf

AVRITZER, Leonardo. Las instituciones participativas en el Brasil democrático, Xalapa, Universidad Veracruzana. 2010.

BAIERLE, Sergio. Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre. ONG CIDADE, 1997.

BARRAGÁN, Vicente; ROMERO, Rafael. y SANZ, José Manuel. Análisis de las expectativas ciudadanas expresadas en las propuestas de Presupuestos Participativos. En: ALLEGRETTI, Giovani (Ed.) Estudio comparativo de los Presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay. Málaga: Diputación de Málaga, PARLOCAL, 2012, p. 197-258.

BEST, N. Juliette et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. *Cadernos PPG-AU/UFBA*, 2010.

BEVIR, Mark. Governance as Theory, Practice, and Dilemma. In: BEVIR, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of GOVERNANCE*, Los Angeles, SAGE, ch.1, 2011, p.1-16.

CABANNES, Yves. The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. *Environment And Urbanization*, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 257-284, 2015.

CABANNES, Yves. Participatory Budgeting contributions to leave no one behind and no place behind: Lessons from the past three decades: Final draft 3. UN Habitat [Working Paper, Unpublished], 2020.

CABANNES, Yves y LIPIETZ, Barbara. The democratic contribution of participatory budgeting. *International Development*, Londres, v. 168, n. 15, p. 1-33, 2015.

CKAGNAZAROFF, Iván Beck. Processos Deliberativos; In: TORRUELLA, Joaquin.; MARTINS, Simone y PINEDA, Carmen (Orgs.). *Uma Nova Democracia para o Século XXI? Universidade Federal de Viçosa - Instituto de Desenvolvimento Sustentável -IPPS*, 2020.

DENZIN, Norman K. y LINCOLN, Yvonna. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research; In: Denzin, N. K., Lincoln, Y.S. *The SAGE handbook fo qualitative research*; Thousand Oaks,- 3rd ed., p. 1-32, 2005.

DIAS, Nelson; HENRÍQUEZ Sahsil y JULIO, Simone (Eds.) *Participatory Budgeting World Atlas*. [Atlas Mundial de los Presupuestos Participativos]. Portugal: Epopeia, 2019.

DIAS, Nelson et al. (Org.). *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021*, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*,

Ano 47, Vol. 120, no. 2, p.5-21, 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: UnB/ENAP, 1997. p.19--54.

EVANS, Peter. Autonomia e Parceria - estados e transformação industrial, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

FALANGA, Roberto. Avaliação de processos participativos com a sociedade civil. In: FERRÃO, João y PAIXÃO, J. M. Pinto (Org.). Metodologias de avaliação de políticas públicas. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, 2018, p. 455-479.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASEIPPUR, UFRJ, 1997.

FEDOZZI, Luciano. O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marília Patta y GONÇALVES, Fernando Gonçalves. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação, Rev. Sociol. Polit., 28 (73), 2020. DOI 10.1590/1678-987320287305

FERNÁNDEZ, Carlos J. y PINEDA, Carmen. Presupuesto Ciudadano: un análisis sobre el desarrollo de la experiencia de participación presupuestaria en la ciudad de Logroño. Gestión y Análisis de Políticas Públicas 33-34, p 1-26, 2008. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i33-34>

FONT, Joan; DELLA PORTA, Donatella y SINTOMER, Yves. Participatory Democracy in Southern Europe. Londres: Rowman and Littlefield, 2014.

FREDERICKSON, H. George. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E., POLLIT, Christopher.

Oxford. The Oxford Handbook of Public Management, ch.12, 2007, p.282-304.

FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. Politics and Society, Vol. 29, No.1, March, p. 5-41, 2001.

GALAIS, Carolina; NAVARRO, Clemente J. y FONTCUBERTA, Paloma. La calidad de los procesos participativos locales indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. Revista española de ciencia política, 32, p. 65-87, 2013. ISSN 1575-6548

GANUZA, Ernesto. Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España, Documentos de Trabajo 1307, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba, 2007.

GANUZA, Ernesto y FRANCÉS, Francisco. El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate. Madrid: CIS, 2012.

GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política, 26 (2), p. 3-28, 2006.

GOLDFRANK, Benjamin y SCHNEIDER, Aaron. Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul. En: LUBAMBO, Cátia W.; COELHO, Denilson. y MELO, Marcus. Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo, Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 253-291.

GONZÁLEZ, Antonia y SOLER, Alejandro. Nuevas miradas de los presupuestos participativos: los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica. OBETS. Revista de Ciencias Sociales 16(1), p. 135-150, 2021. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.09>

GUSTAFSON, Per y HERTTING, Nils. Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives

for Participation. *American Review of Public Administration*, Vol. 45 (5), p. 538-549, 2017.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R. y CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), p. 127-157, 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300007.

HILL, Michael y HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. London, SAGE, 2009.

KOIMAN, Jan y van VLIET, Mario. Governance and Public Management. In: ELIASSEN, Kjell y KOOIMAN, Jan (eds). *Managing Public Organizations - Lessons from Contemporary European Experience*. London. SAGE, 1993, p. 58-72.

KOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London. SAGE, 2013.

LASCOURMES, Pierre y LE GALES, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* v.20, n.1, 2007, p.1-21.

LÓPEZ RONDA, Sergio y GIL-JAURENA, Inés. Transformaciones del Presupuesto Participativo en España: de la aplicación del modelo de Porto Alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), p. 151-174, 2021. <https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.1.10>

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katályses*, 6(2), p. 165-178, 2003.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamentos Participativos: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), p. 167-197, 2014. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn et al. (2021). *Desafios do Orçamento Participativo: Um Estudo no Brasil (Araraquara- SP) e em Portugal*

(Cascais). *Estudos Sociológicos*. Araraquara. Vol. 26, n. 50, p.213-251, 2021.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. En DAGNINO, Evelina y TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. 2007, p:77-97. Argos Editora Universitária.

MATHEUS Ricardo et al. Case Studies of Digital Participatory Budgeting in Latin America - Models for Citizen Engagement. *Actas de la 4ª Conferencia Internacional sobre Teoría y Práctica de la Gobernanza Electrónica*, 2010.

MAYKA, Lindsay. The origins of strong institutional design: policy reform and participatory institutions in brazil's health sector: Policy reform and participatory institutions in Brazil's Health Sector. *Comparative Politics*, v. 2, n. 51, p. 275-294, 2019.

MAYOR, José Manuel y ALARCÓN, Gloria. Presupuestos participativos: aspectos conceptuales y previos a su implementación. En: CABANNES, Yves; MAYOR, José Manuel y MOLINA, José (Coords.). *Presupuestos Participativos: aportes y límites para radicalizar la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2020, p. 35-57.

MCLAVERTY Peter. Participation. In: BEVIR, Mark (Ed.) *The SAGE Handbook of GOVERNANCE*, Los Angeles, SAGE, ch.26, 2011, p.402-418.

Minayo, María Cecilia de Souza. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 33(1 supl.), p.83-91, 2009.

MONTECINOS, Egon. Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, XXI (2), p. 351-378, 2014.

NITZSCHE, Philipp; PISTOIA, Adriano y ELSÄßER, Marc. Development of an Evaluation Tool for Participative E-Government Services: A Case

Study of Electronic Participatory Budgeting Projects in Germany. *Revista Administratie Si Management Public*, n. 18, p. 6-25, 2012.

Observatorio Internacional Democracia Participativa. Guía práctica de evaluación de procesos participativos. Documento elaborado a partir de los Grupos de Trabajo coordinados por el Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián. Barcelona: OIDP, 2006.

PEREIRA, Elson Manoel. (Org.). *A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Elson Manoel. *Condições Institucionais para participação em Políticas Públicas Urbanas numa perspectiva comparada entre Brasil, França, Portugal e Quebec*. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: Laboratório Cidade e Sociedade, 2019.

PETERS Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, mai./ago., p.28-33, 2013.

PIGNATON, Fernando João. *Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: a experiência do Espírito Santo (1983-1994)*. Vitória: EDUFES, 2005.

PINEDA, Carmen. Los presupuestos participativos en España: un balance provisional. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Madrid, 78, p. 64-76, 2004.

PINEDA, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, p. 311-325, 2009. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i311.9692>

PINEDA, Carmen y FERNÁNDEZ, Carlos. Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 28-29, p. 119-136, 2004.

PINEDA, Carmen y PIREs, Valdemir. Características de las

experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, Nueva Época, 7, p. 51-90, 2012.

PIRES, Valdemir y PINEDA, Carmen. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 308, p. 206-244, 2008.

PIRES, Valdemir y PINEDA, Carmen. Presupuestos participativos (PPs) e instituciones participativas (IPs) en Brasil: criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y casos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, v. 12, n. 317, p. 259-278, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, IPEA, v. 7, Brasília: Ipea, 2011. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf

PONT, Raul. A capital da democracia, in: Genro, T. (coord.) *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p. 23-26, 1997.

RASK, Mikko et al. Final evaluation of the City of Helsinki's participatory budgeting. *OmaStadi 2018–2020*. Universidad de Helsinki, 2021.

ROCKE, A. *Enmarcando la participación ciudadana: presupuestos participativos en Francia, Alemania y Reino Unido*. Saltador, 2014.

RUESCH, M. A. y WAGNER, M. *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants*. Relatório para Buergerhaushalt.org. 2013. Disponible en: http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/German_PB_final_engl1.pdf. Acceso el 20 Junio de 2016.

SAITO, F. Decentralization. In: Bevir. Marck (Ed.) *The SAGE Handbook of GOVERNANCE*, Los Angeles, SAGE, ch.31,2011, p.484-500.

SAMPAIO, R.C. *Orçamentos Participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para*

e-participação e e-democracia. Tesis presentada en la Universal Federal de Bahia (Brasil), 2014.

SAMPAIO, R. C. y ROBALLO, J. H. M. A internet como incremento da participação offline: Uma proposta de classificação para Orçamentos Participativos online. Cadernos PPG-AU/UFBA, 9(1). 2011- Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5117>

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy, *Politics & Society*, 26, 4, p. 461-510, 1998.

SILVA, Elielson Carneiro y PINEDA, Carmen. El presupuesto participativo y la administración municipal: los casos de Araraquara (Brasil) y Logroño (España). *Revista Berceo* 162, p. 341-360, 2012.

SINTOMER, Yves. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. In *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. In Loco, 2014.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten y RÖKE, Anja. Les budgets participatifs en Europe. *Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte, 2008.

SINTOMER, Yves y GANUZA, Ernesto. Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo Transnational Institute, 2011.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, 17(1), p. 226-251, 2015. DOI: 10.12957/irei.2015.18054.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação

democrática, Vitória: EDUFES, 2021.

TRANJAN, Ricardo. A sociedade civil brasileira pela lente da Participação cidadã. In MESQUITA, Nuno (org.), *Brasil: 25 anos de democracia*. São Paulo, Konrad Adenauer, 2016, p.17-44.

UTZIG, José Eduardo. (1996) Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre, *Novos Estudos*, 45, p. 209-222, 1996.

WAMPLER, Brian. Expandindo accountability através de instituições participativas?. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson Bandeira y MELO, Marcus André Barreto (Orgs.) *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis: Vozes, p. 33-62, 2005.

WAMPLER, Brian. Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), p. 61-81, 2008. DOI: 10.5129/001041508X12911362383679

WAMPLER, Brian y GOLDFRANCK, Benjamin. *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting*. Palgrave Mcmillan, 2022.

WILSON Robert H. Understanding Local Governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, abr./jun. Vol. 40, n.2, p. 51-63, 2000.

✓ Participação social como componente de dimensão avaliativa em modelos de cidades inteligentes sustentáveis

Cleide de Marco Pereira

Centro de Tecnologia da Informação
Renato Archer
Center of Technology of Information, CTI - Renato Archer

Cátia Regina Muniz

Centro de Tecnologia da Informação
Renato Archer
Center of Technology of Information, CTI - Renato Archer

Alcides Fernando Gussi

Universidade Federal do Ceará
Federal University of Ceara

Angela Maria Alves

Centro de Tecnologia da Informação
Renato Archer
Center of Technology of Information, CTI - Renato Archer

Resumo: O artigo analisa a participação social como componente avaliativo, no processo de construção do “Modelo de Maturidade de Cidades Inteligentes Sustentáveis Brasileiras” MMCISB, no âmbito da pesquisa realizada pelo Laboratório poli.TIC, do CTI Renato Archer. A metodologia empregada baseou-se na perspectiva que inclui múltiplos métodos e teorias, que permitem a compreensão dos contextos locais. Para isso foram escolhidas algumas cidades para realização de visitas técnicas, para analisar a participação dos atores sociais como categoria avaliativa dos níveis de maturidade dos municípios brasileiros. Os resultados apresentados referem-se aos dados coletados em duas cidades, localizadas em regiões distintas, onde foram identificadas iniciativas de governança colaborativa, como um dos instrumentos para a transformação digital e melhoria das condições de vida da população. Conclui-se que a participação tem se restringido à consulta ou avaliação de ações já implementadas, mas não há, efetivamente, a inserção de municípios no processo de elaboração de políticas públicas locais.

Palavras-chave: participação social; metodologias de avaliação; cidades inteligentes sustentáveis; governança colaborativa.

EN Social participation as an evaluative dimension component in sustainable smart city models

Abstract: The article analyzes social participation as an evaluative component, in the process of building the “Maturity Model of Sustainable Smart Brazilian Cities” MMCISB, within the scope of the research carried out by the poli.TIC Laboratory, of the CTI Renato Archer. The methodology used was based on the perspective that includes multiple methods and theories, which allow the understanding of local contexts. For this, some cities were chosen to carry out technical visits, to analyze the participation of social actors as an evaluative category of the maturity levels of Brazilian municipalities. The results presented refer to data collected in two cities, located in different regions, where collaborative governance initiatives were identified as one of the instruments for digital transformation and improvement of the population's living conditions. It is concluded that participation has been restricted to consultation or evaluation of actions already implemented, but there is no effective inclusion of citizens in the process of elaborating local public policies.

Key-words: social participation; assessment methodologies; sustainable smart cities; collaborative governance.

ES La participación social como componente de la dimensión evaluativa en modelos de ciudades inteligentes sostenibles

Resumen: El artículo analiza la participación social como componente evaluativo, en el proceso de construcción del “Modelo de Madurez de Ciudades Brasileñas Inteligentes Sostenibles” MMCISB, en el ámbito de la investigación realizada por el Laboratorio poli.TIC, del CTI Renato Archer. La metodología utilizada se basó en la perspectiva que incluye múltiples métodos y teorías, que permiten la comprensión de los contextos locales. Para ello, se eligieron algunas ciudades para realizar visitas técnicas, a fin de analizar la participación de los actores sociales como categoría evaluativa de los niveles de madurez de los municipios brasileños. Los resultados presentados se refieren a datos recopilados en dos ciudades, ubicadas en diferentes regiones, donde las iniciativas de gobernanza colaborativa fueron identificadas como uno de los instrumentos para la transformación digital y la mejora de las condiciones de vida de la población. Se concluye que la participación se ha restringido a la consulta o evaluación de acciones ya implementadas, pero no existe una inclusión efectiva de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas locales.

Palabras-clave: participación social; metodologías de evaluación; ciudades inteligentes sostenibles; gobernanza colaborativa.

FR La participation sociale en tant que composante de la dimension évaluative dans les modèles de villes intelligentes durables

Résumé L'article analyse la participation sociale en tant que composante évaluative, dans le processus de construction du “Modèle de Maturité des Villes Intelligentes Durables Brésiliennes”, MMCISB, dans le cadre de la recherche menée par le Laboratoire poli.TIC, du CTI Renato Archer. La méthodologie utilisée était basée sur la perspective qui comprend de multiples méthodes et théories, qui permettent la compréhension des contextes locaux. Pour cela, certaines villes ont été choisies pour effectuer des visites techniques, pour analyser la participation des acteurs sociaux comme une catégorie d'évaluation des niveaux de maturité des municipalités brésiliennes. Les résultats présentés font référence à des données collectées dans deux villes, situées dans des régions différentes, où les initiatives de gouvernance collaborative ont été identifiées comme l'un des instruments de transformation numérique et d'amélioration des conditions de vie de la population. Il est conclu que la participation a été limitée à la consultation ou à l'évaluation des actions déjà mises en œuvre, mais il n'y a pas d'inclusion effective des citoyens dans le processus d'élaboration des politiques publiques locales.

Mots-clés: participation sociale; méthodologies d'évaluation; villes intelligentes durables; gouvernance collaborative.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo aborda os resultados da pesquisa “Modelo de Maturidade de Cidades Inteligentes Sustentáveis Brasileiras (MMCISB)”, propondo uma reflexão sobre a participação social como um dos instrumentos avaliativos dos níveis de maturidade de cidades inteligentes, a partir de análises advindas de visitas técnicas realizadas em dois municípios brasileiros. Trata-se de uma análise no âmbito da pesquisa realizada pelo Laboratório de Instrumentos de Políticas para TIC – poli.TIC – do Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer – CTI, Unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI.

O MMCISB fundamenta-se nas recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT), que orienta avaliar as cidades a partir de indicadores em três dimensões: econômica, sociocultural e meio ambiente, divididas em cinco níveis de maturidade: 1) planejamento; 2) alinhamento; 3) desenvolvimento; 4) integração; e 5) otimização. O MMCISB também recomenda avaliar a cidade em cinco áreas, denominadas verticais: 1) estratégia; 2) infraestrutura; 3) dados; 4) serviços e aplicações; e 5) monitoramento, consideradas as verticais do modelo da UIT, que foram objetos de ampliação.

Contudo, o desenho da pesquisa levou à adaptação e ampliação do modelo da UIT, para diagnosticar os municípios brasileiros no que se refere ao nível de maturidade para cidades inteligentes sustentáveis. Nessa adaptação do modelo da UIT, identificou-se a necessidade de inserir mais dois níveis de maturidade, já que o nível 1 “planejamento” do referido modelo, exige que o município tenha um plano estratégico de cidades inteligentes e a maioria das cidades brasileiras ainda não o possui.

Para tanto, como estratégia metodológica, visando compreender melhor a gestão municipal, o grau de conhecimento sobre cidades inteligentes e seus planos de transformação digital, foram selecionadas algumas cidades para a realização de visitas técnicas, a partir de critérios em termos de prontidão tecnológica, ou seja, o quanto a cidade estava pronta para implementar tecnologias: baixa, média e alta¹. Esse artigo analisa os dados coletados em duas cidades, que, evidenciam como os processos de participação, observados durante visitas técnicas, foram considerados, como categorias empíricas, para adaptação do Modelo² e também para avaliar os níveis de maturidade das cidades brasileiras.

No período das visitas técnicas pôde-se observar de que forma a participação dos munícipes foram inseridas em ações e políticas para cidades inteligentes sustentáveis. Então, procurou-se verificar a existência efetiva e o nível dessa participação em planejamentos e ações da gestão municipal, a partir do que se tem denominado de governança participativa.

A expressão governança participativa tem permeado os debates de estudiosos de políticas públicas, desde os anos de 1990. Milani (2008) defende a inserção dos usuários na formulação das políticas públicas, visto que, com isso, é possível estabelecer uma “rede de política pública” que permita a articulação entre setores públicos, privados e organizações da sociedade civil e que reúna interesses comuns e vantajosos para a sociedade (LOIOLA; MOURA, 1997). Do mesmo modo, Frey (2004) analisa o conceito de governança urbana ou interativa como um termo plural, pois implica a interação entre os atores envolvidos no processo de formulação e implantação da política, assim como a formação de um ambiente em que possam dialogar e definir papéis a serem desempenhados nesse processo.

Dagnino (2002), por sua vez, salienta a relevância em se restabelecer o “caráter propriamente público, que devem ter as políticas públicas”, as quais devem ser produzidas, por meio do interesse público. Para ela, somente dessa maneira é que a sociedade terá o retorno almejado com a implantação da política pública.

A partir dessas perspectivas, o artigo tem como foco a análise da participação, como categoria relevante, para se pensar modelos de avaliação e políticas públicas para cidades inteligentes sustentáveis, por meio dos dados de campo obtidos nas visitas técnicas.

Apresenta-se, na seção 2, a descrição da ampliação feita no MMCISB, o que determinou a construção de uma quarta dimensão avaliativa, denominada capacidades institucionais da gestão pública municipal. Em seguida, na seção 3, é abordada a participação da população em projetos de cidades inteligentes e, na seção 4, o percurso metodológico trilhado é apresentado. Os 2 casos de duas cidades estudados são apresentados na Seção 5. Na Seção 6 é realizada uma breve discussão sobre os resultados da pesquisa e, por fim, na última seção, faz-se as conclusões.

¹ Ressalta-se que, devido à pandemia do Covid 19, foi possível visitar somente cinco cidades, 2 localizadas nas Regiões Nordeste e 3 na Sudeste

² Como forma de assegurar anonimato denominamos Cidade 1 e Cidade 2.

2. AMPLIAÇÃO DO MODELO DE MATURIDADE DE CIDADES INTELIGENTES SUSTENTÁVEIS BRASILEIRAS, MMCISB

Conforme foi destacado na introdução deste artigo, foi realizada uma ampliação e adequação das recomendações do Modelo da UIT para um modelo de maturidade brasileiro. Isso foi feito para possibilitar a avaliação e diagnóstico de toda a diversidade dos 5570 municípios existentes no país, pois aquele modelo se referenciava na realidade do contexto das cidades europeias, realidade essa bastante distinta da brasileira. A adaptação envolveu estabelecer níveis, indicadores e métricas específicas para diagnosticar as cidades de acordo com diferentes trajetórias de transformação digital e desenvolvimento sustentável.

O MMCISB tem como objetivo subsidiar a construção de políticas públicas no âmbito das cidades, e esse objetivo se sustenta na premissa de que o modelo deve ser acessível ao maior número de cidades possível. Por esse motivo sua construção propôs a expansão de mais dois níveis de maturidade além dos originais do modelo de referência da UIT, para englobar cidades que poderiam, de outro modo, ser excluídas do diagnóstico.

Na Figura 1 pode ser observada a ampliação de dois níveis de maturidade 1) Adesão e 2) Engajamento para contemplar as cidades menos avançadas na transformação digital e desenvolvimento urbano sustentável. A inclusão dos níveis de maturidade foi imprescindível para não excluir cidades que não possuíssem plano estratégico para cidades inteligentes exigido no nível 1 de maturidade do modelo da UIT. Então, nessa figura as quatro dimensões estão apresentadas e organizadas em sete níveis de maturidade: 1) Adesão, 2) Engajamento, 3) Planejamento, 4) Alinhamento, 5) Desenvolvimento, 6) Integração, e 7) Otimização. Cada um dos níveis tem seus próprios objetivos, indicadores de performance da cidade, práticas esperadas em cada degrau evolutivo e os marcos típicos para cada um deles.

A colocação da cidade em um nível de maturidade é produto da medição de um conjunto de indicadores presentes nessas quatro dimensões: econômica, sociocultural, meio ambiente e nas capacidades institucionais da gestão pública municipal.

Nas três dimensões de desenvolvimento urbano sustentável, econômica, sociocultural e meio ambiente, a atribuição de níveis de maturidade segue a lógica de intervalos de valores correspondentes

a cada nível, por conjunto de indicadores. Procurou-se contemplar nessas dimensões os aspectos da realidade urbana que, por meio de indicadores, pudessem traduzir mais adequadamente a condição de desenvolvimento sustentável e transformação digital das cidades. Essa definição de indicadores ocorreu tendo em vista a diversidade territorial brasileira (CTI/polit,TIC 2021 p.4).

O termo “verticais” do modelo da UIT foi substituído por Capacidades Institucionais da Gestão Pública Municipal e transformado em uma quarta dimensão avaliativa, pois considerou-se que era mais adequado para pensar o contexto dos municípios brasileiros. A Dimensão é constituída pelas capacidades institucionais (1) Estratégia, (2) Infraestrutura, (3) Dados, (4) Serviços e Aplicações e (5) Monitoramento. Nesta dimensão, a atribuição de níveis de maturidade se deu a partir da concepção de que uma cidade inteligente não se refere apenas a inserção de tecnologia, mas também ao desenvolvimento e ampliação de infraestrutura urbana e de serviços urbanos que possam atender a maior parte da população em abrangência e qualidade. Com isso, até o nível 4 as cidades devem ter infraestrutura urbana e prestação de serviços urbanos para a maior parte da população. Dos níveis 5 a 7 observa-se se a implementação de tecnologias e se estas irão proporcionar melhoria das condições de vida da população. O mesmo ocorre com os indicadores de desenvolvimento sustentável e de TIC.

A Figura 1 mostra o MMCISB ampliado com mais dois níveis de maturidade, os indicadores de desenvolvimento sustentável e das capacidades institucionais da gestão pública municipal.

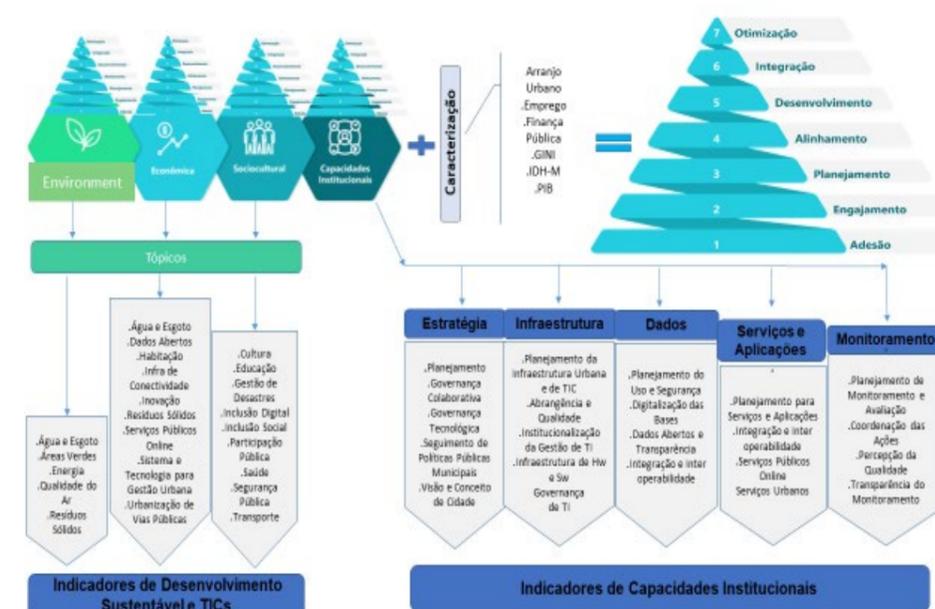


Figura 1. Dimensões do Modelo de maturidade de cidades inteligentes sustentáveis brasileiras, MMCISB

Considerando as quatro dimensões lidas e mensuradas em conjunto, cada nível de maturidade funciona como um direcionador para a formulação de políticas públicas de cidades inteligentes, possibilitando a recomendação de diretrizes mais aderentes ao contexto local e a troca de experiências entre os gestores das cidades.

As Capacidades Institucionais da Gestão Pública Municipal incorporam aspectos políticos, institucionais, administrativos e técnicos. O enfoque dessas capacidades implica avaliar a provisão das políticas, sendo compreendidas como a habilidade das administrações de cumprir suas responsabilidades: utilizando sabiamente os recursos públicos direcionando-os para os objetivos desejados; gerindo programas e políticas de forma eficiente; avaliando se os objetivos estão sendo alcançados.

O MMCISB está ancorado nos ODS e nas diretrizes da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. Sob essa ótica, as pessoas estão no centro do modelo, ou seja, elas são as principais beneficiárias do desenvolvimento urbano sustentável e da transformação digital, de modo que as TICs são utilizadas como um meio para melhorar os serviços e as condições de vida nas cidades. (CTI/poli.TIC 2021 p.20).

A quarta dimensão Capacidades Institucionais da Gestão Pública Municipal e seus 23 componentes, permeando os 7 níveis de maturidade do MMCISB, representa uma inovação em termos de modelos de maturidade existentes para cidades inteligentes sustentáveis, na medida em que a equipe de pesquisa procurou coletar e analisar dados contextualizados com a realidade da diversidade das cidades brasileiras e propõe caminhos para que as cidades avancem no sentido de se tornarem inteligentes sustentáveis no médio e longo prazos. A criação dos componentes desta dimensão foi feita tendo em vista a necessidade de analisar se as prefeituras tinham condições, sobretudo, de infraestrutura e serviços urbanos para implementação de tecnologia nos municípios.

3. PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO EM PROJETOS DE CIDADES INTELIGENTES

Num breve resgate histórico sobre o tema participação social encontra-se que seu surgimento se deu como uma categoria prática,

isto é “uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares” (Lavallo, 2011 p. 34-35). Emerge nos anos 1960 com o objetivo de se obter emancipação popular e o ato de participar significava apostar na agência das camadas populares, tornando o povo ator da sua própria história e porta-voz dos seus próprios interesses. A perspectiva era da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade (Lavallo, 2011). Na década de 1980 a participação cidadã carregava conteúdos liberal democráticos aliados aos movimentos sociais, caracterizando um novo perfil para a Constituinte. Também é a partir daí que se dá o surgimento de Organizações Não Governamentais (ONGs) engajadas em causas não distributivistas e imbuídas de uma linguagem de direitos humanos. A participação adquiriu feições mais abstratas (Lavallo, 2011).

No período pós constituinte o sentido da participação como uma categoria prática se transforma para uma categoria da teoria democrática e normativamente carregada de sentidos misturados. A avaliação dos efeitos produzidos permanecendo como uma lacuna (Lavallo, 2011).

Nos anos 1990 são criados os Conselhos como expedientes institucionais viabilizando a participação na gestão de políticas, definidas como estratégicas. São os conselhos gestores de políticas nas áreas: saúde, habitação, direitos da criança e do adolescente e educação. A partir daí os estudos sobre a efetividade da ação desses Conselhos se ampliam, sob o tom de denúncias, iniquidades, carências e ausências de participação (Lavallo, 2011). Problemas referentes à participação atualmente ainda ocorrem, como veremos ao longo do artigo.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, abriu espaço, ao longo desses quarenta anos, para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (Avritzer, 2011 p.13). A avaliação da efetividade e da qualidade da participação é um tema de estudo bastante complexo e também “não está claro até hoje se e o quanto as decisões de políticas públicas são ou podem ser influenciadas por processos e canais de participação” (Pires et. al, 2011, p.361).

A Constituição possibilitou que se fizessem novos arranjos institucionais entre as três esferas de governo, promovendo a

descentralização do poder federal para estados e municípios, sendo este último local privilegiado para implementação de políticas públicas, financiadas com recursos federais. Isso ocorre devido a contar também na Constituição que os municípios tenham autonomia para tomar decisões legislativas e administrativas que propiciem o bem-estar da população local. A Carta Constitucional prevê ainda a participação dos cidadãos na resolução de problemas de interesse social, a partir da atuação em instituições como Conselhos (Federais, Estaduais e Municipais), Orçamentos Participativos e Planos Diretores Municipais, permitindo a ampliação dos espaços de democratização nos diferentes órgãos governamentais (MUNIZ, 2020).

Desse modo, a legislação nacional incentiva a participação na formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo nos municípios, que são o foco dos estudos de cidades inteligentes.

Entende-se, neste artigo, que a participação deve ter a conotação de compromisso e de envolvimento de fato e não apenas de direito (Demo, 2001). Desse modo, por meio da colaboração da população local na elaboração das políticas, “os cidadãos tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de ser objetos das iniciativas de outros e se tornam sujeitos do seu futuro” (Schmidt, 2006, p. 1774).

Nas discussões sobre cidades inteligentes tem sido observado a importância de se inserir a população local nos planejamentos de ações e políticas para que os municípios sejam considerados de fato inteligentes.

No entanto, durante revisão bibliográfica, foi verificado que os estudiosos de cidades inteligentes salientavam que as tecnologias estavam sendo implantadas, tendo em vista apenas decisões governamentais, sem qualquer contribuição dos usuários dessas tecnologias (ver Greenfield 2013; Kitchin 2014; Vanolo 2014; Datta 2015; Sadowski e Pasquale 2015; Luque Ayala e Marvin 2016; Kitchin et al., 2017). Em resposta às críticas realizadas por estes estudiosos “desenvolvedores, promotores e implantadores de tecnologias de cidades inteligentes buscaram reposicionar as iniciativas de cidades inteligentes como sendo ‘cidadãs’ ou ‘voltadas para a comunidade’” (tradução livre) (Cardullo; Kitchin, 2016, p. 5).

Entretanto, Cope (2017) ressalta que, produzir um projeto de cidade inteligente que envolva ativamente a população local não tem sido, na prática, muito frequente, pois tais iniciativas estão construídas de forma que já estejam estabelecidos, previamente, níveis hierárquicos

de participação, que não incluem os moradores das cidades. Esse autor ressalta que isso pode ocorrer devido às fontes de financiamento desses projetos serem geralmente internacionais ou de empresas privadas, que definem as metas a serem executadas, que, muitas vezes, não envolvem a participação da população.

Os autores citados salientam, então, que, apesar de haver teoricamente um consenso sobre a relevância da colaboração das pessoas nos projetos de cidades inteligentes, na prática, essa participação não acontece. Dessa forma, a bibliografia, em geral, evidencia a necessidade de ampliar a discussão sobre a inserção da população local, tanto na implementação de políticas, como na produção de soluções para os problemas enfrentados pelos municípios.

Diante dessas constatações, no processo de elaboração do MMCISB, sobretudo nas visitas técnicas realizadas, procurou-se observar se havia, nas cidades pesquisadas, iniciativas de participação da população na gestão municipal. Neste sentido, como será visto adiante, apenas dois municípios tinham ações um pouco mais estruturadas.

4. PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia utilizada nas visitas técnicas foi a de “avaliação em profundidade” (Rodrigues, 2008), que se fundamenta em análises de contexto – social, econômico, político, cultural - , da estrutura de funcionamento, da dinâmica, das relações de poder e valores, que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas, privilegiando o sentido da avaliação como “compreensão”. Para a Rodrigues (2008), , “avalia-se para conhecer e desta forma tal perspectiva retira o foco da avaliação dos atendimentos aos objetivos da política e centra-se no processo de sua concretização, ou seja, a vivência da política” (Rodrigues, 2015, p. 12).

A partir desta perspectiva, a visita aos municípios se fez por meio de conversas informais com gestores municipais e funcionários das prefeituras, para compreender os desafios enfrentados pelas administrações municipais na implementação de políticas de transformação digital.

Para tanto, foi elaborado um questionário prévio que teve como objetivo verificar o entendimento dos gestores sobre o tema cidades

inteligentes sustentáveis, e, a partir disso, observar questões que ainda poderiam ser abordadas. Na Cidade 1 foram visitadas Secretarias em vários bairros do município, que abrangeu as áreas de praia, centro e periferia, para que os pesquisadores tivessem uma noção das diferentes regiões existentes e da diversidade da população da cidade.

A Cidade 2 reúne todas as Secretarias e o Gabinete do Prefeito em um único endereço. Os pesquisadores se instalaram por 5 dias na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação e os Secretários, Diretores, Coordenadores de áreas da Prefeitura, dirigiam-se aos pesquisadores para as entrevistas. Também foram feitas visitas em alguns equipamentos municipais, assim como em um bairro planejado e denominado “Bairro Inteligente”, onde também foram realizadas conversas informais para um melhor mapeamento das ações também empreendidas pela iniciativa privada no tema em estudo.

Os dados coletados permitiram uma reformulação do conceito “verticais, presente no modelo da UIT, e criação de componentes para cada uma das áreas, como destacados na seção 2.

As visitas técnicas permitiram também que a categoria participação fosse inserida como um componente para avaliar os níveis de maturidade dos municípios brasileiros, que queiram empreender modelos de cidades inteligentes sustentáveis. Para isso, foram incluídas questões nos formulários para analisar a inserção da população local nas tomadas de decisões referentes à transformação digital e cidades inteligentes

5. ESTUDO DE CASOS

Nesta seção são descritos os dois estudos de caso realizados nas Cidades 1 e 2.

5.1 Cidade 1

A cidade 1 está localizada na região Nordeste e é a capital do seu estado. No site da prefeitura pôde-se observar que o município foi dividido em sete Secretarias Regionais (SER). Elas funcionam como captação das demandas da população, as quais são enviadas às Secretarias para resolverem problemas apontados. Entretanto,

como as regionais não possuem caráter administrativo, pode haver demora na solução dos problemas dos moradores locais, segundo conversas informais com funcionários da prefeitura.

Observando o mapa da divisão das Regionais da Cidade 1 pôde-se verificar também que a periferia fica mais distante do centro e das praias, situando-se próxima dos limites da cidade com os municípios vizinhos. Isso dificulta o acesso aos principais equipamentos públicos, que se encontram exatamente no centro e perto da faixa litorânea do município. Na análise dos dados históricos da Cidade 1 foi observado que a urbanização foi realizada de maneira segregada por faixas de renda. Os imóveis localizados próximo às praias foram os mais valorizados, com exceção dos bairros mais próximos do porto, do centro e, depois deste, por possuírem favelas e outras moradias em condições precárias. A descentralização do comércio e serviços para estas áreas revela como o planejamento urbano foi realizado de forma desigual e distanciado das áreas periféricas da cidade.

Os gestores municipais comentaram que a administração construiu um plano para estruturar ações da prefeitura de forma setorial a partir de 33 planos subsidiários, por meio de câmaras, prevendo a participação dos gestores municipais e a realização de fóruns com a inserção dos munícipes, regulamentados por legislação local. Em conversas informais foi relatado que, no processo de construção do plano, houve participação da população, das universidades e empresas, além da própria gestão municipal. Contudo, se não foi possível conversar diretamente com os munícipes, porém, por meio de conversas com gestores municipais, pôde-se inferir que este processo é ainda hierarquizado, pois as ações eram decididas pelas câmaras, que seguiam para os fóruns que, por sua vez, era apresentado à população local, sendo que as resoluções eram enviadas novamente para as câmaras, para que seus integrantes decidam quais ações serão implementadas, ou seja, apenas as câmaras possuíam poder de deliberação.

Para entender o tipo de participação da população descritos pelos gestores municipais na cidade 1, recorreu-se ao artigo de Arnstein, que apresenta uma escada conceitual contendo oito degraus, em que cada degrau corresponde ao grau de poder das pessoas nas tomadas de decisão (Arnstein, 1969). No modelo proposto por Arnstein (1969), no inferior da escada, encontra-se formas de “não-participação” (“manipulação” e “terapia”), que são concebidas para

dirigir e educar as pessoas de uma maneira formal, de cima para baixo, orientando-as e controlando-as, em vez de envolvê-los em uma forma de diálogo, feedback ou co-criação. O grau que mais se aproxima dos dados analisados na cidade 1 é o que a autora então define como “tokenism”, que é uma forma de participação em que as pessoas têm “voz” e algum grau de autonomia, embora raramente sejam capazes de alterar diretamente o *status quo* de decisões e planos já tomados em outros lugares. Acima desses estão os degraus “informar”, em que os cidadãos recebem informações que podem moldar sua escolha e tomada de decisão; “Consulta”, em que os cidadãos são convidados a fornecer feedback; e “aplacação”, em que os cidadãos são capazes de propor sugestões para intervenções. Os três últimos degraus da escada de Arnstein (1969) dizem respeito ao “poder do cidadão”: essas formas de participação incluem “parceria”, na qual os cidadãos podem atuar como co-criadores, assumindo um papel participativo ativo e compartilhando decisões com detentores de poder dominantes; “Poder delegado”, em que os cidadãos são atores plenos e têm um papel dominante na tomada de decisões; e, no topo da hierarquia, “controle cidadão”, no qual “os cidadãos que não têm”, obtém o poder gerencial pleno (Arnstein 1969, p. 217).

A escada, que Arnstein denominou de “tokenism” é semelhante ao encontrado na cidade 1, pois se trata de uma forma de participação em que as pessoas têm “voz” e algum grau de autonomia, embora raramente sejam capazes de alterar diretamente as decisões e planos já tomados.

Baseados em Arnstein (1969), Cardullo e Kitchin (2016) produziram o “Andaime de Participação Cidadã Inteligente” objetivando verificar até que ponto a cidade inteligente é “centrada no cidadão”. Os autores acrescentaram um novo “degrau” denominado “escolha”, pois perceberam que as pessoas estavam sendo tratadas, nos modelos de cidades inteligentes, apenas como consumidores de tecnologias. Os autores mantiveram a conceituação de “tokenism” de Arnstein e o ampliaram, mostrando que aos cidadãos é permitido que se engajem e reformulem os planos e ações dos governos municipais, mas estes já foram predeterminados no seu âmbito e sobre como irão funcionar. Cardullo e Kitchin (2016) exemplificam citando que as pessoas podem reorganizar parcialmente as espreguiçadeiras no convés de um navio, mas não determinar como o navio é executado ou seu curso geral. Desse modo, os administradores das cidades podem

alegar que envolveram os cidadãos em seus planos e decisões, porém não esclarecem quem tem o poder real de tomada de decisões e como uma mudança proposta pode ser implementada.

Em síntese, o que os autores destacam no “tokenism” foi o que pôde ser observado na Cidade 1 em relação à atuação das câmaras administrativas, no que diz respeito à participação popular.

Na cidade 1 foi identificado também um exemplo de consulta com a criação de uma plataforma digital para acompanhamento on-line da execução dos planos setoriais, mas sem interação direta com a comunidade, nem garantia a interatividade das pessoas com os planos em execução pela gestão municipal. A plataforma resumia-se a um canal para as pessoas inserirem comentários, reclamações e sugestões.

Houve também comentários, por parte dos gestores municipais, sobre a participação social na área de planejamento das ações do município, que se dá por meio dos fóruns. Foi citada a utilização da metodologia do minipúblico, importada da rede global *Democracy R&D*, focada em promover aprimoramento da democracia ao redor do mundo. Segundo Fung (2003), na metodologia do minipúblico participam de 20 a 30 pessoas, que devem ser escolhidas de modo a corresponder ao público potencialmente impactado pela decisão (incluindo a diversidade de gênero, renda e idade, entre outras variáveis). Esses pequenos grupos podem envolver dinâmicas de “fórum educativo”, de “painel consultivo participatório”, de “colaboração participativa para solução de problemas” e de “governança democrática participativa” (Fung, 2003, p.340-342).

Na Cidade 1, conforme informações coletadas em conversas informais, empregaram a metodologia do minipúblico na escolha de pessoas para participação de uma estratégia para manejo do lixo. Os gestores da Cidade 1 indicaram pretender expandir o modelo para outras ações de política na cidade.

Foi citada também a participação popular na reformulação do Plano Diretor do município. A escolha das pessoas para participarem da formulação do Plano foi por meio de identificação de lideranças locais. Entretanto, no site da Prefeitura havia dados sobre a cidade possuir 470 agentes de cidadania, eleitos pela população que promoviam ações nos bairros em que atuavam, com mandato de dois anos. No momento da visita técnica, os agentes estavam mobilizando a população para participação no Plano Diretor, e estava prevista, para a semana seguinte, a realização de reuniões nos bairros para discutir

com a população ações que deveriam constar no Plano. Como não foi possível conversar com a população, devido a pandemia de COVID-19, não podemos saber ao certo como foi o processo de participação da população local nas atuações citadas pelos gestores municipais.

Entretanto, sabe-se que o Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei 10.257, estabelece normas e regras “que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2008, p. 150). O Estatuto recomenda que os municípios com mais de 20.000 habitantes tenham Planos Diretores e que sejam aprovados em audiência pública, ou seja, com participação popular.

Com isso, pode-se verificar que a Cidade 1 está cumprindo a Lei 10.257, mas não foi possível investigar quais pessoas estavam de fato participando da reformulação do Plano Diretor e se poderiam contribuir para a tomada de decisões em relações às ações a serem implementadas ou se a participação seria apenas para consulta.

Estudos de Cardullo e Kitchin (2016, p.17) sobre a participação em cidades inteligentes, apontam que é bem baixo o número de cidades em que as pessoas participam em “consulta” e “informação”. Ao contrário, a maioria das pessoas é “capacitada”, na ideia de cidade inteligente, por meio de tecnologias que os tratam como consumidores ou testadores, ou pessoas a serem orientadas, controladas e incentivadas a agir de determinadas maneiras, ou também como fontes de dados que podem ser transformadas em produtos. No que diz respeito à Cidade 1, tivemos informações de que havia pelo menos a informação e consulta à população de algumas ações da administração municipal.

Dessa forma, tendo em vista as pesquisas realizadas pelos autores, as iniciativas de participação da Cidade 1 podem ser consideradas promissoras em relação a outras experiências verificadas por eles, visto que mostraram que é baixo o número de cidades em que havia “consulta” e “informação”, observadas na referida Cidade. A seguir serão descritas as propostas da Cidade 2.

5.2 Cidade 2

Outra das cidades selecionadas pela equipe de pesquisa para a visita técnica foi a cidade 2, de porte médio, tendo circulação diária de aproximadamente 1 milhão de pessoas, composta principalmente

por habitantes de cidades vizinhas que vêm à cidade para trabalhar ou estudar. Os pesquisadores, que conduziram a visita técnica, procuraram estudar previamente o contexto de sua formação histórica, econômica e social a fim de capturar sua trajetória de crescimento e seu desenvolvimento urbano.

Não diferente de muitas outras cidades brasileiras, a cidade 2 intensificou seu processo de urbanização a partir da segunda metade do século XX, tendo como resultado visível deste fenômeno o crescimento desordenado das cidades e, conseqüentemente, da população urbana, processo acentuado pelo êxodo rural que teve como precursoras a industrialização e a modernização agrícola (Brito, 2017).

A intensa dinâmica urbana da cidade trouxe consigo uma série de problemas como o crescimento excessivamente horizontalizado do sítio urbano, com a ocupação de áreas desprovidas de infraestrutura básica, especulação imobiliária e problemas relacionados à mobilidade. Tais problemas exigiram do poder público municipal a elaboração de planos e/ou instrumentos urbanísticos que pudessem conter o crescimento desordenado da cidade. Desde então, foram elaborados diversos planos urbanísticos, de intervenções no sistema viário, legislações de uso e ocupação do solo e, por fim, os Planos Diretores (Silva & Cleps, 2013).

De acordo com informações obtidas durante a visita técnica, verificou-se que uma das estratégias da atual gestão é a de estabelecer um relacionamento mais estreito com a população por meio de monitoramento de satisfação do cidadão com a realização semanal de reuniões em bairros com a presença do Prefeito, Secretários e lideranças comunitárias, para ações estratégicas de planejamento e instalação de obras de infraestrutura. No entanto, não foi possível participar de uma dessas reuniões, devido ao pouco tempo em que a equipe esteve na Cidade 2. Por isso, não foi possível verificar como eram conduzidas as reuniões e se as demandas da população eram atendidas.

Durante a visita à cidade, os pesquisadores foram convidados a participar, no Gabinete do prefeito, do lançamento de um aplicativo direcionado às mães do município, com a presença de aproximadamente 30 mães. O aplicativo contém informações educativas a respeito de cuidados com bebês, amamentação, calendário de vacinas, guia de consultas médicas, entre outras. Algumas mulheres se manifestaram dizendo da importância de serem contempladas com o aplicativo e por serem ouvidas em suas

demandas. Aqui percebe-se que as mulheres foram convidadas para testar a tecnologia, já construída pela gestão municipal, contudo, sem que elas pudessem opinar sobre a elaboração do aplicativo.

A Prefeitura Municipal da Cidade 2 congregava na ocasião da visita técnica 16 Secretarias, 3 empresas municipais (processamento de dados, departamento de água e esgoto, administração municipal), 2 Fundações (Turismo e Excelência Rural), Instituto de Previdência, Controladoria Geral, e Procon. (Prefeitura do Município).

A visão de cidade inteligente parece ser influenciada diretamente pela política e pela equipe organizada pelo prefeito. Ela é, portanto, passível de alterações de curso com a mudança de gestão a cada quatro anos. A gestão pareceu ter uma visão clara direcionada à digitalização de serviços e a utilização de tecnologia digital visando diminuir perdas de eficiência, como: formação de filas, falta de informação, necessidade de visitas presenciais, etc., além de melhorar a qualidade de vida dos munícipes. Para isso, usam, como estratégia, melhorar a comunicação com a população utilizando diferentes canais: Grupos de *WhatsApp*, *Facebook*, *Call Centers*, Ouvidoria e reuniões rotativas semanais - entre o Prefeito e de 8 a 10 secretários mais lideranças comunitárias - para entender as necessidades e demandas da população. Contudo, não foi possível verificar como se dá esse processo na prática, qual a avaliação da população sobre tais canais de comunicação e se ela tem acesso a tais canais.

No que tange à participação da população na definição da estratégia de cidade inteligente, é um ponto de ampliação no modelo brasileiro, pois na descrição da vertical estratégia no Modelo da UIT não era previsto este tipo de atuação popular, que pode contribuir com resultados significativos para a elaboração de planos estratégicos para cidades inteligentes sustentáveis.

Na Cidade 2, o arranjo institucional entre gestão e sociedade civil parece emanar da liderança política do prefeito, mas conta com a articulação realizada pela Secretaria de Governo (coordenando estas articulações entre secretarias) e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo, que centraliza a execução e impulsiona as iniciativas voltadas à temática de cidades inteligentes (assim como faz a ponte com o ecossistema de inovação local). Como citado anteriormente, este arranjo pode ser interrompido dependendo da próxima gestão municipal. Por isso, é necessário que os legisladores municipais garantam, por meio de Leis ou Decretos, a continuidade de ações iniciadas em outros governos, que tenham caráter participativo.

O que o caso da cidade 2 trouxe de contribuição para a construção do modelo brasileiro, pode ser resumido no reforço da importância de uma força política que capitaneia um arranjo institucional visando colocar a cidade na trajetória de uma cidade inteligente. Foi possível perceber também que existem, na definição da estratégia da cidade, outras maneiras de equacionar a participação dos servidores e da população local, que não necessariamente são intensivas em uso de tecnologia. Por fim, a visita à cidade 2 reforça a existência de uma visão clara sobre o futuro que a cidade deseja para si como *proxy* para o tipo de trajetória que irá desenvolver em termos de cidade inteligente. Contudo, é preciso que se formalize legislativamente essas políticas para que possa ter continuidade na mudança da gestão municipal.

Durante as visitas técnicas não foi possível perceber a atuação da população na escolha das tecnologias a serem implementadas e também se havia a possibilidade de colaboração na produção dessas tecnologias, como no caso do aplicativo para as mães. Neste caso por exemplo, poderia ter sido utilizada a metodologia de design participativo, na qual os usuários das tecnologias são chamados para construir junto com técnicos de TI, soluções tecnológicas (Camargo & Fazani 2014). Os autores destacam que este tipo de colaboração permite que os usuários forneçam soluções mais condizentes com a realidade vivenciadas por eles.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Sabe-se que há várias formas de participação popular, dentre elas, pode-se destacar: Conselhos de Políticas Públicas; Conferências de Políticas Públicas; Ouvidoria Pública; Audiências Públicas; Consultas Públicas; Grupos de Trabalho; Reuniões; Mesas de Negociações; Orçamento e Plano Plurianual Participativos. No Brasil, tem se destacado o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e os planos diretores que pressupõe audiências públicas, previstas na Lei 10.257. (Martins; Almeida; Martins, 2020).

Martins, Almeida e Martins (2020) realizaram uma análise sobre os conselhos de políticas públicas e observaram que, embora seja um espaço que permite a participação da população, possui alguns problemas. Na pesquisa, os autores averiguaram que, na maior parte das situações analisadas, os conselhos municipais foram formados a partir de interesses políticos de prefeitos ou secretários municipais.

Em outros casos havia condições legais “estabelecidas pelo governo federal ou estadual, por exemplo como condicionantes para repasses de recursos do governo federal para os entes subnacionais” (Martins; Almeida; Martins, 2020, p. 221).

Do mesmo modo, Carneiro e Costa (2004) e também Soares (2006) apontam, em suas pesquisas, sobre conselhos municipais, nos quais há uma predominância de apoio a interesses de grupos específicos em detrimento aos projetos que beneficiariam a população local.

Rocha (2009), por sua vez, ressalta que é preciso avaliar a participação da sociedade civil, de forma que privilegie ações e políticas de melhoria das condições de vida local e não apenas projetos pessoais ou das próprias entidades, que participam dos conselhos.

Avritzer (2008), ao analisar os orçamentos participativos nas cidades de Porto Alegre e São Paulo, considera que esta forma de participação no orçamento propicia que ela seja feita de baixo para cima, visto que permite promover eleições de delegados e eleição de conselheiros pela população. O autor ressalta, no entanto, que para que o orçamento seja realmente participativo deve haver condições favoráveis de interação entre sociedade civil e sociedade política, proporcionadas pela organização da sociedade e de comunidades locais nas lutas por direitos. É preciso ainda um governo que veja a participação como parte da gestão municipal e consiga criar espaços para ouvir as demandas da população.

Furtado (2011), na mesma perspectiva, ressalta que deve-se levar em consideração que nem sempre as pessoas, grupos ou atores sociais estarão propensos à participação. Por isso, não é suficiente apenas a convocação das pessoas, pois esse convite pode não ser visto “com bons olhos ou ouvidos, no início”. (Furtado, 2011, p. 3). O autor salienta a necessidade de convencer e motivar a população local a participar, mostrando o que significará para a vida delas essa participação. Como exemplo internacional de iniciativas governamentais de inserção dos municípios na tomada de decisões da gestão municipal, pode-se citar o município de Barcelona, na Espanha. De acordo com Oliveiras (2020), a agenda municipal, durante o mandato da gestão 2015-2019, propôs 14 princípios que pretende estabelecer:

“transparência, publicidade, clareza, acesso à informação, neutralidade institucional, primazia do interesse comum, diversidade, debate público, igualdade e não discriminação, inclusão, eficiência,

acessibilidade universal, proteção de dados pessoais e prestação de contas (Oliveiras, 2020, p. 115).”

Oliveiras (2020) cita como exemplo a plataforma Decidim.Barcelona que possibilita a integração de diferentes formas de participação, online e presenciais. Entre as funcionalidades da plataforma estão:

“a criação de grupos e debates, o monitoramento e geolocalização de propostas, a criação de pesquisas ou a convocação e promoção de eventos, podem ser colocadas a serviço tanto da articulação de iniciativas cidadãs, quanto da gestão de espaços permanentes de participação (conselhos setoriais e territoriais), e da organização de processos participativos específicos. A plataforma oferece, para cada tipo de participação, elementos pré-projetados (modelos) que orientam e facilitam o trabalho das pessoas que têm que criá-lo e gerenciá-lo. A intenção é que toda a camada de participação e interação do cidadão com a Prefeitura possa ser feita diretamente ou com o apoio da plataforma” (Oliveiras, 2020, p. 122).

Desse modo, a intenção dos princípios estabelecidos pela gestão municipal em Barcelona para incentivar a participação, segundo Oliveiras (2020), abre espaço para que as pessoas possam expressar suas opiniões e decidir acerca dos temas de interesse público. Com isso, a pretensão é que a “participação deixe de ser algo que é concedido - ou não - dependendo dos interesses conjunturais de cada governo municipal, a fim de se tornar um direito que se materialize por meio de formatos seguros e operacionais” (Oliveiras, 2020, p. 128). Entretanto, o autor não cita se toda a população tem ferramentas que possibilitem o acesso à plataforma, ou se foram estruturadas funcionalidades que não requeiram muito conhecimentos de informática para navegar por ela.

No caso do Brasil, os estudos de caso das Cidades 1 e 2, além dos exemplos citados sobre os conselhos municipais, mostram que ainda é necessário enfrentar alguns desafios para que a população local realmente participe das decisões a serem tomadas pelos gestores locais, e não apenas ser consultada sobre as ações a serem implementadas, ou convidada apenas a testar aplicativos.

Conforme Laisner (2019, p. 85) a participação social não pode se restringir à informação e comunicação das políticas à população. A participação deve significar também a possibilidade das pessoas serem consultadas, poder deliberar e decidir sobre a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Dessa forma, “é possível incorporar, de forma mais precisa, a realidade dos atores envolvidos, tanto na própria política e seus traços, como nos impactos que terão sobre suas vidas, já que sempre uma política intervém na vida das pessoas”. (Laisner, 2019, p. 85).

Do mesmo modo, Furtado (2008) destaca que a participação popular só será legítima se houver comprometimento dos políticos com uma governança participativa, que prevê a cogestão das ações e políticas locais. O autor sublinha ainda que,

(...) se a participação popular é elemento vital e constituinte das políticas públicas - sobretudo se quisermos que estas superem seus riscos de degradação e manipulação e efetivamente cumpram sua missão de assistir e empoderar - podemos afirmar então que a participação da comunidade e de grupos de interesse na produção de conhecimentos em torno destas políticas públicas seriam igualmente desejáveis (Furtado; Onocko Campos, 2008, p. 2.672)

Tendo em vista os argumentos dos autores citados, a realidade observada durante as visitas técnicas e também a revisão de literatura, procurou-se inserir na metodologia de avaliação dois níveis de maturidade de cidades inteligentes, dimensões que pudessem verificar a inserção da população local na formulação de suas políticas públicas no âmbito da gestão municipal, sobretudo, no que tange à capacidade institucional Estratégia.

Os componentes da Estratégia privilegiam, no diagnóstico da cidade, a participação, seja no planejamento, na governança colaborativa, na governança de TI, no segmento de políticas públicas e na visão e conceito de cidade. Nas outras capacidades, a participação popular também foi inserida. Assim, para as cidades estarem em níveis de maturidade 6 e 7 de cidades inteligentes sustentáveis pressupõe - se a participação popular, nas ações e políticas. O objetivo é que a transformação digital dos municípios seja elaborada, de modo

que a gestão municipal possibilite à população local opinar sobre as tecnologias que deverão ser instaladas na cidade e também possam participar da sua produção, no caso de aplicativos, por exemplo.

Nos questionários aplicados, quanto à a capacidade institucional Estratégia também foram incluídas perguntas sobre participação, tais como: 1) Quem da lista abaixo está ou esteve envolvido na elaboração de ações para uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão municipal? As opções são: Governo Municipal; Governo Estadual; Governo Federal; Setor privado; Sociedade civil organizada; Cidadãos (indivíduos); Universidades e institutos de pesquisa; Câmara dos Vereadores; Ecossistema de inovação local; Agências de fomento públicas; Financiadores privados; Organismos internacionais; Consultoria privada contratada; Outro Qual? Não sabe. 2) Quem é responsável pela formulação ou planejamento de ações de incorporação de tecnologias de informação e comunicação à gestão municipal? Aqui inclui-se também Conselho Municipal, Comitê Gestor, arranjos informais (sem institucionalidade definida) de gestores e/ou atores relevantes no município. 3) Indique todos os atores envolvidos no órgão, conselho, comitê ou arranjo mencionado na questão anterior. 4) Indique todos os responsáveis pelo monitoramento e/ou avaliação do processo de formulação de planos e/ou metas para incorporação de tecnologias de informação e comunicação na gestão municipal. Nesta última questão também há opções com diferentes atores sociais que poderiam envolver-se nesse processo, principalmente representantes da sociedade civil.

Nesse sentido, concorda-se com Capdevila e Zarlenga (2015), para os quais as pessoas precisam ter acesso às informações e recursos a fim de poderem contribuir no desenvolvimento de soluções tecnológicas, para que a população não participe apenas como usuários, testadores ou consumidores de tecnologia presentes nos projetos de cidades inteligentes.

Nesse mesmo sentido, Cardullo e Kitchin (2016) salientam que o desafio para se construir cidades inteligentes verdadeiramente “centradas no cidadão” será o de “re-imaginar” o papel que os cidadãos devam desempenhar em sua concepção, desenvolvimento e governança. Para isso, é preciso promover a participação efetiva dos municípios nesses processos, além de elaborar políticas de inclusão e letramento digitais, para que tenham acesso e saibam manusear as tecnologias instaladas nas cidades.

7. CONCLUSÕES

O artigo procurou mostrar que a participação efetiva das pessoas na formulação de ações e políticas públicas municipais no que tange a projetos de cidades inteligentes, ainda é um desafio a ser enfrentado. Embora haja iniciativas, como mostradas nas Cidades 1 e 2, contudo, mesmo com a criação de espaços de participação, as pessoas são chamadas, muitas vezes, apenas para referendar decisões que já foram tomadas pelas gestões municipais.

Dessa forma, ter iniciativas ou instituições participativas não garante que a população influenciará a tomada de decisões sobre, as políticas para cidades inteligentes sustentáveis. Isso porque, as propostas de inclusão da população na resolução dos problemas das cidades, podem ser descaracterizadas e modificadas para atender interesses de um grupo específico e não para todos os moradores dos municípios (Nunes; Resende, 2021). Trata-se de grupos mais familiarizados com a interação com os governos, que se beneficiam em detrimento daqueles que estão ainda tomando conhecimento de como se dá o processo participativo na administração municipal. (Nunes; Resende, 2021).

A elaboração do MMCISB destacou que as políticas para cidades inteligentes sustentáveis seriam mais efetivas se os gestores incluíssem as pessoas não apenas como consumidores e testadores das tecnologias. É preciso também que esses sejam inseridos na tomada de decisão sobre qual tipo de tecnologia deve ser implementada no município e poder participar da construção dessas tecnologias, pois são eles que vivenciam os problemas cotidianos da cidade e, por isso, podem apontar soluções.

Todavia, para que isso ocorra, será necessário que os formuladores de políticas ouçam as demandas da população local, para que se sinta parte integrante da política e não apenas beneficiários dela. Desse modo, a política não será interpretada como “algo do governo”, mas pertencente à população que dela fará uso.

Além disso, para que se tenha efetiva participação popular, é preciso que existam iniciativas políticas dos governos locais em promover e construir espaços que permitam que a população leve suas demandas e que seja verificada a possibilidade de implantá-las, “assegurando padrões mínimos de inclusão que considerem as diferenças e especificidade de cada um, viabilizando o acompanhamento e intervenção popular nas políticas públicas” (Diegues, 2012, p. 376).

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners** 35(4), 1969.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Pires, Roberto R.C.(org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. **Diálogos para o desenvolvimento** v.7, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2011.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRITO, Lorryne da Silva. **A Oferta de equipamentos urbanos e a percepção da qualidade de vida urbana: O estudo do bairro Santa Mônica no município de Uberlândia-MG**. 143p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia MG, 2017.

CAMARGO, Lisiani Soares de Araujo; FAZANI, Alex José. Explorando o Design Participativo como Prática de Desenvolvimento de Sistemas de Informação. InCID: **Revista Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 1, p. 138-150, mar./ago. 2014.

CAPDEVILA, Ignasi; ZARLENGA, Matías I. **Smart city or smart citizens? The Barcelona case**. *Journal of Strategy and Management*, 8(3), 266-282, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277180909_Smart_City_or_smart_citizens_The_Barcelona_case. Acesso em: 12 ago, 2019. 2015.

CARDULLO, Paolo; KITCHIN, Rob. **Being a ‘citizen’ in the smart city: Up and down the scaffold of smart citizen participation**. NIRSA, National University of Ireland Maynooth, County Kildare, Ireland, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/317281793_Being_a_%27citizen%27_in_the_smart_city_Up_and_down_the_scaffold_of_smart_citizen_participation>. Acesso em: 06 de ago de 2019.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: **VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001.

CENTRO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO RENATO ARCHER / Laboratório de Instrumentos de Políticas para Tecnologia da Informação e Comunicação (CTI/poli.TIC). (2020). **Modelo de Maturidade de Cidades Inteligentes Sustentáveis Brasileiras V1/2020**. Campinas, SP: CTI Renato Archer.

COPE, Gillian. **Learning for citizen participation in smart city planning**. Paper presented at the Association of American Geographers, Boston. April 5-9, 2017.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DATTA, A. New urban utopias of postcolonial India: ‘Entrepreneurial urbanization’ in Dholera smart city, Gujarat. **Dialogues in Human Geography** 5(1): 3–22, 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5a. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2001.

DIEGUES, Geraldo Cesar. **A construção da participação social na gestão das políticas públicas: O protagonismo do governo local**

no Brasil. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v. 4, n. 4, pp. 365-380, out-dez. 2012.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? Política & Sociedade. **Revista de Sociologia Política**, v.1, n.5, 2004.

FUNG, Archon. Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. **Journal of political philosophy**, 11(3): 338-367, 2003.

FURTADO, Juarez Pereira. Avaliação e Participação. In Brandão, D. e Martina, R.O. (orgs) **Avaliação de Programas e Projetos: temas brasileiros.** São Paulo: Instituto Fonte e Fundação Itaú Social, 2011.

_____; CAMPOS, Rosana Onocko. Participação, produção de conhecimento e pesquisa avaliativa: a inserção de diferentes atores em uma investigação em saúde mental. **Cadernos de Saúde Pública** (FIOCRUZ), v. 24, p. 2671-2680, 2008.

GREENFIELD, Adam. **Against the Smart City.** 1.3 edition. New York: Do projects, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) 2018 - **Censos Demográficos de 1970 a 2010** (Dados Básicos). CEPES/IERI/UFU. IN: Painel de Informações Municipais.

KITCHIN, Rob. **The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures & Their Consequences.** London: Sage, 2014.

_____ et al. **Smart cities, urban technocrats, epistemic communities and advocacy coalitions.** The Programmable City Working Paper 26, socarxiv, 2017.

LAISNER, Regina. Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política. AVAL. Revista Avaliação de Políticas Públicas. jan jul, vol 1, n. 15, p. 81-97, 2019.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, Roberto R.C.(org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. **Diálogos para o desenvolvimento** v.7, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea – p.33-42, 2011.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. **Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais.** In: Tânia Fisher (org.). Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais, Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LUQUE-AYALA, Andrés; MARVIN, Simon. **The maintenance of urban circulation: An operational logic of infrastructural control.** Environment and Planning D: Society and Space 34(2): 191–208, 2019.

MARTINS, Simone; ALMEIDA, Bruno Vasconcelos de; MARTINS, Marcelo Feijó. **Participação social e conselhos de políticas públicas no Brasil.** In: TORRUELLA, Joaquín Brugué.; MARTINS, Simone.; NEBOT, Carmen Pineda. (orgs). Uma nova democracia para o século XXI? - Viçosa, MG: S. Martins, 2020.

MILANI, Carlos. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista Administração Pública** 42 (3), Jun., 2008.

MUNIZ, Cátia Regina. **Governança Interativa de Cidades Inteligentes: a participação dos cidadãos na implementação de políticas e soluções.** In: PEREIRA, Cleide de Marco; MUNIZ, Cátia Regina; ALVES, Angela Maria (orgs). Cidades inteligentes sustentáveis no Brasil [livro eletrônico]: uma metodologia para avaliação e diagnóstico de nível de maturidade de cidades. Campinas, SP: Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer - CTI: Laboratório de Instrumentos de Políticas para TICS, 2022.

NUNES, Guilherme de Sá; RESENDE, Paulo Edgar R. Métodos de avaliação da efetividade de instituições participativas: um

balanço do debate. Agenda Política. **Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos** Volume 9, Número 2, p. 128-154, maio-agosto, 2021.

OLIVERAS, Ramon Canal. **Potencialidades e limites da abordagem sistêmica para democracia deliberativa: o caso de Barcelona**. In: TORRUELLA, Joaquín Brugué.; MARTINS, Simone.; NEBOT, Carmen Pineda. (orgs). Uma nova democracia para o século XXI? - Viçosa, MG: S. Martins, 2020.

PIRES, Roberto Rocha C, et. Al. **Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas**. In: Pires, Roberto R.C.(org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento v.7, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –p. 347-364, Ipea 2011.

ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais, 1(11), 41-57, 2009.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Etnografia e método etnográfico: Limites e possibilidades de sua inserção no campo da avaliação de políticas públicas. **Anais do VII Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Belo Horizonte: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2015.

_____. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 7-16, 2008.

SADOWSKI, Jathan.; PASQUALE, Frank. **The spectrum of control: A social theory of the smart city**. First Monday 20(7), 2015.

SCHIMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R. DOS; LEAL, R. G. (Eds.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas:**

Desafios Contemporâneos. Tomo 6 ed. Santa Cruz do Sul/RS: Edunisc, 2006.

SILVA, João. Paulo Gomes; CLEPS, Geisa Daise Gumiero. Reflexões sobre planejamento urbano em Uberlândia (MG): A abordagem do plano diretor atual para mobilidade urbana IN: **Espaço & Geografia**, Vol.16, No 1 (2013), 155:186 ISSN: 1516-9375

SOARES, Erika. Scheeren. (2006). **Limites e Possibilidades do Controle Social democrático: o caso do Conselho Estadual de Assistência social do Rio Grande do Sul em perspectiva** (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

VANOLO, Alberto, Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy. **Urban Studies** 51(5): 883-898, 2014.

✓ Avaliação da política de educação especial e o paradigma da diversidade: mudar a lei garante mudança da realidade?¹

Lenara Antão de Alencar Ribeiro Souza²

Universidade Federal do Ceará
Federal University of Ceará

Alba Maria Pinho de Carvalho³

Universidade Federal do Ceará
Federal University of Ceará

¹ Artigo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas como requisito parcial de avaliação da disciplina Tópicos Especiais em Avaliação de Políticas Públicas II ministrada interinstitucionalmente pelos Professores Alcides Fernando Gussi e Breyner Ricardo de Oliveira.

Resumo: Avaliar a política de educação especial a partir do paradigma da inclusão requer, sobretudo, considerar a trajetória da conquista de direitos dos sujeitos historicamente oprimidos e as desigualdades interseccionais. O estudo busca refletir sobre o tratamento aos diferentes, especialmente, à pessoa com deficiência (PCD). Para isso, vislumbra-se apreender a categoria inclusão social e como ela vem sendo assegurada no âmbito das políticas educacionais, agregando às escolas, o paradigma da diversidade. É uma proposta de análise social, política e jurídica em torno das experiências da PCD no Brasil, através de uma revisão de literatura, de natureza qualitativa. Evidencia-se que, embora haja um reconhecimento da diversidade, pluralidade e multiculturalismo nos aparatos normativos e na própria política de educação, ainda há a necessidade de decolonizar a política educacional para superar a cultura hegemônica que impossibilita o acesso de todas as pessoas a uma educação crítica, inclusiva e libertadora.

Palavras-chave: Política Educacional. Inclusão Social. Diversidade. Educação Especial.

² Discente do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da Universidade Federal do Ceará. E-mail: lenaraalencar44@gmail.com | ³ Doutora em sociologia com pós-doutoramento em sociologia política. Professora do Departamento de Ciências Sociais integrando o cargo docente no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e dos mestrados acadêmicos e profissionais em Avaliação de Políticas Públicas. E-mail: albacarvalho@gmail.com

EN Evaluation of the special education policy and the diversity paradigm: does changing the law guarantee a change in reality?

Abstract: Evaluating special education policy from the inclusion paradigm requires, above all, considering the trajectory of the conquest of rights of historically oppressed subjects and intersectional inequalities. This study seeks to reflect on the treatment of the different, especially the person with disabilities (PCD). To this end, it aims to understand the category of social inclusion and how it has been ensured in the context of educational policies, adding the paradigm of diversity to schools. It is a proposal of social, political and legal analysis around the experiences of the PCD in Brazil, through a qualitative literature review. It is evident that, although there is a recognition of diversity, plurality, and multiculturalism in the normative apparatus and in education policy itself, there is still a need to decolonize education policy to overcome the hegemonic culture that makes it impossible for all people to have access to a critical, inclusive, and liberating education.

Key-words: Educational Policy. Social Inclusion. Diversity. Special Education.

ES Evaluación de la política de educación especial y el paradigma de la diversidad: ¿cambiar la ley garantiza un cambio en la realidad?

Resumen: Evaluar la política de educación especial desde el paradigma de la inclusión requiere, sobre todo, considerar la trayectoria de la conquista de los derechos de los sujetos históricamente oprimidos y las desigualdades interseccionales. El estudio pretende reflexionar sobre el trato a los diferentes, especialmente a la persona con discapacidad (PCD). Para ello, nos proponemos comprender la categoría de inclusión social y cómo se ha garantizado en el contexto de las políticas educativas, añadiendo el paradigma de la diversidad a las escuelas. Es una propuesta de análisis social, político y jurídico en torno a las experiencias de las PCD en Brasil, a través de una revisión bibliográfica cualitativa. Es evidente que, aunque existe un reconocimiento de la diversidad, la pluralidad y la multiculturalidad en el aparato normativo y en la propia política educativa, sigue siendo necesario descolonizar la política educativa para superar la cultura hegemónica que imposibilita el acceso de todas las personas a una educación crítica, inclusiva y liberadora.

Palabras-clave: Política educativa. Inclusión social. Diversidad. Educación especial.

FR Évaluation de la politique d'éducation spéciale et du paradigme de la diversité: changer la loi garantit-il un changement de la réalité?

Résumé: Évaluer la politique d'éducation spéciale à partir du paradigme de l'inclusion nécessite avant tout de considérer la trajectoire de la réalisation des droits des sujets historiquement opprimés et des inégalités intersectionnelles. L'étude cherche à réfléchir sur le traitement des personnes différentes, en particulier les personnes handicapées (PCD). À cette fin, nous cherchons à comprendre la catégorie de l'inclusion sociale et la manière dont elle a été assurée dans le cadre des politiques éducatives, en ajoutant le paradigme de la diversité aux écoles. Il s'agit d'une proposition d'analyse sociale, politique et juridique autour des expériences des personnes handicapées au Brésil, à travers une analyse documentaire qualitative. Il est évident que, bien qu'il y ait une reconnaissance de la diversité, de la pluralité et du multiculturalisme dans l'appareil normatif et dans la politique éducative elle-même, il est encore nécessaire de décoloniser la politique éducative afin de surmonter la culture hégémonique qui rend impossible l'accès de tous à une éducation critique, inclusive et libératrice.

Mots-clés: Politique éducative. Inclusion sociale. La diversité. Éducation spécialisée.

INTRODUÇÃO

A análise, consubstanciada nesse estudo, está circunscrita à avaliação da política de educação especial na construção de um sistema de ensino inclusivo como estratégia e mecanismo de superação da cultura escolar homogênea. Para construir um percurso epistemológico, faz-se fundamental situar a interseccionalidade enquanto ferramenta analítica para repensar novas metodologias avaliativas, pois, as desigualdades interseccionais estão presentes para além do contexto educacional e, na contemporaneidade, vêm-se emergindo, cada vez mais, a necessidade de consolidar espaços que reconheçam as múltiplas diferenças, sejam elas subjetivas, sociais, de experiência e até mesmo de identidade.

Avalia-se, neste artigo, a política adotada como formação cultural da modernidade, que é a política educacional, onde, no Brasil, nunca esteve amplamente garantida para todas as pessoas. Deste modo, tornou-se demanda de inclusão social de classe, raça, gênero e garantia das diferenças, o que é tematizado, frequentemente, nos diagnósticos sociais por ter se tornado garantia legal e universal da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), onde constituiu a comunidade política democrática de igual pertencimento à nação. Conforme estabelece o art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1998).

No Brasil, a inclusão social aos espaços educacionais, sob a óptica do direito, é relativamente recente e é fruto de mobilizações internacionais¹ para torná-la garantia legal; o país é signatário dos documentos formulados através das intervenções da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo responsável por incluir esse debate em âmbito nacional e promover adequações jurídicas e políticas. Todavia, deu-se de forma tardia; essa questão explicita a concepção histórica brasileira em que a sociedade visualiza este assunto, sob um inegável aspecto de violações de direitos aos diferentes; visto que, a trajetória da PCD é delineada por um processo classificatório alicerçado na ideologia da normalização, isto é, há uma hegemonia que determina a unicidade nas formas de ser, viver e aprender.

O Brasil anda a passos lentos na busca pela efetivação da inclusão social, visto que tardou na implementação de políticas públicas

específicas que garantem o acesso, permanência e aproveitamento escolar da PCD, em igualdade de oportunidades; até o final dos anos de 1990, o país restringiu suas práticas às ações benevolentes, numa perspectiva de segregação e capacitismo²(JANNUZZI, 2004).

Sabe-se que ao longo da história, as diferenças não foram reconhecidas enquanto parte constituinte do ser. Esse fenômeno pode ser observado desde o início do projeto eurocêntrico que criou a perspectiva de universidade a partir do ser europeu, resultando no tratamento de todo o diferente como inferior, sendo o semelhante, normal. Deste modo, evidencia-se, pois, a relevância de construir uma pesquisa que possibilite refletir sobre a conjuntura social, política, econômica e cultural que é geradora de desigualdade no acesso à educação.

Para tanto, evidencia-se que a discussão deste estudo visa ampliar a tematização sobre a categoria inclusão social enquanto objetivo da Educação Especial, contribuindo, portanto, para a reflexão quanto a construção de uma educação de qualidade, equânime, que tenha como objetivo o exercício pleno da cidadania e efetivação dos direitos reconhecidos legalmente.

HOMOGENEIDADE OU DIVERSIDADE? O TRATAMENTO AOS DIFERENTES – DO ASSISTENCIALISMO NORMALIZADOR À INCLUSÃO SOCIAL

Embora a composição humana seja sempre diversa, a cultura hegemônica foi construída pelo padrão normalizador como forma única de ser, viver e aprender. Nas últimas décadas, a política de educação vem se formando por meio de novas configurações, como exemplo, a política de educação especial que percorre com avanços e retrocessos na consolidação da perspectiva de educação inclusiva, bem como no campo discursivo da Educação em Direito Humanos. Na busca para compreender a trajetória da política de Educação Especial no Brasil, é importante considerar alguns marcos e tendências acerca da forma como foi tecida a atual política educacional: seu contexto histórico é formado por uma junção de práticas educacionais assistencialistas, uma vez que grande parcela da população se viu relegada a atitudes isoladas, ofertas de serviços prestados por instituições públicas, privadas e filantrópicas.

² O termo está correlacionado com a discriminação de pessoas com deficiência, visto que a construção social é fundada na ideologia da normalização de corpos e sujeitos. Historicamente, as pessoas com deficiência foram subestimadas, sendo afastadas dos espaços de tomada de decisão com vistas à redução de suas autonomias.

¹ Os documentos internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Declaração de Salamanca, Convenção de Guatemala e a Declaração de Montreal, bem como o protagonismo da Organização das Nações Unidas, impulsionaram o debate a respeito da inclusão social, em âmbito nacional.

Segundo Leite e Martins (2012, p. 87) “a história da relação sociedade com a PCD é marcada por um processo classificatório fundamentado na ideologia da normalização”. As práticas interventivas direcionada passaram por fases que foram desde a perspectiva da segregação à integração, sendo norteadas por um modelo de normalização, dispondo de atendimentos e serviços para que a PCD pudesse chegar o mais próximo possível daquilo considerado normal; as diferenças não eram reconhecidas como parte da constituição humana. O paradigma da segregação apoiou-se em institucionalizar a PCD e doença mental em asilos e manicômios, deixando-as longe do convívio social, com um tratamento meramente medicamentoso. Com isso, reforçou o estigma de inúteis e ineducáveis (OMETE, 1996; AMARAL, 1998; MENDES, 2002).

Já o conceito de integração, de acordo com Amaral apud Leite; Martins (2012, p. 88) “advoga o direito e a necessidade dessa população receber os mais diversos atendimentos diferenciados para chegar ao mais próximo possível do que se considerava normal”. O debate sobre a inclusão e a percepção sociopolítica em torno da PCD, percorreu diferentes épocas e culturas, obtendo marcas expressivas da exclusão social, marginalização, benevolência e educação/habilitação, observa-se:

A marginalização configura-se nas atitudes de total descrença na capacidade da pessoa com deficiência. Já a benevolência marca sentimento filantrópico, paternalista e humanitário. As duas formas não reconhecem a pessoa com deficiência como sujeitos de direitos. Por fim, a educação/habilitação tinha foco na possibilidade de mudança e desenvolvimento da população, a partir da oferta de serviços (MAZZOTTA, p. 14, 1996)

Nos séculos XVIII e XIX e meados do século XX, o Brasil restringiu suas práticas para esta população às instituições asilares e abrigos que faziam atendimento caritativo. No Brasil Império, surgiram instituições filantrópicas que, embora tivessem sua relevância naquela época, não se constituíam como políticas públicas, pois, não seguiam viés universal (JANNUZZI, 2004).

Somente a partir do processo de redemocratização do país é que o direito à educação se universaliza – visto que no Brasil inaugura uma amplitude de direitos sociais –, porém, uma grande parcela de

indivíduos e grupos contra a hegemonia eurocêntrica, continuaram a ser excluídos e segregados pela ausência de uma política de cunho inclusiva. Fato esse que revela o quanto o fenômeno da exclusão de comunidades étnicas, raciais, de pessoas com deficiência e dentre outros, está relacionado a questões culturais. Partindo das reflexões de Chasteen (2001) e Olivian (2002), infere-se que o tratamento aos diferentes começou a ser estabelecido na colonização latino-americana, especialmente, no Brasil com a vinda dos portugueses (de cultura civilizatória), que passaram a moldar os indígenas e escravos, conforme os interesses da superioridade eurocristã. O controle colonial da América Latina foi um processo cultural, social e, sobretudo, psicológico. De acordo com Chasteen (2001, p. 60) “ao aceitarem o princípio da própria inferioridade e, na expressão antiquada, “conhecerem seu lugar”, elas participam da própria subjugação.”

A consolidação da CF/1988, no art. 205 e 206, coloca a educação na posição de uma política pública de direito de todas as pessoas, sem distinção de raça, gênero, classe, etnia e qualquer diferença; todas as pessoas possuem o direito de desfrutar da política educacional em igualdade de condições para acesso e permanência. Inaugura-se no campo da educação especial, no art. 208 a oferta do atendimento educacional especializado³, preferencialmente na rede regular de ensino, agregado à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 enquanto modalidade de ensino transversal.

Essas evoluções jurídicas e políticas ocorreram dentro do movimento constituinte, somadas aos movimentos internacionais que objetivaram construir uma educação para todos, pautada em direitos humanos, especialmente, a partir dos anos de 1990, resultando em normas, a exemplo: Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Declaração de Salamanca, Convenção de Guatemala e a Declaração de Montreal. A ONU foi uma grande protagonista que impulsionou esse debate, responsabilizando os países-membros na adequação dos seus documentos normativos para que elaborassem suas políticas públicas nacionais.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos ocorrida em 1990 é um marco histórico, político e jurídico, que trouxe consigo, no art. 3, a universalização do acesso e promoção da equidade; impulsionando uma nova política, que buscou fundamentar-se em direitos educacionais ainda nunca vistos. Sendo assim, determina, ainda, no art. 3 de UNESCO (1998, p. 4) que “a educação básica deve

³ De acordo com o Decreto 7.661/2011, o AEE compreendido como o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente, devem ser prestados de forma complementar ou suplementar à formação dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação como apoio permanente e limitado no tempo e na frequência dos estudantes às salas de recursos multifuncionais. Deve integrar a proposta pedagógica da escola, envolver a participação da família para garantir pleno acesso e participação dos estudantes, atender às necessidades específicas das pessoas público-alvo da educação especial, e ser realizado em articulação com as demais políticas públicas.

ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos”. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades”. A Declaração determina, então, a garantia de igualdade de acesso à educação, em especial, para a PCD, tornando-as parte integrante do sistema educativo (UNESCO, 1998).

Dentro desse movimento internacional de pensar ampliar direitos sociais e construir um sistema educacional para todas as pessoas, o Brasil assumiu esse compromisso, apoiado também na Conferência Mundial sobre Educação Especial. Com isso, originou-se a Declaração de Salamanca, ocorrida na Espanha em 1994, a qual buscou construir princípios, diretrizes e marcos para orientar o atendimento a estudantes com necessidades educacionais especiais.

O Brasil passa a alterar suas normas, agregando o direito a um espaço educacional para todas as pessoas; revela-se como um acontecimento inovador, tendo em vista o contexto histórico da política educacional, a qual teve seu acesso restrito a quem detinha poder – seja político ou socioeconômico. Conforme aponta Santos (2008, p. 15) “[...] nos primórdios da educação da humanidade ela era totalmente elitista, sendo o seu acesso permitido apenas a uma pequena parcela da população”.

Considera-se que outros aparatos normativos organizaram seus dispositivos para reforçar as determinações da CF/88, como exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.096/1990 e a Lei nº 9.394/1996 (LDB). De acordo com o art. 4 da LDB/1996, os sistemas de ensino devem assegurar para a PCD, inserida na rede regular, “currículo acessível, métodos, recursos e organizações específicos para atender às suas necessidades” (BRASIL, 2008, p. 03).

No que tange à educação especial, tornou-se modalidade da política de educação em 1999, com o Decreto nº 3.298 que regulamenta a Lei nº 7.853/1989. Deste modo, a responsabilidade pela oferta da educação especial passa a ser dos estabelecimentos de ensino regulares, tanto público como privado, que têm o dever de promover a inclusão da PCD. As escolas devem, portanto, adequar-se para receber estudantes, público-alvo da educação especial, criando condições viáveis para o acesso de todas as pessoas (OMETE, 1996).

Destaca-se, ainda, a Lei nº 10.436 de 2002 que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais, a Resolução CNE/CP nº. 1 de 2006 que contempla a formação dos professores da educação básica, as Diretrizes Nacionais

para a Educação Especial na Educação Básica – Resolução CNE/CEB nº 2 de 2001, a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, Lei Brasileira de Inclusão – Lei nº 13.146 de 2015, onde asseguram os direitos fundamentais das PCD’s, Decreto 7.661 de 2011, que dispõe sobre a educação especial e a oferta do atendimento educacional especializado e as Notas Técnicas do Ministério da Educação (MEC) a exemplo, Nota Técnica nº 19 de 2010. Deste modo, compreende-se que os aparatos normativos buscam romper com a cultura de exclusão de estudante com deficiência nos sistemas educacionais, dando todo suporte legal para a sua efetivação. No entanto, a realidade ainda é delineada pela falta de acessibilidade promovida pelas escolas e a segregação pedagógica desse segmento populacional, o que caracteriza a inclusão pela diversidade enquanto desafio (BARROS *et al.*, 2014).

Refletindo sobre os avanços jurídicos e políticos, não se pode deixar de frisar o Decreto nº 6.949 de 2009 que, ao promulgar a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 2007, introduz no art. 24 o direito à educação, sendo garantido sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, onde os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida. Esse Protocolo Facultativo reorganizou as políticas de inclusão brasileiras, reafirmando a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sendo imperativo garantir que todas as pessoas com deficiência os exerçam plenamente, sem discriminação (BRASIL, 2009).

A nova Política de Educação Especial é alicerçada no paradigma da educação inclusiva, com foco no reconhecimento da diversidade humana; a igualdade e diferença são partes constituintes do ser humano e, portanto, considerados valores indissociáveis. Sendo assim, infere-se que a educação inclusiva possui espaço central na busca pela superação da cultura de segregação/exclusão social da PCD nos sistemas de ensino. Seu contexto histórico denota avanços e desafios constantes na busca pela consolidação do direito de todas as pessoas a uma educação de qualidade em contexto de diversidade.

O Brasil ao assumir o compromisso de implementar uma educação inclusiva, tem como objetivo garantir acesso e permanência a todas as pessoas com deficiência, no sistema regular de ensino e no

atendimento educacional especializado. De acordo com a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva (2008, p. 14) o objetivo é:

[...] assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, orientando os sistemas de ensino para garantir acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino, transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior, oferta do atendimento educacional especializado, formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão, participação da família e comunidade, acessibilidade arquitetônica, nos transportes mobiliários, nas comunicações e informação; e articulação intersetorial na implementação da política (BRASIL, 2008, p. 14).

Deste modo, a política organiza as ações paralelas à oferta de educação no ensino regular, dando suporte para que a PCD encontre na escola condições efetivas para seu pleno desenvolvimento. O paradigma da inclusão propõe romper com a ideologia de segregação e integração ao convívio social que, na verdade, seguem uma perspectiva excludente.

Assim, inicia-se a implementação de um sistema educacional para todas as pessoas, pois, segundo Omete (1996), acredita-se que a escola não é apenas um espaço destinado a quem pode frequentá-la e tirar proveitos dessa experiência dentro do padrão “normalizador”, ela é para atendimento de toda a sociedade. Portanto, a educação tem a oportunidade de libertar ou oprimir, considerando seu enorme potencial emancipador (FREIRE, 2020 *apud* CORLLINS, 1970).

Sendo assim, a educação possui um grande papel na garantia por justiça e equidade social, vez que a escola é considerada como espaço fundamental para desenvolvimento cognitivo, bem como socialização, sendo assim, importante para quem, historicamente, foi excluído do convívio social, proporcionando a construção de amizades, em interação com outras culturas, valores, crenças que oportunizam o

crescimento pessoal e social, a partir da mudança de pensamentos estereotipados e capacitistas (MENDES, 2009).

Vislumbra-se, na contemporaneidade, teórica e legalmente, uma escola que reconhece a heterogeneidade presente no ambiente de ensino-aprendizagem e que considera a diversidade que compõe o contexto escolar como extensão da sociedade, tais como de gênero, sexualidade, socioeconômicos, culturais, étnicos, com necessidades educacionais especiais e dentre outros. Todavia, a efetivação do direito à inclusão da PCD no sistema de ensino, ainda, é um sonho em andamento (SOUZA; IRELAND, 2020).

É possível atender essas demandas sem romper com a ideologia da normalização? Para Santos (2008), é imperativo realizar uma ação pedagógica flexível em detrimento de uma estrutura homogênea, pois, estudantes que formam as salas de aula são múltiplos/diversos, cabendo à política educacional estruturar condições para que haja práticas que respeitem as individualidades e as diferenças existentes no ambiente escolar; o que ocorreu no processo de implementação da política educacional inclusiva foi uma responsabilização tão somente para os atores educacionais, com poucas condições asseguradas pelo Poder Público. Para tanto, é necessário superar a hegemonia que descaracteriza e invisibiliza a heterogeneidade presente no contexto escolar e social, agregando às escolas, o paradigma da diversidade.

PARADIGMA DA DIVERSIDADE: DESAFIOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL INCLUSIVA

No artesanato intelectual deste trabalho, vislumbra-se que a luta mundial pela educação inclusiva é de cunho pedagógico, sociopolítico e cultural, acompanhando o reconhecimento da diferença. O grande avanço político na última década diz respeito à garantia do direito de todas as pessoas, sem distinção, ao convívio social e escolar, a partir de uma troca mútua de conhecimentos e aprendizagem, ausentes de qualquer forma de preconceito, independente das condições sociais, econômicas, políticas, culturais, de gênero ou qualquer diferença.

A Política Nacional de Educação Especial junto ao paradigma da inclusão social, inauguram no ano de 2008, novas práticas e intervenções que vislumbram o reconhecimento de que a diversidade

está presente em todos os segmentos populacionais e que a sociedade deve, portanto, voltar suas ações para o desenvolvimento de todas as pessoas como cidadãos e membros da comunidade política democrática (ARANHA, 2001).

Carvalho (2000, p. 120) afirma que a escola inclusiva objetiva “incluir a todos, reconhecer a diversidade e não ter preconceito contra as diferenças, atender às necessidades de cada um e promover a aprendizagem”. Deste modo, pensar em inclusão exige refletir sobre o ambiente escolar em que seja possível o desenvolvimento social e de aprendizagem de cada estudante; o foco deve ser nas potencialidades, sem excluir as vulnerabilidades.

Porém, de acordo com Santos (2008), há indicativos de grandes desafios quanto à aceitação da diversidade humana, pois, a realidade ainda é pautada e dirigida por meio de práticas homogeneizadas, desconsiderando as diferenças. Ao descrever os desafios vivenciados pela PCD no contexto escolar, Barros *et al.* (2014, p. 6) relatam que:

[...] quando observamos as escolas, percebemos que as estruturas institucionais são falsamente adequadas às pessoas com deficiência, as equipes de profissionais da educação não são capacitadas para o trabalho com essas mesmas pessoas, a linguagem de sinais não é conhecida por nenhum membro da equipe na esmagadora maioria das escolas, e daí por diante. Ou seja, se a diversidade em questão for a PCD já sabemos que essa pessoa vivencia situações constrangedoras, desestimulantes, inadequadas e humilhantes em relação a sua convivência educacional.

Para agregar à escola o paradigma da diversidade é preciso:

[...] abandonar um modelo no qual se esperam alunos homogêneos, tratando como iguais os diferentes, e incorporar uma concepção que considere a diversidade tanto no âmbito do trabalho com os conteúdos escolares quanto no das relações interpessoais (ARAÚJO, 1998, p. 44).

Para Santos (2008), na contemporaneidade, aborda-se o novo imperativo transcultural que aponta para um processo de reconceitualização no campo social, com vistas a importância de realizar uma passagem da igualdade ou da diferença para a da igualdade na

diferença. Essa alteração de paradigmas desperta o olhar para uma necessidade urgente quanto ao reconhecimento de que, com base nas proposições intelectuais de Santos (2006, p. 462), “temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferente sempre que a igualdade nos descaracteriza”.

Candau (2012) aborda que questões relativas à diversidade vêm adquirindo maior relevância, vez que as manifestações sociais enfatizam, cada vez mais, a importância dos direitos coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Pode-se visualizar essa questão através do documento da Base Nacional Comum Curricular que, desde os anos de 1990, orienta iniciativas para o reconhecimento da diversidade (BRASIL, 2012).

Embora o documento dê ênfase à diversidade, Candau (2012, p. 721) reconhece que “o direito a educação é afirmado procurando-se garantir uma escola igual para todos”⁴; essa igualdade pensada, a princípio, desconsiderou uma concepção multicultural, demandada por grupos historicamente excluídos, devido a sua construção ocidental e moderna. A autora identifica que o reflexo disso são os sistemas de larga escala de avaliação escolar, implementados nos municípios e estados, os quais elaboram currículos para todas as suas escolas, com material didático padronizado, sem considerar as peculiaridades presentes no processo de ensino e aprendizagem de cada aluno, questões territoriais, culturais e dentre outros aspectos. Com base nisso, a igualdade é, na maioria das vezes, interpretada como homogeneização e uniformização do sistema educacional.

De acordo com Kassir (2016, p. 1226), “[...] a educação brasileira ainda se constitui de muitas mazelas, como as diferentes formas de exclusão na escola e a constante seletividade do processo educacional”. Entretanto, a autora denota avanços significativos, tais como: a expansão de matrículas em todos os níveis de escolaridade, haja vista que a partir de 2008 houve aumento significativo do quantitativo de estudantes, público-alvo da educação especial, matriculados no ensino regular, devido à implantação das políticas de inclusão escolar, bem como a obrigatoriedade escolar, assim como o aumento de formação dos docentes da educação básica e a ampliação das matrículas de alunos com diferentes necessidades educacionais nas escolas comuns, especialmente nas públicas.

A PNEPEI/2008 tencionou atores educacionais a discutir saberes e práticas para responder às demandas escolares, como diversidade; não se pode deixar de referir esse fato ao enfrentando do paradigma

⁴ Essa igualdade pensada, a princípio, desconsiderou uma concepção multicultural, demandada por grupos historicamente excluídos, devido a sua construção ocidental e moderna.

da homogeneidade, o qual é fruto de uma construção sócio-histórica e cultural das diferenças, no processo de adaptação dos sujeitos ao meio social (ARCARY; ALMEIDA, 2007).

Com vistas a esses avanços, no campo intelectual que sustenta essa análise, têm-se construído uma visão de que o país caminha para a universalidade do ensino fundamental, com população constituída por diversas etnias, diferentes perspectivas culturais, por características indissociáveis ao ser, mas que são marcadas por uma histórica desigualdade econômica e social.

A escola, então, funda-se enquanto equipamento social indissociado da diversidade. Nessa perspectiva, para atender às diferentes necessidades já existentes e que venham a surgir:

[...] o país tem proposto e implementado um conjunto de programas de educação em Direitos Humanos, educação para as relações étnico-raciais, educação do campo, educação quilombola, educação indígena e os direcionados aos alunos com deficiência (KASSAR, 2016, p. 1227).

Os programas de educação, direcionados, especialmente, para alunos com deficiência ganham materialidade por meio de matrículas específicas; logo, quase todos os municípios brasileiros registram, nos dias atuais, matrículas na educação especial. Documento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2015, informa que no ano de 2010 eram mais de 97% de municípios com alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e superdotação/altas habilidades. Ferreira (1989) descreve que o atendimento educacional especializado a PCD na década de 1970 a 1980 abrangia, somente, 1,5% a 2% das matrículas.

A existência desse fenômeno, conforme explana Kassar (2016, p. 1227), “deve-se a um conjunto de fatores [...] pode-se identificar a implantação de uma política denominada de Educação Inclusiva que [...] dissemina a ideia de que a escola regular comum é o lócus de todas as crianças.” Essa perspectiva é aprimorada com a implementação de alguns programas, a exemplo, as Salas de Recursos Multifuncionais, que ofertam o atendimento educacional especializado de forma complementar e/ou suplementar ao ensino comum, direcionando recursos à escola de forma colaborativa,

auxiliando no processo de ensino e aprendizagem dos alunos com a dupla matrícula.

Não obstante, a efetivação do direito à inclusão da PCD no sistema de ensino, ainda, anda a passos lentos. Kassar (2016, p. 1234) delinea alguns desafios da política de educação inclusiva⁵, quais sejam: quanto à análise das matrículas, percebe-se que estão concentradas nos primeiros anos do ensino fundamental, não conseguindo assegurar uma permanência nos outros níveis e etapas de ensino; há uma grande defasagem entre idade dos alunos com deficiência e o ano de sua escolaridade; a organização escolar não vem contribuindo para a apreensão do conhecimento desejado e, embora existam todos os elementos necessários para o sucesso escolar do aluno público-alvo da educação especial⁶, a relação pedagógica não se efetiva.

Outro fenômeno desafiador está na execução de políticas sociais orientadas sob o corte de gastos, o que gera carência no bem-estar dos alunos e na formação dos professores, proporcionando ações que otimizam recursos, mas que têm resultado duvidoso (KASSAR, 2016).

Essa reflexão da autora adentra na categoria de Estado e sistema do capital. Netto (2011, p. 19) explica esse fenômeno considerando as profundas modificações sofridas pelo sistema capitalista, onde “[...] recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica”. O Estado é capturado pelo ideário do capital burguês, é Estado de classe, com atuação indispensável na constituição do sistema sociometabólico do capital (CARVALHO, 2018).

Deste modo, o Estado se ajusta aos ditames do sistema capitalista, desenvolvendo, conforme Carvalho (2018, p. 5) “um neointervencionismo funcional ao padrão de acumulação e formas de valorização do capital, nos circuitos da mundialização com dominância financeira”. Assim, a autora faz uma abordagem analítica quanto a esse Estado Ajustador que, articulando aos pensamentos de Bobbio (1992), compreende-se que ele atua de forma pontual e fragmentada, contribuindo para uma defasagem entre a norma e sua efetiva aplicação, gestando uma profunda crise do direito, identificada nas formas de precarização das políticas públicas, no congelamento do orçamento público e agravamento das contradições e desigualdades, concebidas no interior do sistema capitalista.

⁵ A partir de um estudo qualitativo de três escolas públicas na região do Mato Grosso do Sul, incluindo, a cidade de Corumbá, município-polo do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, com adesão integral às propostas do Governo Federal a partir da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.

⁶ Alunos matriculados nas escolas, salas de aulas com número reduzido de alunos, professores com a formação legalmente exigida, atenção dos alunos às atividades propostas em sala.

A INTERSECCIONALIDADE ENQUANTO FERRAMENTA ANALÍTICA PARA AVALIAR A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA

É imperativo pensar o ser diferente e o paradigma da diversidade no campo da interseccionalidade, sobretudo, porque os sujeitos sociais compartilham desigualdades interseccionais que são indissociáveis. As relações de poder, oriundas da divisão social, colocam as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – interligadas e são mais visíveis no contexto escolar, pois é um espaço que concentra uma grande diversidade de sujeitos. Infere-se que ao longo da história, grupos sociais – afrodescendentes, mulheres, pessoas com deficiência, indígenas, LGBTQIAP+, por exemplo – enfrentaram (e ainda enfrentam) barreiras quanto ao acesso e a permanência no sistema educacional.

Ao referir-se a PCD, vale destacar que, passou a ter direito à política educacional após a CF/88, a qual trouxe consigo a expansão da escolarização no Brasil e, a partir dos compromissos assumidos pelo Brasil com os organismos internacionais em meados de 1990 para assegurar direitos à PCD; esse período denota a introdução da educação especial, assim como as primeiras intervenções do Estado frente a integração da comunidade às salas regulares, mas, essa fase é marcada por uma contínua segregação.

Vale destacar que a interseccionalidade, enquanto ferramenta analítica, investiga as relações interseccionais de poder e como elas repercutem nas relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade; a exemplo do Brasil que teve sua colonização diferente dos demais países latino-americanos e sua formação social tem característica diversa, pois, sofreu influências, predominantemente, europeias e norte-americanas⁷. Conforme afirma Collins e Bilge (2020, p. 16-17), “a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras –, são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente.”

Desde o início do século XXI, a interseccionalidade foi (e continua sendo) uma ferramenta analítica útil e necessária para pensar, desenhar e efetivar um sistema educacional mais equânime e inclusivo. Por um longo período da história brasileira, utilizaram-se lentes monofocais para compreender e intervir na desigualdade social,

fato este que, conforme explicita Collins e Bilge (2020, p. 19) “[...] deixou pouco espaço para os complexos problemas sociais que os sujeitos enfrentam.”

A educação crítica está alinhada à investigação da *práxi* da interseccionalidade e, bem como associada ao pensamento freiriano, de que a educação enquanto uma política com forte potencial emancipatório pode oprimir ou libertar – empoderar ou privar direitos –. Com base na Pedagogia do Oprimido de Paulo Freire, Collins e Freire (2020, p. 238), faz referência aos oprimidos no Brasil do século XX, que “[...] são análogos aos de hoje: sem-teto, sem-terra, mulheres, pobres, pessoas negras, minorias sexuais, indígenas, imigrantes sem documentos, indivíduos em cárcere, minorias religiosas, jovens e pessoas com deficiência.” Fato que denota a relação de poder determinante do sujeito oprimido e sujeito opressor, a qual transcende questões de classe e também está alicerçada em questões étnicas, raciais, de gênero, orientação/identidade sexual e capacidades.

Paulo Freire (1970) traz uma reflexão importante no campo da educação, quando se refere à concepção bancária da educação, isto é, a um sistema educacional fundamentado em práticas pedagógicas que fundam estudantes que dominam o conhecimento pronto, colocando-os em um *status quo* desigual; há uma transferência de conhecimentos com base num modelo homogêneo de ensinar e aprender.

Esse fato faz com que agudize a desigualdade social existente, visto que o Brasil é um país, ainda, colonial, com marcas fortes do racismo, patriarcado e capacitismo; a PCD é caracterizada historicamente por ser incapaz de aprender e conviver em sociedade junto com as demais pessoas, ao se defrontar com uma educação que valoriza o saber pronto e acabado, aceita, sem questionamentos críticos, à sua condição de subordinação, reproduzindo o lugar que a ela foi determinado na hierarquia social (COLLINS; BILGE, 2020). Por isso, busca-se assegurar o direito à educação para que a PCD seja protagonista da sua própria história e contribua para a mudança de paradigmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Especial foi, por longos anos, compreendida como uma assistência dada a PCD e não enquanto direito constitucionalmente estabelecido. A educação era regada a práticas intervencionistas

⁷ A colonização brasileira foi um processo cultural, social e ideológico, mais direcionada para a construção da raça, sexo, classe e identidades nacionais. Dussel (1993) traz o tema do outro, da diferença e identidade imbricado numa relação, estabelecida pela Europa Ocidental, de dominado e conquistador. Chasteen (2001, p. 15) explica esse fato, vez que “a América Latina nasceu em meio a sangue e fogo, conquista e escravidão” (CHASTEEN, 2001). Para maiores reflexões, ler autores referenciados.

com viés pontual, longe do conceito educativo, haja vista que o processo educativo para a PCD era considerado inviável, pois, eram avaliados como ineducáveis. O que ocorria era apenas um tratamento patológico, médico-hospitalar e terapêutico.

O contexto encaminhou a formação de concepção da PCD fundada pela ideologia da normalização, onde era reconhecida como uma patologia e, portanto, quem a tivesse, deveria buscar tratamento para chegar o mais próximo possível do que se considerava normal. Diante de um contexto de insatisfação frente às intervenções direcionadas à PCD, nos anos de 1990, intensificaram-se debates promovidos por movimentos internacionais, os quais objetivaram o reconhecimento dessa população, enquanto parte constituinte de uma sociedade e que, portanto, deve ser respeitada e tratada como tal.

Destarte, compreende-se a relevância da política de educação especial na construção de sistemas de ensino capazes de atuar na perspectiva da inclusão social. A proposta nacional da política redimensiona o papel das escolas, fazendo com que os atores educacionais entendam que a inclusão social é muito mais do que adaptar espaços físicos para a mobilidade da PCD. É imperativo alterar a cultura e o olhar de como se percebe a PCD, no ensino, requer mudança tanto do projeto-político-pedagógico, assim como também das práticas pedagógicas sendo elas mais sensíveis às necessidades de cada estudante.

Denota-se que a política de educação inclusiva objetiva assegurar a todas as pessoas como cidadãos e membro da comunidade política democrática, o direito ao acesso e permanência no ensino regular, bem como propõe o desenvolvimento da autonomia a partir de uma educação crítica que possibilita aos sujeitos oportunidades de se opor a subordinação e a determinação social, como bem enfatiza Laisner et al. (2021). É nesse viés que se faz relevante avaliar a política de educação especial a partir do paradigma da diversidade, pois, são vários os formatos de injustiças que perfazem a lógica da diferença e penetram a vida dos sujeitos.

Contudo, é fundamental considerar que, para além da capacidade, o movimento em busca pela consolidação da educação inclusiva propõe assegurar uma política universal, de direitos aos grupos historicamente excluídos e oprimidos. Com isso, torna-se relevante ponderar, interseccionalmente, o reconhecimento das múltiplas diferenças no contexto social e escolar; o que se evidencia como um desafio, sendo

imperativo repensar novas técnicas e metodologias avaliativas no campo da política educacional. Diante do exposto, faz-se necessária a continuidade da pesquisa a fim de dar prosseguimento aos estudos sobre o tema, visando proporcionar, uma construção epistemológica e metodológica acerca das categorias inclusão, avaliação de políticas públicas e interseccionalidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. W. B. Lutas sociais, desigualdade social e discriminação racial. In: MATOS, S. N.; MENDES, E. G. **A Proposta de inclusão escolar no contexto nacional de implementação das políticas educacionais**. 2007. Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/2889/2571> Acesso em: 15 dez. 2018.

ARANHA, M. S. F. **Paradigmas da relação da sociedade com as pessoas com deficiência**. ano XI, n.21, Revista do Ministério Público do Trabalho, 2001.

ARAÚJO, Ulisses Ferreira de. O déficit cognitivo e a realidade brasileira. In: AQUINO, Julio Groppa org.: **Diferenças e preconceito na escola: alternativas teóricas e práticas**. 4. ed. São Paulo: Summus Editorial, 1998.

ARCARY, V. Por que as cotas são uma proposta mais igualitarista que a equidade meritocracia. In: MATOS, S. N.; MENDES, E. G. **A Proposta de inclusão escolar no contexto nacional de implementação das políticas educacionais**. 2007. Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/2889/2571> Acesso em: 15 dez. 2018.

BARROS, R. P. et al. **Educação e diversidade: desafios na inclusão escolar e na implementação da Lei 10.639/03**. Paraíba, 2014. Disponível em: http://editorarealize.com.br/revistas/cintedi/trabalhos/Modalidade_1datahora_14_11_2014_21_17_07_idinscrito_550_ad3803c0f593eb9bacf0c013a9699532.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Decreto nº 7.611. **Educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências**. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm. Acesso em: 05 de dezembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 9394. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 1996.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 01 de dezembro de 2018.

BRASIL. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. MEC; SEESP. Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>. Acesso em: 27 dezembro 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>. Acesso em: 01 dezembro 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.949. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 23 de outubro de 2021.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. **Direito à educação, diversidade e educação em direitos humanos**. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 120, p. 715-726, jul.-set. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 17 de maio de 2020.

CHASTEEN, John Charles, 1955. **América Latina: uma história de saque e fogo**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CARVALHO, Rosita Edler. **Temas em educação especial**. 2. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2000.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Democracia, Estado, Desenvolvimento e Conflitos Sociais: uma via analítica para pensar o Brasil contemporâneo na civilização do capital. In.: **Saberes e práticas em ciências sociais: Democracia, desenvolvimento, religião e gênero** / organizadores: Greilson José de Lima; Maria de Fátima Ribeiro dos Santos. São Luiz: EDUEMA, 2018.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2020.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Conferência de Frankfurt/tradução Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the Oppressed*. Nova York, Herder and Herder, 1970. Editora brasileira: *Pedagogia do oprimido*. 69 ed., Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2019. In: COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

JANNUZZI, Gilberta. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

KASSAR, M. C. M. **Escola como espaço para a diversidade e o desenvolvimento humano**. v. 37, n. 137. Campinas: Educação & Sociedade, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v37n137/1678-4626-es-37-137-01223.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

KASSAR, M. C. M. **Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional**. Curitiba: Educar em Revista, Editora UFPR, n. 41, p. 61-79, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n41/05.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

LEITE, Lúcia Pereira; MARTINS, Sandra E. S. de O. A educação especial em tempos de educação inclusiva: dos aportes normativos aos aspectos operacionais apud **Desafios contemporâneos da educação**. 2012, p. 85-105. In: **Desafios contemporâneos da educação**. org. Célia Maria David et al. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/123652/ISBN9788579836220.pdf;jsessionid=DA5F346E4E75FF9CF32B11808B24D354?sequence=1> Acesso em: 29 de nov. 2018.

LAISNER, Regina Claudia et al. **O reconhecimento a partir da diferença: olhares interseccionais para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas**. vol. 5, n 19. AVAL - Revista Avaliação de Políticas Públicas, 2021, janeiro/junho. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/issue/view/1065/387>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

MAZZOTTA, Marcos J.S. **Educação Especial no Brasil: História e políticas públicas**. 5ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

MENDES, E. G. **Perspectivas para a construção da Escola Inclusiva no Brasil**. In: PALHARES, M. S.; MARINS, S. C. F. org **Escola Inclusiva**. São Carlos: EdUFSCar, 2002, p.61-85.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 8ª ed., 2011.

OMOTE, S. et al. **Dificuldades e perspectivas para a habilitação em educação especial**. Revista Brasileira de Educação Especial. Disponível em: <http://www.abpee.net/pdf/artigos/art-4-12.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

SANTOS, B.S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Ivone Aparecida dos. **Educação para a diversidade: uma prática a ser construída na Educação Básica**. Paraná. 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/2346-6.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

SOUZA, Luzia Trindade; IRELAND, Timothy Denis. **Políticas educacionais para as pessoas com deficiência: uma análise com base em documentos nacionais e internacionais**. v. 9, Research, Society and development, 2020. Disponível em: <https://rsd.unifei.edu.br/index.php/rsd/article/view/1824>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

✓ Implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo: avaliação comparativa entre o PRODETUR no Brasil e o LEADER na Espanha¹

Maria Sâmia de Oliveira²

Universidade Santiago de Compostela/
Instituto Federal de Educação do Ceará
*Santiago de Compostela University/
Federal Institute of Education of Ceará*

Jakson Renner Rodrigues Soares³

Universidade da Coruña
University of Corunna

Gil Célio de Castro Cardoso⁴

Universidade Federal do Ceará
Federal University of Ceará

Maione Rocha de Castro Cardoso⁵

Universidade Estadual do Ceará
State University of Ceará

Resumo: Este estudo apresenta a implementação de importantes políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no Litoral Cearense (Brasil) e na Galícia (Espanha). A investigação comparativa visa revelar indicadores que numa avaliação transnacional podem servir como modelos para novas ações voltadas desenvolvimento de regiões de forma responsável, economicamente e socialmente sustentáveis, gerando emprego, renda e maior qualidade de vida aos seus moradores. A investigação de natureza qualitativa revela dados primários, após análise conteúdo, dos elementos coletados por meio de pesquisa documental e visita de campo nas duas regiões. A base teórica assentará na revisão bibliográfica que permitirá a compreensão do espaço do Turismo.

Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento econômico. Turismo.

¹ Artigo faz parte da pesquisa da Tese de doutorado em Turismo pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha.

² Discente do Programa de Doutorado em Turismo da Universidade de Santiago de Compostela, integrante do corpo técnico administrativo em educação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.

³ Docente e investigador do Departamento de Empresa da Universidade da Coruña.

⁴ Docente do Departamento de Estudos Interdisciplinares do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará.

⁵ Docente titular da Universidade Estadual do Ceará.

EN Implementation of public policies aimed at the development of tourism: comparative evaluation between PRODETUR in Brazil and LEADER in Spain

Abstract: This study presents the implementation of important public policies for the development of tourism in the Ceará Coast (Brazil) and Galicia (Spain). Comparative research aims to reveal indicators that in a transnational evaluation can serve as models for new actions aimed at developing regions in a responsible, economically and socially sustainable way, generating employment, income and higher quality of life for their residents. Qualitative research reveals primary data, after content analysis, of the elements collected through documentary research and field visits in both regions. The theoretical basis will be based on the bibliographic review that will allow the understanding of the tourism space.

Key-words: Public policies. Economic development. Tourism.

ES Implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo del turismo: evaluación comparativa entre PRODETUR en Brasil y LEADER en España

Resumen: Este estudio presenta la implementación de importantes políticas públicas para el desarrollo del turismo en la Costa de Ceará (Brasil) y Galicia (España). La investigación comparativa tiene como objetivo revelar indicadores que en una evaluación transnacional pueden servir como modelos para nuevas acciones dirigidas a desarrollar regiones de manera responsable, económica y socialmente sostenibles, generando empleo, ingresos y mayor calidad de vida para sus residentes. La investigación cualitativa revela datos primarios, después del análisis de contenido, de los elementos recopilados a través de la investigación documental y las visitas de campo en ambas regiones. La base teórica se basará en la revisión bibliográfica que permitirá la comprensión del espacio turístico.

Palabras-clave: Políticas públicas. Desarrollo económico. Turismo.

FR Mise en œuvre de politiques publiques visant le développement du tourisme: évaluation comparative entre PRODETUR au Brésil et LEADER en Espagne

Résumé: Cette étude présente la mise en œuvre d'importantes politiques publiques pour le développement du tourisme sur la côte du Ceará (Brésil) et en Galice (Espagne). La recherche comparative vise à révéler des indicateurs qui, dans une évaluation transnationale, peuvent servir de modèles pour de nouvelles actions visant à développer les régions de manière responsable, économiquement et socialement durables, en générant des emplois, des revenus et une meilleure qualité de vie pour leurs résidents. La recherche qualitative révèle des données primaires, après analyse du contenu, des éléments recueillis lors de recherches documentaires et de visites sur le terrain dans les deux régions. La base théorique sera basée sur la revue bibliographique qui permettra la compréhension de l'espace touristique.

Mots-clés: Politiques publiques. Développement économique. Tourisme.

INTRODUÇÃO

No Ceará, desde a década de 1990, o turismo tem crescido e alcançado resultados e reconhecimento por parte da sociedade, com isso, importantes ações foram implementadas com o intuito de consolidar a região como atrativa por todo o seu potencial turístico e assim promover o desenvolvimento econômico e social dos moradores do interior do Estado. Com a implementação destas, ao se revelar seus avanços e limitações através de uma avaliação comparativa com outras regiões que apresentam progressão nas agendas de políticas públicas voltadas para o turismo, a exemplo da Espanha, que adota ações que reativam zonas rurais em declínio desde 1960, é possível apontar caminhos para o desenvolvimento local do turismo, respeitando a singularidade de cada território.

As regiões em estudo são áreas litorâneas que ficam próximas a importantes centros turísticos e, desse modo, sofrem influência e mudanças em seus territórios por serem considerados corredores turísticos. No tocante a região brasileira em estudo, a vila de Jericoacoara se apresenta como principal Município com potencial turístico, sendo classificado como categoria B, pelo Ministério do turismo, categoria esta que recebe fluxo de turista domésticos e internacionais e que, portanto, detém prioridade dentro das políticas e ações do referido Ministério.

Segundo Paiva (2014), anteriormente, a região conhecida como Polo Costa do Sol, também se constituiu uma prioridade na segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Ceará - PRODETUR/CE II e englobou dezoito municípios, dos quais somente sete foram foco de intervenções na primeira etapa do Programa: Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo do Amarante e Trairi, acrescidos dos Municípios de Aquiraz, Camocim e Jijoca de Jericoacoara, Amontada, Acaraú, Barroquinha, Chaval, Cruz, Granja, Itarema e Viçosa do Ceará. Esses Municípios acrescidos na segunda etapa da composição do PRODETUR NE II formam a região turística denominada pelo PROINFTUR como litoral extremo oeste do Ceará.

A região, além do Turismo de sol e mar, oferece diversas opções de ecoturismo, atividades de aventura e Turismo cultural para agradar aos mais exigentes e diversificados perfis de turista. Adicionalmente, a costa oeste do Ceará é definida pela Secretaria de Turismo do Ceará - SETUR como prioritária nos investimentos do PRODETUR II e III, com financiamento de órgãos nacionais e internacionais. Em meio a este contexto, a região extremo oeste, não apresenta crescimento

economicamente considerável e não se beneficia diretamente com o desenvolvimento do Turismo em Jericoacoara. Desse, faz-se necessário entender como as políticas públicas que dinamizam o Turismo em Jijoca de Jericoacoara não englobam o seu entorno e que modelos poderiam ser utilizados para o prestígio dos pequenos negócios e inclusão das comunidades e pequenos empreendedores nas políticas de Turismo que abrangem todo o litoral extremo oeste.

Já na região espanhola em estudo, especificamente no município de A Coruña, capital da província que recebe o mesmo nome, apresenta atributos e componentes para o alcance do turismo rural no território galego, tais como a natureza e as paisagens bem conservadas, gastronomia singular e a tranquilidade das pequenas cidades. Ademais, sobre esse segmento da atividade turística, a província de A Coruña, sendo região de praia, tem experimentado o seu crescente desenvolvimento como diversificação da oferta turística galega e como alternativa para a dinamização econômica e “preservação e valorização do ambiente natural, ao mesmo tempo que promove a restauração dos importantes patrimônio histórico, artístico e cultural, no contexto das teorias do desenvolvimento sustentável” (Besteiro, 2006, pag. 2).

Associado a estes atributos, a cidade da Coruña faz parte de uma das rotas de peregrinação – o caminho inglês, com 119km - que afluem à Santiago de Compostela, uma das principais cidades turística da Galícia, por deter relíquias e o sepulcro do apóstolo São Tiago, no interior de sua principal catedral, e, portanto, também recebe um fluxo considerável de turistas internacionais.

A ligação da cidade com principal ícone turístico da Galícia, remonta dos testemunhos das crônicas da época, em que a população reclamou aos reis a construção de um hospital para atendimento e cuidados dos peregrinos que chegavam para fazer o caminho inglês. A construção do primeiro ícone turístico da cidade, também está ligada ao turismo religioso praticado em Santiago de Compostela, uma vez que a igreja de Santiago, em A Coruña, foi a primeira parada para aqueles que chegavam para fazer o caminho inglês e a última para que paravam para agradecer.

Com história rica, A Coruña tem se mobilizado para expandir o turismo, desse modo nos anos 1990, nasceu sua mais importante instituição voltada para o desenvolvimento do turismo local: O Consórcio de Turismo de A Coruña. A instituição reuniu importantes entidades públicas e privadas para consolidar a atividade turística local, tais como a prefeitura, a câmara municipal, a câmara do comércio, a indústria, a navegação e as autoridades portuárias.

No que concerne às Políticas Públicas implementadas no município, em 2007, alinhado com o plano de desenvolvimento do turismo da União Europeia, se iniciou o Plano estratégico da província de A Coruña com o objetivo de promover condições que melhorassem o crescimento das regiões menos desenvolvidas. Destaca-se que, a nível local, houve importantes ações públicas e das demais instituições interessadas para a promoção do turismo e o desenvolvimento da região em estudo.

Dito isto, estes recortes geográficos foram escolhidos devido as suas similitudes geográficas: regiões litorâneas com prática de turismo rural, turismo de sol e praia e que estão próximas a centros turísticos internacionalmente conhecidos. Além disso, são importantes territórios em que o turismo e as políticas públicas implementadas impactaram e continuam impactando na vida das comunidades locais, restando investigar e avaliar como cada uma dessas políticas pode servir como modelo transnacional para o desenvolvimento dessas regiões de forma responsável economicamente e socialmente sustentável, gerando emprego, renda e maior qualidade de vida aos seus moradores.

Adicionalmente sabe-se que nas duas regiões houve importantes marcos regulatórios para o turismo. No Brasil, através do Contrato Nº 2321/ OC-BR, deu-se início ao Programa para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR Nacional, que foi baseado em fases anteriores do PRODETUR Nordeste I (1994) e o PRODETUR Nordeste II (2002). Neste mesmo período foi instituído o Plano Nacional e Integral de Turismo da Espanha (2012 – 2015), o Plano Nacional Espanhol Horizonte 2020 e também foram desenvolvidas importantes ações para o turismo rural através do LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais) através da medidas com lógicas territorial e multisetorial que abrangiam o apoio ao turismo rural.

Com esta delimitação temporal, pretende-se apresentar os indicadores qualitativos para avaliação comparativa transversal dessas políticas, sendo possível o aprofundamento sobre como se deu a implementação dessas políticas e quais as universalidades e particularidades de cada para os indicadores econômicos, de governança e participação.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA LEADER

De acordo com Santos (2018), na União Europeia (UE), o início das políticas de desenvolvimento rural deu-se a partir da década

de 1990, no qual houve uma preocupação por homogeneizar o desenvolvimento de zonas europeias desfavorecidas e com baixo índice de desenvolvimento.

Dentre as importantes ações com a finalidade exposta acima, surgiu o LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais. O referido programa era voltado para o desenvolvimento de territórios de expressão rural, em que existia de baixa densidade populacional, e principalmente onde o desenvolvimento econômico é mais difícil, demorado e com pouca disponibilização de serviços disponíveis.

De acordo com Santos *et al.* (2017) o LEADER teve várias fases, a saber: LEADER I (1991- 1991), LEADER II (1994-1999), LEADER Plus ou também conhecido como LEADER + (2000-2006) e o LEADER-Eixo 4 (2007-2013). Após demonstrações de resultados exitosos e da eficiência de sua abordagem nesses períodos, o LEADER foi incorporado à Política de Desenvolvimento Rural global da União Europeia.

Ao deixar de ser uma iniciativa comunitária e, em razão da sua maturidade com enfoques de desenvolvimento local integrados e sustentáveis, o LEADER teve suas funções definidas e voltadas para criação de capacidades locais para o emprego e diversificação, conforme expõe *Directorate-General for Agriculture* (2011) ao transcrever o trecho do ponto 3.4 da Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de fevereiro de 2006:

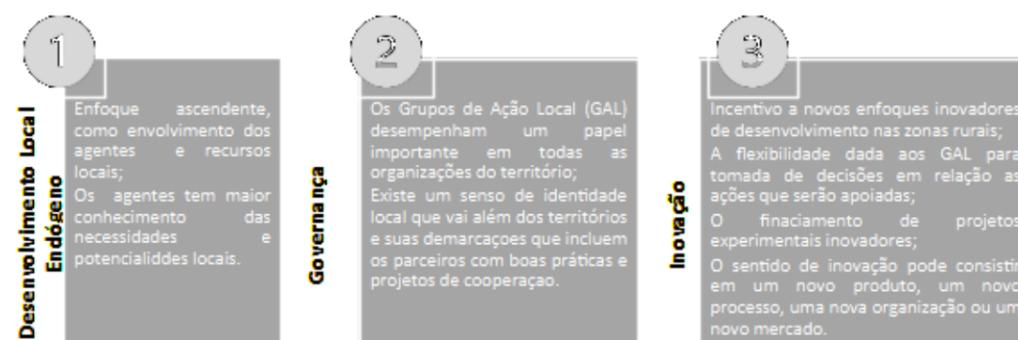
A ajuda prestada através do eixo 4 abre a possibilidade de combinar os três objetivos (competitividade, meio ambiente e qualidade de vida/diversificação) no contexto de uma estratégia de desenvolvimento local da comunidade baseada nas necessidades e características locais. Mediante fórmulas integradas que envolvam agricultores, silvicultores e outros agente do mundo rural é possível salvaguardar e valorizar o patrimônio natural e cultural local, sensibilizar a população para a importância do meio ambiente, promover os produtos típicos locais, o turismo e investir em energia e recursos renováveis.

O documento *Guia de la DG AGRI para la aplicación del eje LEADER de los programas de desarrollo rural 2007-2013 financiados por el FEADER (2011)* da Direção-Geral da Agricultura foi elaborado com o objetivo ajudar as autoridades a desenhar o LEADER (eixo 4) em seus programas de desenvolvimento rural, que incluem o turismo

rural como forma de revalorização dos territórios, no período de 2007 a 2013.

O referido Guia esclarece que o eixo LEADER pode desempenhar três funções principais: “promover o desenvolvimento local endógeno, aumentar a capacidade organizacional ao nível da governança das comunidades rurais e quebrar o círculo vicioso de declínio, que ainda existe em muitas zonas rurais, incentivando a inovação”. A figura a seguir mostra que ações são realizadas no âmbito do LEADER para promoção dessas funções.

Figura 1: Principais Funções e ações do LEADER (EIXO 4)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Directorate-General for Agriculture (2011).

As funções para a quarta fase do LEADER dentro da Política de Desenvolvimento Rural vão ao encontro dos princípios do Programa nas fases anteriores mantendo assim as estratégias que levaram a iniciativa comunitária LEADER a resultados exitosos.

O Programa LEADER englobou diversas instituições e esferas governamentais e, destacadamente, foram originados, horizontalmente, os grupos formados pelos sujeitos públicos e privados, que, por meio de associações locais ficaram responsáveis pela execução dos projetos em seus territórios e elaboração dos planos de ação, aprovação de supervisão dos projetos submetidos ao mesmo.

Inicialmente esses grupos eram chamados de Grupo de Ação Local (GAL) mas, a partir de 1997, foram denominados de Grupo de Desenvolvimento Rural (GDR). Um dado importante é que dos 217 (duzentos e dezessete) grupos europeus formados, na primeira fase do Programa, a Espanha teve representação de 24,4% (SANTOS *et al.*, 2017, pág. 29).

Outra importante etapa de operacionalização do LEADER é a escolha das zonas que devem se concentrar em territórios considerados desfa-

vorecidos com significativo problema de desenvolvimento econômico e com altas taxas de desemprego (MARM, 2011).

Além das funções principais, de acordo com Comunidades Europeias (2006) o LEADER também se caracteriza por princípios básicos que regem as ações e metodologias a serem desenvolvidas para aprovação dos projetos. O quadro a seguir expõe as características básicas da abordagem LEADER onde já é possível perceber a linha operacional para desdobramento no LEADER nas comunidades, contudo, o processo de aplicação também está descrito imediatamente após o quadro abaixo.

Quadro 1: Princípios da IC LEADER

PRINCIPIOS	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
Estratégias locais de desenvolvimento por zona	Leva em consideração as necessidades reais e vantagens competitivas das localidades. Respeito as identidades e tradições comuns e ao sentimento de pertença dos moradores. A zona, necessariamente não corresponde a uma fronteira predefinida administrativamente.
Abordagem ascendente	Os sujeitos constitutivos (população em geral, instituições públicas e privadas, grupos de interesse econômico e social) participam da tomada de decisões sobre as estratégias e prioridades definidas e adaptam as políticas rurais às necessidades das comunidades a que se destinam. A participação destes vai desse a fase inicial até a execução e avaliação para ensinamentos e ações futuras. Consenso, diálogo e transparência são ferramentas importantes que devem ser utilizadas.
Parcerias locais dos sectores público e privado: grupos de acção local (GAL)	Os GAL decidem a direção, o conteúdo e a estratégia para o desenvolvimento rural. Agregam e combinam recursos humanos e financeiros dos sujeitos constitutivos que estão em torno do projeto reforçando também o diálogo e da cooperação com os agentes rurais locais.
Facilitar a inovação	Na abordagem utilizada pelo LEADER a inovação pode ser entendida como a introdução de um novo produto, um novo processo, uma nova organização ou um novo mercado. Pode significar também a modernização de formas tradicionais do saber-fazer e ainda, a criação de soluções de problemas do contexto rural de forma sustentável.
Ações integradas e multissetoriais	A IC LEADER é uma estratégia local de desenvolvimento que integra vários setores em volta de ações e projetos de forma coerente.
Ligação em rede	É o meio de transferência de boas práticas que inclui o intercâmbio de resultados, de experiências e do saber-fazer. Essa transferência pode ser ou não entre membros e beneficiários do LEADER. As redes de ligação podem ser institucionais (grupos do LEADER, autoridades administrativas e parceiros a nível nacional ou europeu) e locais/regionais (grupos que emergem de maneira informal a nível local/regional ou até nacional).
Cooperação	Característica que vai além da ligação em rede. Seu objetivo é incentivar as atividades locais, ajudar a resolver problemas e acrescentar valor aos recursos locais com projetos concretos com estrutura comum. Os projetos de cooperação podem interterritorial e transnacional.

Fonte: Elaboração própria, com dados da Comunidades Europeias, 2006.

Além das características acima, onde se percebe a participação dos agentes locais como fator importante dessa iniciativa, de forma ideal, o processo de aplicação dessa abordagem, implica na adoção de alguns passos, conforme descreve Comunidades Europeias (2006). Vejamos:

- a. Criação de capacidades – é o primeiro passo a seguir a nível local. Aqui se reúnem ou desenvolvem as capacidades e competências necessárias para o desenvolvimento de determinado projeto;
- b. Reunião dos agentes locais – segundo passo onde se reúne os agentes interessados com vistas à discussão e consciência das necessidades da zona.
- c. Análise do território – importante passo onde é identificado o ‘capital territorial’, ou seja, as pessoas, atividades, paisagens, património, saber- -fazer que reúnem características que podem ser desenvolvidas na zona. A partir disso será possível identificar as estratégias locais de desenvolvimento.
- d. Identificação das atividades/iniciativas existentes – esse passo é importante para planejar, com base no que já existe, e nas iniciativas que estão em vias de serem implementadas e assim evitar duplicação e reduzir riscos.
- e. Criação de uma parceria – após identificação das atividades e/ou iniciativas, faz-se necessário incluir as parcerias pública/privada que garantem a gestão e execução do projeto.
- f. Preparação da estratégia local de desenvolvimento – consiste na formalização por meio de um documento que inclui objetivos, definição de prioridades e ações a serem realizadas de forma ordenada apresentado pelo GAL para obtenção de apoio da IC LEADER.

A metodologia utilizada no LEADER é considerada um modelo eficaz de desenvolvimento rural participativo, e tem sido recomendada para desenho e aplicação de futuros programas europeus, assim como nos nacionais, cujo objetivo é o desenvolvimento integrado das zonas rurais.

De modo geral, na Espanha, de 2007 a 2013, foram formados 264 GAL, sendo 24 implantados na Galícia, com ligação ao Programa

de Desenvolvimento Rural da Comunidade Autónoma e apoio do FEADER.

De acordo com a Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, “no período de programação de 2014-2020, o método LEADER foi renomeado com o termo mais geral - Desenvolvimento Local de Base Comunitária (CLLD) e o seu financiamento foi alargado a três outros fundos europeus: o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP); o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER); e o Fundo Social Europeu (FSE).”

Vimos com isso a importância do Programa que contempla uma abordagem participativa, descentralizada e ascendente e que tem evoluído de modo a integrar-se as políticas locais que garantam o desenvolvimento rural e que, em especial, fomentem as atividades turísticas que tem sido fundamentais para a revitalização de zonas desfavorecidas.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EM TURISMO

Retornando ao estudo das políticas públicas no Ceará, destaca-se que o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR NE), é uma política que busca organizar as intervenções públicas para o desenvolvimento da atividade turística, mediante prévios processos de planejamento das regiões turísticas (MTUR, 2015).

Para implementação da segunda fase do programa, foram estabelecidas condições para a inserção dos Estados e municípios no Programa. Primeiramente foi necessário determinar os polos turísticos e suas prioridades, além do mantimento de ações e investimentos nas áreas contempladas na primeira fase do programa com objetivo de consolidar, complementar ou completar ações com foco no turismo sustentável e em benefício da população local.

Outra condição foi a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, o PDITS. Segundo a Secretaria de Turismo do Ceará, o PDITS,

É o instrumento técnico de gestão e coordenação das iniciativas públicas e privadas no setor de Turismo. O principal objetivo desse plano é orientar o crescimento do sustentável do setor de Turismo nos polos. Dessa forma, o PDITS organiza e guia a implementação das políticas públicas para o setor de Turismo por meio da coordenação das iniciativas públicas e privadas de Turismo nos polos. (SETUR, 2012, p.53).

O Regulamento Operacional para planejamento do PRODETUR II, estabeleceu a organização dos PDITS que deveriam incluir além das áreas e estratégias de planejamento, o diagnóstico econômico, social, ambiental e demográfico de cada Polo e ainda a capacidade de execução através de provimento de serviços públicos, infraestrutura e capacidade administrativa. Como parte do processo os PDITS são encaminhados para o Conselho Estadual de Turismo (CETUR) - instância onde serão discutidas e validadas e realizadas propostas de ajustes, além da contribuição ao processo de acompanhamento e atualização do PDITS, consulta às partes interessadas e afetadas durante as fases de execução e acompanhamento do Programa.

Os projetos são executados em áreas de abrangência e titularidade dos Municípios, responsáveis pelo apoio à SETUR na elaboração da documentação técnica, e pelas ações de âmbito municipal que viabilizarão sua execução, bem como serão responsáveis pela manutenção e/ou operação dos equipamentos públicos adquiridos com recursos do Programa, mediante assinatura de Termo de Cooperação Técnica entre as partes (SETUR, 2012).

Os Municípios, por sua vez, elaboram o seu Plano Diretor que tem como objetivo mais amplo interferir no processo de desenvolvimento local, com base no entendimento dos aspectos políticos, sociais, econômicos, financeiros, culturais e ambientais, que determinam sua evolução e contribuem para a ocupação do seu território. É nesse documento que se estabelece com suporte no conhecimento do potencial do Município, revelado por meio da elaboração de uma leitura da realidade municipal e assim se identifica os objetivos e diretrizes estratégicas que orientam a adoção de providências concretas, para o planejamento e a gestão territorial do Município, com base no seu desenvolvimento sustentável.

De acordo com a Secretaria de Turismo do Ceará, a elaboração do Plano Diretor Municipal deve ser participativo e propiciar o planejamento, o ordenamento e a gestão local em bases sustentáveis, a qualidade de vida e justiça social para os cidadãos.

No que concerne a participação foi criada uma estrutura institucional visando a integração das entidades envolvidas para execução das ações e permitir a participação e o controle social. Conforme o Regulamento Operacional a unidade formada no âmbito Estadual, é responsável pela execução do Programa no Estado e pelas articulações necessárias para assegurar a “participação de todas as municipalidades que integram o Polo, os setores de negócios relacionados com o turismo, a sociedade civil e qualquer outro segmento afetado direta ou indiretamente pelo turismo”.

Como forma de garantir a participação dos diversos entes envolvidos a criação do Conselho de Turismo, assim como a elaboração do PDITS passou a ser condição básica de elegibilidade a que os Estados ou Municípios devem atender para participação do Programa. Com isso, houve a garantia, não só da participação do setor público, mas da “sociedade civil incluindo organizações ambientais e sociais, universidades, e associações comunitárias; e indústria e agências locais de turismo.”

De acordo com o regulamento Operacional do PRODETUR II, a participação deveria seguir a seguinte distribuição: membros do poder público municipal - 20%; membros do poder público estadual - 20%; membros do poder público federal - 10%; membros da indústria do turismo - 25%; e membros da sociedade civil - 25%.

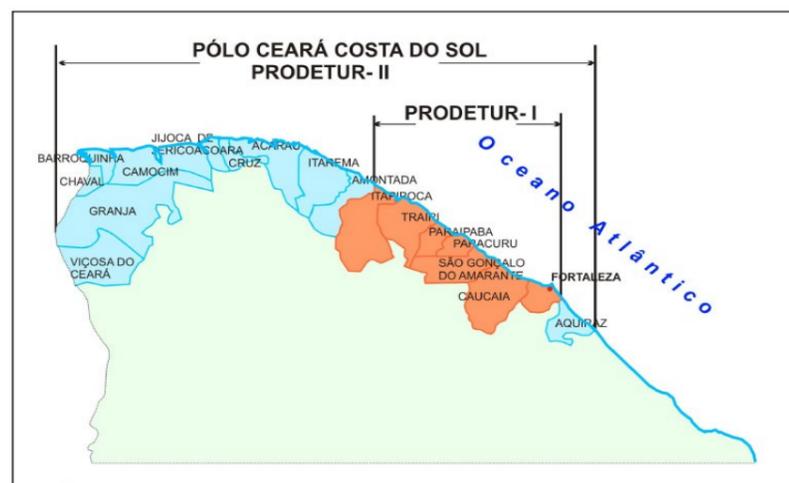
Em atendimento as determinações do Programa, no Ceará, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Polo Ceará Costa do Sol, onde apresentou-se quais municípios haviam sido contemplados na primeira fase e que ainda necessitavam de intervenções frente aos resultados alcançados com o PRODETUR I e, ainda, a área de planejamento para inclusão na fase II.

Segundo Paiva (2014), a região do Polo Costa do Sol, se constituiu uma prioridade do PRODETUR/NE II e abrangeu dezoito municípios, onde somente sete foram foco de intervenções na primeira etapa do Programa: Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo do Amarante e Trairi. Na segunda etapa da composição do PRODETUR NE II, foram acrescentados os Municípios de Aquiraz,

Camocim e Jijoca de Jericoacoara, Amontada, Acaraú, Barroquinha, Chaval, Cruz, Granja, Itarema e Viçosa do Ceará. Esses Municípios formam a região turística denominada pelo Programa de Valorização da Infraestrutura Turística do Litoral Oeste – PROINFATUR, como litoral extremo oeste do Ceará.

A Costa do Sol é uma região que possui uma faixa de 191 km e cobre os Municípios de Acaraú, Amontada, Aquiraz, Barroquinha, Camocim, Caucaia, Chaval, Cruz, Fortaleza, Granja, Itapipoca, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, Trairi e Viçosa do Ceará. Destes, compreendem o extremo oeste os Municípios de Acaraú, Itarema, Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Camocim e Barroquinha.. A seguir, a figura mostra a área de abrangência do PRODETUR I e II na Costa Sol Poente.

Figura 2: área de abrangência do PRODETUR I e II na Costa Sol Poente



Fonte: SETUR-CE, 2005

De acordo com o PDITS Costa do Sol toda a faixa litorânea do Estado do Ceará foi impactada pelas ações do PRODETUR I, contudo, os municípios de Aquiraz, Camocim e Jijoca de Jericoacoara foram diretamente atingidos. Isso porque houve um grande acréscimo no fluxo de turistas em virtude das ações do componente de transportes e rodovias e com a inclusão da construção de aeroportos.

A falta de preparo dos municípios para recepção desses turistas foi outro fator identificado nestes municípios, além de que, este

aumento do fluxo de turistas e a falta de estruturas de acesso entre as praias de Camocim e Jericoacoara, gerou acessos inadequados por parte dos viajantes que se deslocavam via dunas, gerando assim alto impacto ambiental.

Ainda de acordo com o resumo executivo:

Tais municípios apresentam-se, hoje, como um dos principais destinos turísticos do Estado, e com forte tendência de crescimento, visto o volume de investimentos programados, em virtude do aumento de fluxo após a realização do PRODETUR/CE I, além de suas belas características naturais, destacando-se o posicionamento de Jericoacoara como umas das praias mais bonitas do mundo (SETUR, 2004, pág. 5)

Com base neste motivos, essa área foi escolhida tanto para mitigar os problemas gerados pelas ações da primeira do PRODETUR I, como para agregar novos municípios com vistas a melhorar a economia, a infraestrutura, os acessos aos importantes polo turísticos regionais, através do melhoramento das rodovias e além disso, promover o patrimônio histórico e cultural, agregar medidas de preservação ao meio ambiente e o aprimoramento da capacidade institucional, gerando assim o desenvolvimento mais ordenado do turismo na região. Sobre esses aspectos, foram identificadas as seguintes carências na região, antes da implementação do PRODETUR II:

Quadro 2: Aspectos e principais necessidades identificadas na região Costa do Sol, em 2004.

ASPECTOS	PRINCIPAIS NECESSIDADES IDENTIFICADAS NA REGIÃO
Infraestrutura básica (sistema de água, sistema de esgoto, coleta e disposição de resíduos sólidos, energia elétrica, telecomunicações e drenagem e urbanização de orlas)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não existem planos eficientes de gerenciamento dos serviços de limpeza e coleta de lixo nas localidades menos populosas como Trairi, São Gonçalo do Amarante, Paracuru e Paraipaba, e que, em alguns casos, esses serviços são gerenciados por associações de moradores, nas quais falta conhecimento técnico e experiência para obter qualidade e menor custo; ✓ Serviço de apoio nas Orlas quase sempre estão implantados de maneira desordenada, com suas instalações inseridas em quiosques sem água e esgoto. O sistema de drenagem pluvial não existe, e os acessos às orlas, em sua grande maioria, são ruins e, quando pavimentados, o sistema de drenagem não funciona.
Infraestrutura básica (Transportes)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Problemas de manutenção na malha rodoviária estadual, principalmente no tocante às sinalizações horizontal e vertical, bem como, falhas no cercamento da faixa de domínio, causando a entrada de animais na faixa de rolamento e tornando a rodovia insegura. ✓ Falta de policiamento rodoviário; ✓ Ausência de aeroporto regional que que sirva as cidades de Camocim e Jijoca de Jericoacoara, facilitando, também, o trânsito dos turistas que desejam conhecer o Delta do Parnaíba, ou os Lençóis Maranhenses, localizados nos Estados vizinhos.
Patrimônio histórico e cultural	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade de inventário ou cadastro dos bens imóveis de importância histórico-cultural; ✓ Necessidade de intervenções de restauro e/ou conservação dos respectivos prédios, muitos dos quais se encontram em estado não condizente com a sua importância oficial ou cultural;
Socioambientais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A ocupação das dunas, das áreas de preservação permanente à beira das lagoas e dos rios e das praias, associada à falta de saneamento básico adequado e ao problema do lixo, tornam os ecossistemas das lagoas, das dunas, da restinga, dos estuários, dos manguezais, das praias e das regiões marinhas adjacentes extremamente vulneráveis a potenciais riscos e impactos; ✓ Necessidade de análise aprofundada da capacidade de carga em áreas classificadas como unidades de conservação em que a atividade turística é desenvolvida, como é o caso de Jijoca de Jericoacoara.
Capacidade institucional municipal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade do desenvolvimento de planos municipais de fortalecimento da gestão do turismo; ✓ Problemas estruturais/organizacionais que precisam ser mitigados na secretaria de meio ambiente; ✓ Necessidade, para o funcionamento eficaz do PRODETUR, de fortalecimento da unidade executora estadual, para aptidão ao desenvolvimento das ações propostas e planos de trabalho, assim como modernização administrativa fiscal, elaboração de estudos e projetos na área, desenvolvimento de atividades de informação e comunicação como inventários, núcleos de informações, além de pesquisas e estudos sobre o turismo no Estado.

Fonte: PDITS Costa do Sol, 2004. Adaptado.

Como exposto no quadro, percebe-se a importância do Programa para o desenvolvimento da região em estudo, através do turismo. Outros aspectos foram observados no documento de forma a apresentar globalmente as necessidades para o desenvolvimento sustentável do turismo na região Costa do Sol. Dentre elas: Capacitação do setor privado envolvido com o turístico; Produtos e atrativos turísticos; Qualidade da oferta e de outros equipamentos; Capacitação da população para o turismo; Perfil do turista; gastos turísticos; Investimentos futuros do setor privado no turismo; e Demanda atual e potencial.

O PDITS Costa do Sol propôs um conjunto de 208 ações, que totalizaram US\$ 186,22 milhões em que se considera a relevância das ações em razão do potencial turístico regional associado ao objetivo de assegurar o bem-estar da população local e o desenvolvimento sustentável.

COMPARAÇÃO DOS INDICADORES ECONOMICOS, GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE DAS INICITIVAS PÚBLICAS EM ESTUDO

Segundo Arcoverde (2019) a avaliação de políticas públicas em Estados nacionais distintos é cercada de muitos desafios e, desse modo, se faz necessário buscar subsídios para a construção dos indicadores qualitativos que serão considerados na análise comparativa dos programas que revelem a complexa realidade social e o enfrentamento dos problemas considerados para a construção dessas políticas nos distintos blocos geopolíticos em que foram idealizadas. Segundo Piketty (2014, p.260) *apud* Arcoverde (2019, p. 126):

A avaliação das políticas públicas e dos programas que as materializam, em geral, é realizada por meio de indicadores quantitativos que, se úteis para fins de classificação, ou mesmo para produzir relatórios oficiais e alimentar o debate público, pouco traduzem a multifacetada e complexa realidade social.

Desse modo para avaliação comparativa dos programas PRODETUR e LEADER vamos utilizar três importantes indicadores: econômico, governança e sustentabilidade, apresentando as semelhanças e diferenças entre os Programas em estudo de forma estes possam expressar a relevância, embora que em síntese, da importância destes para expressivas mudanças aos territórios e contribuições para a estruturação do turismo de forma sustentável nos múltiplos aspectos.

Ao traçarmos as similitudes das ações realizadas nas duas regiões em estudo, ambos os programas, PRODETUR e LEADER tem a visão de melhoria das comunidades locais e participação das comunidades e mudanças estruturais nas localidades interioranas. Contudo, os casos europeu e brasileiro apresentaram diferenças sobre as condições de desenvolvimento rural. Segundo Sumpsi Viñas (2007) *apud* Santos (2018), as principais diferenças nos anos de 1980 e 1990, início da forte ação de implementação das políticas públicas de turismo no Ceará, as principais diferenças foram: disponibilidade de mão de obra, modernização agrícola e rural, alianças políticas para o desenvolvimento rural, habitação nas áreas rurais, produção agropecuária, fragilidade das instituições e políticas existentes para o rural e, por último, a organização dos produtores rurais.

A seguir o quadro com os/as componentes/medidas estruturais dos dois programas.

Quadro 3: Componentes/medidas estruturais dos programas PRODETUR e LEADER

PRODETUR	LEADER
Transporte e Rodovias.	Apoio técnico ao desenvolvimento.
Saneamento Básico.	Formação profissional e ajuda ao emprego.
Desenvolvimento Institucional.	Apoio as pequenas e medias empresas, artesanato e serviços locais.
Meio ambiente.	Valorização e comercialização de produtos agrícola locais.
Urbanização de áreas turísticas.	Promoção cultural e apoio ao associativismo.
Planejamento estratégico, capacitação, infraestrutura.	Promoção cultural e apoio ao associativismo.
Fortalecimento da capacidade municipal de gestão do Turismo.	Equipamento e funcionamento dos grupos.

Fonte: Elaboração própria com dados da SEMACE (2012) e Comunidades Europeias (2006).

Ao analisarmos o quadro com os/as componentes/medidas estruturais dos dois programas é possível estabelecer semelhanças quanto as preocupações com o indicador de governança nas áreas de investimentos voltados para o desenvolvimento do turismo. Também se constata que, enquanto o PRODETUR adota medidas macroestruturais, na Espanha, “a política de turismo é considerada uma política económica setorial (Velasco González, 2005, pág. 172)”.

No que concerne ao indicador **econômico** e investimentos, durante a execução do LEADER eixo 4 (2007 a 2013), o regulamento (CE) nº 1698/2005 de 20 de setembro de 2005, que estabelece as ajudas para o desenvolvimento rural do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e os gastos públicos previstos acumulados até 2009 (em euros) para cada medida desse eixo, houve um investimento de 1.441.716.889,00. Em relação a Galícia, o Regulamento de Desenvolvimento Rural (RD) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, estabeleceu prioridades, na qual a denominada de número 6 consistiu na inclusão social e desenvolvimento local nas zonas rurais. Com isso o apoio público indicativo ao PDR - Galícia para esta prioridade foi de 249.084.000 de euros (total público), o que corresponde 15,5% do total.

Tendo em vista que as prioridades adotadas no período correspondiam a criação de posto de trabalho, a promoção do desenvolvimento local além de um percentual da população beneficiada com serviços de infraestrutura TIC novos ou melhorados, a seguir a tabela apresenta o número de estabelecimentos abertos relacionados aos alojamentos de turismo rural na qual recebeu recursos de FEADER através do LEADER incorporado à PDR.

Tabela 1: Número de estabelecimentos abertos relacionados aos alojamentos de turismo rural

Ano	Galicia	A Coruña
2007	5.672	1450
2008	5896	1581
2009	6401	1789
2010	6458	1859
2011	6415	1850
2012	6429	1817
2013	6245	1827

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no INE, 2023.

Percebe-se que houve um crescimento na abertura de estabelecimentos nos de 2009 e 2010 na comunidade autônoma da Galícia, enquanto a Província de A Coruña permaneceu em crescimento até 2012, onde houve uma leve queda em relação ao ano anterior. Em 2010, ápice do crescimento da abertura desses estabelecimentos, a província de A Coruña deteve aproximadamente 29% do total da Comunidade de Galícia, referente a esse crescimento.

Com relação aos postos de trabalhos a tabela mostra a média mensal do pessoal ocupado com contratos publicados na Espanha, assim como os resultados da comunidade autônoma da Galícia e província em estudo.

Tabela 2: Média mensal do pessoal ocupado por comunidades autónomas todos os tipos de contratação publicados em alojamentos de turismo rural

Ano	Espanha	Galícia	A Coruña
2007	19064	872	218
2008	19792	873	227
2009	21017	910	252
2010	21722	964	283
2011	21989	894	249
2012	21623	874	230
2013	21411	818	224

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no INE, 2023.

Com relação aos dados expostos, também foi em 2010 em que houve uma média mensal de pessoal ocupado maior, onde a província atingiu 29% do total da comunidade autônoma da Galícia e 1,3% em relação a toda Espanha.

Conforme dados da EXCELTUR (2014), sobre o impacto do turismo na Galícia, em 2014, o setor apresentava importantes indicadores como 11,1% do total do PIB na Galícia, 12,0% do total de empregos na referida Comunidade e 11,2% do total de imposto de arrecadação. Em 2007, esses indicadores da Galícia, representavam parcelas menores pois o PIB representava 10,9% do total, o emprego correspondia a 10,3% e os impostos de arrecadação 10,6%.

Para este mesmo indicador, o Programa para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR NE II, que se iniciou em 2005, através do Contrato

Nº 1392/ OC-BR. O Governo Federal, por via do BNB, contratou junto ao BID um empréstimo no valor de US\$ 240 milhões, o equivalente a 60% (sessenta por cento), para financiar a fase II do PRODETUR/NE, orçado em US\$ 400 milhões. O aporte da contrapartida de US\$ 160 milhões constituiu responsabilidade da União Federal por meio do Ministério do Turismo (MTUR) e dos Estados e municípios beneficiados.

Os investimentos culminaram em resultados para os quatro principais componentes do Programa: desenvolvimento institucional, obras múltiplas de infraestrutura básica ou serviços públicos, melhoramento de aeroportos; e estudos e projetos. Sobre os impactos do programa de desenvolvimento do Turismo para a região, Bruno Gabai, ex-coordenador do PRODETUR/NE II, em entrevista, aponta como impactos positivos, económicos:

Um incremento médio de 150% no valor de arrecadação própria (ISS, IPTU, ITBI) dos Municípios do Polo entre os anos de 2004 e 2010 e de 120% (em média) da receita total desses Municípios. - Crescimento de 50% no emprego direto no Turismo nos setores de alojamento e alimentação nos Municípios do Polo entre 2004 e 2010. - Aumento de 143% do movimento de passageiros no aeroporto de Fortaleza entre 2004 e 2011. - Aumento de 43% no número de estabelecimentos no ramo de alimentação e hospedagem nos Municípios dos polos entre 2004 e 2010 (GABAI, 2019).

Em relação ao PIB, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que, no Ceará, a maior taxa de crescimento anual do período de 2005 a 2015, foi em 2006, com o valor de 8,2%, um ano após o início das intervenções do PRODETUR no Estado do Ceará.

Nesse mesmo ano, o setor de serviços - que detém as atividades de turismo (alojamento e alimentação) - teve uma participação de 70,3% no valor adicionado bruto (VAB). Dados da pesquisa documental apontam que, embora a taxa de crescimento anual do PIB não tenha tido aumentos relevantes como no ano de 2006, inclusive com decréscimo, em 2015, de -3,4%, o setor de serviços continuou a crescer na participação do VAB, chegando a 75,9% em 2015. Do percentual total, as atividades de alojamento e alimentação tiveram aumento de 0,5% no mesmo ano e 1% no ano anterior.

Na análise do indicador **governança** com enfoque no aspecto **participação**, o LEADER é considerado um marco por sua inovação em enfatizar as capacidades locais. Conforme apontado neste artigo, dentre as suas funções, está o aumento da capacidade organizacional ao nível de governança das comunidades. Sua metodologia inclui um enfoque ascendente onde os agentes locais fazem parte de todo processo de criação e condução dos projetos aprovados. O quadro 1 reforça demonstra que a participação dos sujeitos constitutivos é fator imprescindível para preparação das estratégias locais de desenvolvimento e consequente obtenção dos recursos e apoio do LEADER.

Já o PRODETUR, através dos do PDITS, passou a garantir a participação da sociedade civil (25%), além dos representantes da indústria turística e das três esferas administrativas. Essa composição e distribuição mais equânime, embora não garanta a participação efetiva dos sujeitos constitutivos abre espaço para o diálogo e construção de estratégias de forma mais descentralizada e o olhar dos gestores para uma atuação mais colaborativa e endógena.

Passando a analisar o indicador **sustentabilidade**, o Regulamento (UE) nº 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER, fundo de apoio do LEADER e financiamentos dos projetos elaborados pelos GAL, tem como premissa o apoio a investimentos que ofereçam benefícios, além de econômicos, os ambientais e utilização de recursos mais eficientes. Suas orientações quanto ao repasse de conhecimentos e informações, frisam a eficácia na utilização dos recursos e melhoramento do seu desempenho ambiental, contribuindo simultaneamente para a sustentabilidade da economia rural.

Já o PRODETUR, apresentou no subcomponente Recuperação e Proteção Ambiental, ações com o objetivo de melhorar/manter a qualidade ambiental de áreas de interesse turístico, por meio de investimentos em estudos, educação ambiental, manejo, preservação e recuperação de recursos naturais em determinados territórios dentro da área de abrangência do Programa.

Além disso, na segunda fase, foram criados componentes por meio do Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo Sustentável – PDITS. O documento foi o instrumento necessário para viabilizar o requerimento de novos empréstimos junto ao BID para o desenvolvimento do PRODETUR/CE II. Para o Ceará, o PDITS Costa do Sol foi

orçado em US\$ 186,22 milhões, havendo o planejamento de mais de 200 ações (BRASIL, 2007).

Com isso, importantes ações foram realizadas na região tais como na segunda fase, tais como gestão de resíduos sólidos, proteção e conservação de recursos naturais, Conservação Ambiental de Lagoas, Lagamares, Rios e Orlas dunas e falésias e Implantação de Unidades de Conservação já criadas e seus Planos de Manejo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de turismo são destinadas a melhorar as condições econômicas, sociais, ambientais e de infraestrutura nos espaços com potencial turístico, beneficiar a população local com e seu entorno com alternativas de emprego e renda e criar uma consciência acerca da sustentabilidade com intuito de preservar o patrimônio existente, seja ele histórico, cultural ou natural/ambiental.

Desse modo, com a realização desse estudo comparativo faz-se necessário apontar quais as universalidades e particularidades dos programas destacados e como estas podem servir como modelos para o desenvolvimento do turismo nas regiões a partir dos indicadores qualitativos apresentados.

Objetivamente, mesmo com a diferença organizativa, ambos os Programas foram responsáveis por levar medidas a níveis nacionais nos respectivos países, contudo, com formas distintas de atingir o turismo.

Observou-se que, na Espanha, o LEADER buscou-se utilizar o turismo como um vetor de desenvolvimento local, já no Brasil, a atenção estava voltada para a preparação de lugares potencialmente turísticos com infraestrutura básica e de resolver as demais necessidades identificadas na região.

Acerca dos eixos analisados, constata-se que o turismo tem contribuído significativamente para economia dos dois países, contudo a Espanha tem um histórico em que o turismo aparece como um dos principais suportes econômicos do país, fato este que ainda não acontece no Brasil, embora tenha muitos atributos que poderiam ser gerenciados de forma sustentável para este fim.

As iniciativas públicas dos dois países mostraram uma consciência quanto a utilização de recursos, preservação e cuidados ambientais nos territórios em estudo. Os documentos orientadores e os planejamentos

realizados buscaram evidenciar o respeito às bases sustentáveis para o desenvolvimento local.

No que concerne ao indicador governança, conclui-se que o LEADER se mostra inovador ao colocar em destaque o seu enfoque ascendente quanto a construção e acompanhamento de ações com nível de participação local que potencializa o desenvolvimento endógeno nas regiões e que este tem sido fator relevante para a revitalização de espaços rurais que, por vezes, não apresentam alternativas de emprego e renda para as comunidades.

De todo modo, diante das universalidades e particularidades apresentadas, constata-se que cada Programa buscou orientar-se pelo nível das necessidades identificadas nas distintas regiões quanto ao apoio e desenvolvimento do turismo em seus territórios e que o amadurecimento de funções gerenciais (González, 2005) com coordenação participativa como acontece na Espanha, através do LEADER, são capazes propiciar o desenvolvimento dos locais através do turismo levando em consideradas realidades mais palpáveis.

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALBUQUERQUE, Cristina Maria Pinto. **Contributo à construção de indicadores qualitativos para a avaliação comparativa de políticas públicas em diferentes blocos geopolíticos**. 2019.

BESTEIRO, Begoña, 2006. **El Turismo Rural en Galicia. Análisis de su evolución en la última década**. Cuadernos de Turismo, 17, 25-50

EUROPEIA, A. COMISSÃO. REGULAMENTO DE EXECUÇÃO (UE) N.º 809/2014 DA COMISSÃO de 17 de julho de 2014 que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade. 2014.

COMUNIDADES EUROPEIAS. **A abordagem LEADER, um guia básico**. Comissão Europeia. Bruxelas, 2006.

Directorate-General for Agriculture. (2011). **Guía de la DG AGRI para la aplicación del eje LEADER de los Programas de Desarrollo Rural 2007-2013 financiados por el FEADER**. Retrieved from <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/fms/pdf/695FAA38-A3CF-93F7-4E94-E27C74393AA6.pdf>. Acesso em 23/02/2023

GALICIA, Impactur et al. **Estudio del impacto económico del turismo**: IMPACTUR 2014. Exceltur y Xunta de Galicia.

INE. (2023). **Encuesta de establecimientos abiertos relacionados aos alojamentos de turismo rural, año 2007-2013**. INE, Instituto Nacional del Estado. Disponible marzo, 11, 2023 en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=5881&capsel=6765>

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO – MARM. RED RURAL NACIONAL. **Leader en España (1991-2011): Una Contribución Activa al Desarrollo Rural**. 2011.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Urbanização e políticas de Turismo no Ceará, Brasil. **Revista Turismo e desenvolvimento**. N.º 21/22 | 2014. Disponível em: <http://revistas.ua.pt/index.php/rtd/article/viewFile/9956/8315>. Acesso em 23/09/2018

SANTOS, Clediane Nascimento. **As políticas de desenvolvimento rural e o turismo no espaço rural: os casos dos municípios de Rosana, Presidente Epitácio (São Paulo, Brasil)**, Santiago de Compostela e Padrón (Galícia, Espanha. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2018.

SANTOS, Clediane Nascimento; THOMAZ, Rosângela C. Cortez; SOLLA, Xose M. Santos. Impacto das políticas de desenvolvimento rural e o turismo rural: os casos da Galícia (Espanha) e Presidente Epitácio e Rosana (Pontal do Paranapanema, São Paulo, Brasil). In: **Análise Crítica e Tendências do Turismo Rural no Brasil**: anais... / organizadores Clarice Bastarz, Ivo Elesbão, Thiago Reis Xavier. – Porto Alegre: Pacartes, 2017. 410 p.

Velasco González, M. 2005. “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”. *Política y Sociedad*, 42 (1), 169-195

✓ Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres na cidade de São Paulo¹

Marina Passafaro²

Ursula Dias Peres³

¹O artigo é parte da monografia de final de curso de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo denominado: A trajetória das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo, produzido pela aluna Marina Alves Passafaro.

²Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

³Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP, do OIPP/USP e do King's College London/Brazil Institute. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

Resumo: A pandemia de Covid-19 e as medidas para frear a disseminação do vírus, como o distanciamento social, causaram o aumento de violência contra mulheres, que ficaram confinadas em casa com seus agressores. Muitas dessas violências ocorreram em situação de coabitação ou afetividade - e tornaram-se novamente motivo de alerta para os governos. Mais do que chamar a atenção para o fenômeno social da violência, a proposta deste artigo é reunir algumas das principais políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher na cidade de São Paulo. A cidade de São Paulo foi berço de diversos experimentos de promoção da igualdade de gênero desde os anos 1980. É tida como referência e pioneira em muitas das políticas públicas para as mulheres. O recorte temporal consiste nos anos de 2015 a 2020, sendo o ponto inicial o ano em que havia a secretaria exclusiva para mulheres e o ponto final a pandemia de Covid-19.

Palavras-chave: mulheres; violência; gênero e políticas públicas

EN Combating policies for violence against women in the city of São Paulo

Abstract: The Covid-19 pandemic and measures to stop the spread of the virus, such as social distancing, caused an increase in violence against women, who were confined at home with their aggressors. Many of these violences took place in a situation of cohabitation or affection - and again became a reason for alerting governments. More than calling attention to the social phenomenon of violence, the purpose of this article is to bring together some of the main public policies to combat violence against women in the city of São Paulo. The city of São Paulo has been the birthplace of several experiments to promote gender equality since the 1980s. It is considered a reference and a pioneer in many public policies for women. The time frame consists of the years 2015 to 2020, the starting point being the year in which there was an exclusive secretariat for women and the ending point being the Covid-19 pandemic.

Key-words: women; violence; gender; public policies

ES Políticas de enfrentamiento a la violencia contra mujeres en la ciudad de São Paulo

Resumen: La pandemia de Covid-19 y las medidas para frenar la propagación del virus, como el distanciamiento social, han provocado un aumento de la violencia contra las mujeres, que han quedado confinadas en casa con sus agresores. Muchas de estas violencias ocurrieron en situaciones de cohabitación o afectividad, y volvieron a ser motivo de alarma para los gobiernos. Más que llamar la atención sobre el fenómeno social de la violencia, la propuesta de este artículo es reunir algunas de las principales políticas públicas de enfrentamiento a la violencia contra la mujer en la ciudad de São Paulo. La ciudad de São Paulo fue cuna de diversos experimentos de promoción de la igualdad de género desde los años 1980. Es considerada como referencia y pionera en muchas de las políticas públicas para las mujeres. El recorte de tiempo consiste en los años 2015 a 2020, con el punto de inicio en el año en que había una secretaría exclusiva para mujeres y el punto final en la pandemia de Covid-19.

Palabras-clave: mujeres; violencia; género y políticas públicas

FR Politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes dans la ville de São Paulo

Résumé: La pandémie de Covid-19 et les mesures visant à enrayer la propagation du virus, telles que la distanciation sociale, ont entraîné une augmentation de la violence contre les femmes, qui ont été confinées à la maison avec leurs agresseurs. Beaucoup de ces violences ont eu lieu en situation de cohabitation ou d'affection - et sont redevenues un motif d'alerte pour les gouvernements. Plutôt que d'attirer l'attention sur le phénomène social de la violence, cet article propose de rassembler quelques-unes des principales politiques publiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes dans la ville de São Paulo. La ville de São Paulo a été le berceau de plusieurs expériences de promotion de l'égalité des sexes depuis les années 1980. Elle est considérée comme une référence et une pionnière dans de nombreuses politiques publiques en faveur des femmes. La réduction temporelle s'étend de 2015 à 2020, le point de départ étant l'année où il y avait un secrétariat réservé aux femmes et le point final étant la pandémie de Covid-19.

Mots-clés: femmes, violence, genre et politiques publiques

INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres tornou-se, na última década, um dos problemas públicos de maior visibilidade social e política no país - processo este acompanhado de um movimento global de reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Fato antigo e constante em nossa sociedade, chama a atenção a atuação governamental voltada ao enfrentamento, à criminalização do agressor e a necessidade de superação da violência como condição mínima necessária para a construção de nossa humanidade.

Os primeiros serviços municipais de São Paulo, para atendimento especializado às mulheres foram instituídos em 1992, por meio do Decreto nº 32.335 de 25 de setembro de 1992 que criou, na condição de Projetos-Piloto, a Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth. Em 2001, por meio da Lei nº 13.169 de 11 de julho de 2001, que reorganizou parcialmente as estruturas das secretarias municipais, esses serviços passaram da condição de projetos-piloto para caráter definitivo. Nos anos seguintes foram criadas a Casa Municipal de Apoio a Mulher (Lei nº 13280, de 8 de janeiro de 2002 e Decreto nº 41.985, de 14 de maio de 2002) e a Casa Brasilândia (Decreto nº 44.149 de 24 de novembro de 2003). Em 2007, foi instituído o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher “com o objetivo de promover políticas públicas efetivas e integradas para a prevenção, o atendimento e o acompanhamento dos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres” (Decreto nº 48.495, de 5 de julho de 2007). Seguido, entre os anos de 2008 e 2010, da criação de outros serviços de atendimento às mulheres, a Casa 25 de Março e os Centros de Cidadania da Mulher Parelheiros, Itaquera, Capela do Socorro, Perus e Santo Amaro (Decreto nº 49.135, de 15 de janeiro de 2008 alterado pelo Decreto nº 51.915, de 9 de novembro de 2010). Esses serviços mantêm-se ativos desde então.

Em 2013, Fernando Haddad (PT, 2013-2016), então prefeito, criou a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres (SMPM), o primeiro órgão especializado de políticas para as mulheres no governo municipal. A SMPM se constituiu como um organismo institucional para articular políticas transversais com as demais

instituições, áreas e esferas do governo municipal sob a perspectiva estratégica de contribuir para a superação das desigualdades históricas e sociais, e promover a justiça social e o empoderamento das mulheres. Há, obviamente, uma mudança de maior impacto com a criação da SMPM, especialmente pelo aumento do quadro de funcionários, pela composição das coordenadorias especializadas e por contar pela primeira vez com um orçamento dedicado às políticas para as mulheres.

Em janeiro de 2016, João Dória (PSDB, 2016 - 2018) assumiu a Prefeitura e emitiu, ainda no seu primeiro dia do mandato, um decreto que extinguiu a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, assim como as Secretarias de Igualdade Racial e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência. Foi criada a Coordenadoria de Política para as Mulheres na Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDHC), mantendo assim o órgão de políticas para as mulheres na administração, porém, reduzindo seu status institucional, e consequentemente reduzindo orçamento e equipe.

Atualmente, há quatro frentes municipais no enfrentamento da violência contra a mulher: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Saúde. As redes de enfrentamento à violência contra as mulheres dizem respeito à atuação articulada entre diversos aparatos institucionais (governamentais e não governamentais), de serviços especializados e não especializados e da comunidade.

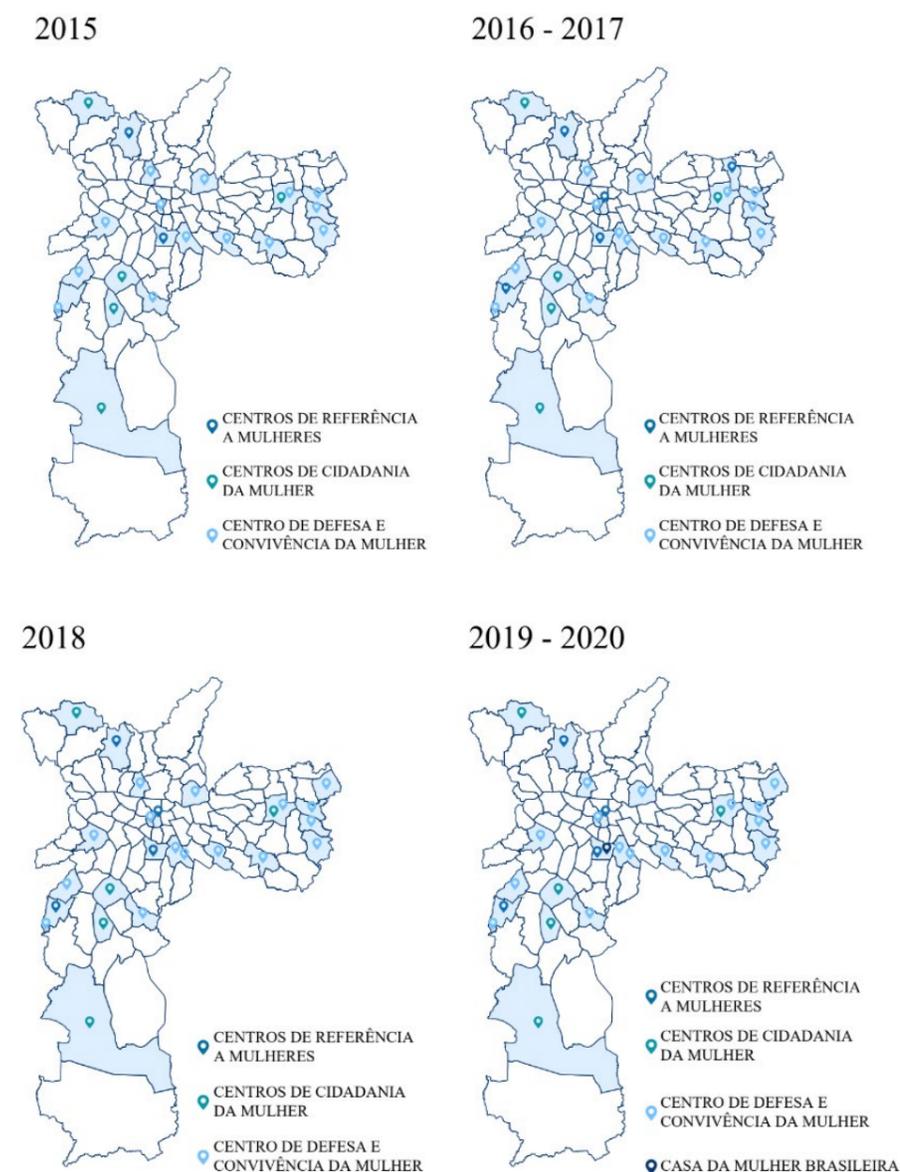
Foram identificadas os serviços que criam as estruturas organizacionais especificamente voltadas para, atendimento, acolhimento e assistência social. O quadro e os mapas a seguir, mostram os tipos de serviços nos âmbitos Municipal, Estadual ou Federal, assim como a localização destes serviços municipais que executam medidas para mulheres vítimas de violência.

TABELA 1- Tipos de serviços especializados e não especializados, municipais, estaduais e federais para mulheres vítimas de violência na cidade de São Paulo.

Vinculação-Institucional	Secretaria ou serviço	Programas	Tipo de serviço
Municipal (extinto)	SMPM: Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres	Prevenção e combate a violência, assistência e garantia de direitos das mulheres em situação de violência.	Atendimento e acolhimento
Municipal	FMS: Fundo Municipal de Saúde	Programa de prevenção a violência doméstica e familiar contra as mulheres com a estratégia de saúde da família.	Atendimento
Municipal	FAS: Fundo Municipal de Assistência Social	Políticas, programas e ações para as mulheres (Proteção especial às mulheres vítimas de violência).	Acolhimento
Municipal	SMDHC: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	Casas de Abrigo e Passagem, Centros de Referência da Mulher (CRMs), Casa da Mulher Brasileira e Postos Avançados de Apoio à Mulher.	Atendimento e acolhimento
Municipal	SMADS: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência, Centro de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM).	Atendimento e acolhimento
Municipal	Unidade Básica de Saúde -UBS	As Unidades Básicas de Saúde podem atuar como um local de identificação de situações de violência, se sua equipe estiver adequadamente capacitada.	Saúde
Municipal	Centro de Referência de Assistência Social – CRAS	Centros de Referência da Assistência Social fazem parte do PAIF (Programa de Atenção Integral à Família) e desenvolvem serviços básicos continuados e ações de caráter preventivo para famílias em situação de vulnerabilidade social (proteção básica) (MDS, 2005).	Assistência Social
Municipal ou Estadual	Serviços de atendimento para vítimas de violência sexual e abortamento legal	Serviços de saúde especializados no atendimento de vítimas de violência sexual e procedimento de abortamento legal.	Atendimento
Municipal, Estadual ou Federal	Hospitais	“Os hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, e encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social” Art. 1o - Lei no 12.845/2013.	Saúde

Fonte: Elaboração própria. Dados: Prefeitura de São Paulo, Governo do Estado de São Paulo e Governo Federal.

MAPA 1 - Localização dos Equipamentos Municipais que executam medidas para mulheres vítimas de violência.



Fonte: Elaboração própria. Dados: Prefeitura de São Paulo.

Os mapas acima indicam as regiões onde há equipamentos municipais especializados de proteção à violência contra a mulher. No total, entre 2015 a 2020, foram: 5 Centros de Referência a Mulher

(1 extinto), 5 Centros de Cidadania da Mulher, 16 Centros de Defesa e Convivência da Mulher e 1 Casa da Mulher Brasileira.

Os Centros de Referência de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência ou apenas Centro de Referência à Mulher (CRM) são espaços de acolhimento, atendimento e acompanhamento psicossocial e jurídico-social de mulheres em situação de violência que buscam “promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar” (BRASIL, 2006). Adicionalmente, esses serviços realizam atividades socioeducativas, palestras, oficinas e atividades coletivas com o objetivo de contribuir para o fortalecimento das mulheres e resgate de sua cidadania (BRASIL, 2006; SMADS, 2010). Segundo Godinho e Costa (2006), a concepção dos Centros prevê uma atenção:

que responde à dinâmica diferenciada em termos de tempo, de processos psicológicos e sociais, de busca de caminhos para a autonomia individual para que a mulher possa construir sua própria perspectiva de autonomia frente a uma situação ou relação opressiva e violenta” (GODINHO; COSTA, 2006, p. 53).

Até a década de 2000, a política de enfrentamento e atenção à violência contra as mulheres esteve focada no binômio delegacia-abrigo. As políticas vinculadas à área de segurança pública, com Delegacias de Defesa da Mulher, ou à proteção de mulheres ameaçadas de morte, com as Casas-Abrigo, eram os serviços centrais da política anti violência em São Paulo, assim como em todo país (SANTOS, 2015, p. 1).

PANORAMA DA VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

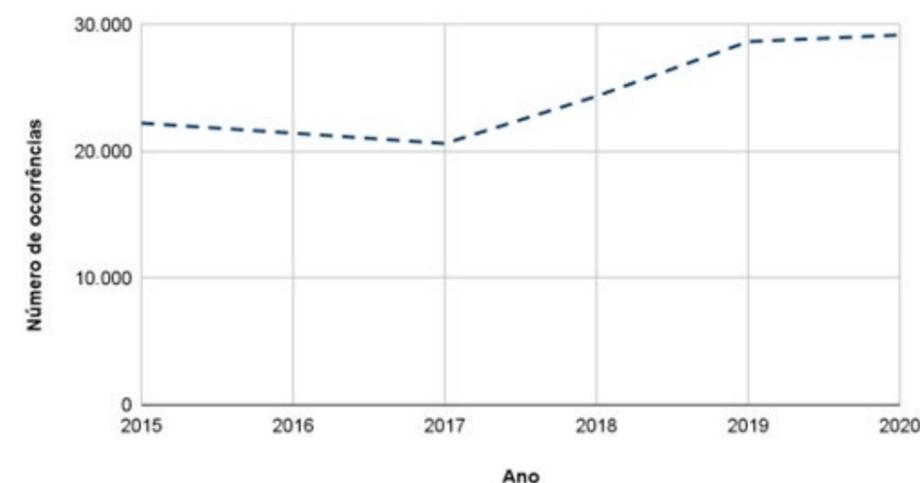
A cidade de São Paulo, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem uma população estimada em 12.325.232 para o ano de 2020. Deste total, as mulheres representam 52,7%, sendo em maior número na faixa etária de 45 a 59 anos – numa razão de 83 homens para cada 100 mulheres. Em São Paulo,

também se pode constatar que as estatísticas globais referentes ao aumento dos casos de violência se repetem. De acordo com nota técnica emitida pelo Núcleo de Gênero e do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCrim) do Ministério Público de São Paulo, houve um crescimento de 30% das notificações de violência contra a mulher em decorrência da pandemia provocada pela Covid-19.

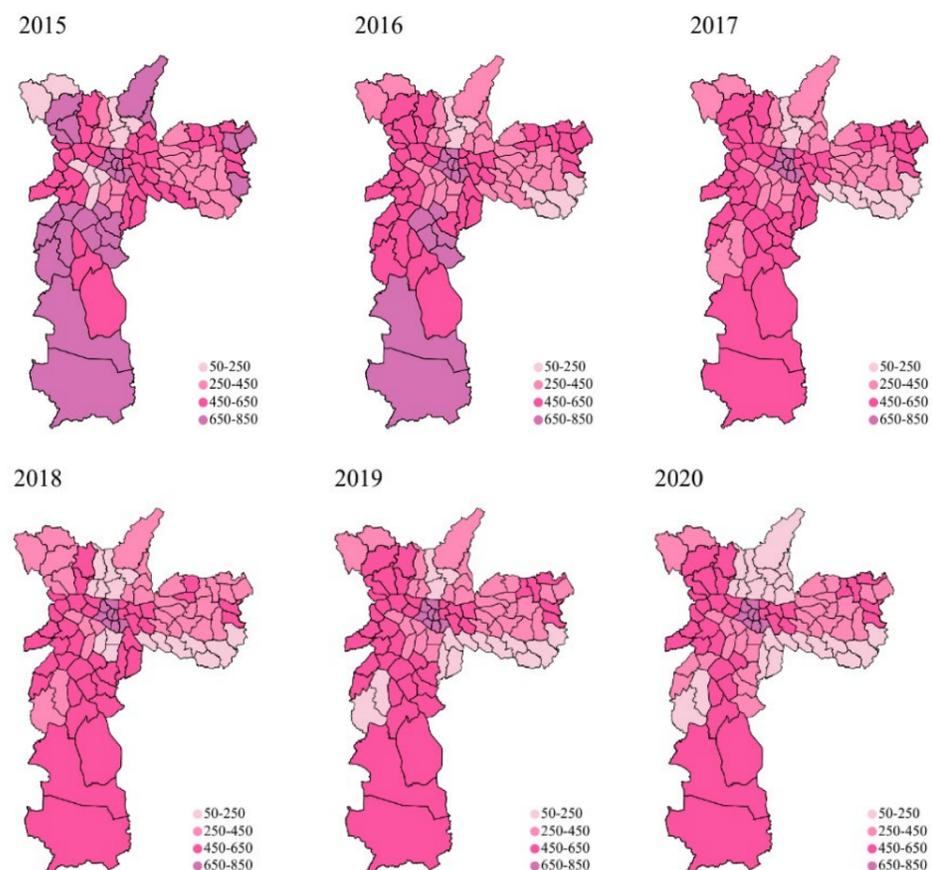
É válido afirmar que a violência contra as mulheres é subnotificada, uma vez que por vergonha e também medo, as vítimas acabam não denunciando. Importante destacar, no entanto, que romper o silêncio é uma decisão extremamente difícil e, ainda que necessária, não é suficiente para garantir a saída da situação de violência. As respostas sociais encontradas, principalmente nos serviços públicos, muitas vezes justificam violências, revitimam¹ as mulheres ou contribuem para o abandono do processo, a maior exposição das mulheres e a impunidade dos agressores (SAGOT, 2007, p.34).

¹ A revitimização é uma forma de perpetuar a violência contra as mulheres especialmente quando encontram-se em situação de violência doméstica, interpessoal e intrafamiliar. É marcada por inúmeros fatores e falhas que, além de prejudicar a promoção da justiça, colocam a vítima em situação de vulnerabilidade.

Gráfico 1 - Taxa de ocorrências registradas na cidade de São Paulo.



Fonte: Elaboração própria - Dados disponíveis no site da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

MAPA 2 - Notificação por Distrito.

Fonte:
Elaboração
própria.

Fórmula: Número total de ocorrências de violência contra a mulher ÷ População feminina na faixa etária de 20 a 59 anos x 10.000
Fonte: LAI-SSP; Rede Nossa São Paulo; Prefeitura de São Paulo

O ponto de destaque do mapa é a incidência de notificações muito elevadas na região central durante todo o período analisado. Ao longo do processo de espacialização das ocorrências de violências, algumas questões chamaram atenção. Em primeiro lugar, as violências pouco ou nada tinham relação com o marcador comum de segregação espacial, centro-periferia. A segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole (VILLAÇA, 2001, p. 142). As notificações também manifestam um padrão de concentração/ dispersão, porém, não exatamente em função da relação direta com as atividades econômicas no território ou vetores de valorização imobiliária. A

estruturação interna das cidades obedece, prioritariamente, à lógica de localização das camadas de mais alta renda. Estas procuram se estabelecer em áreas com boa acessibilidade ao centro e, ao fazê-lo, pioram a acessibilidade das outras áreas. Com o deslocamento progressivo dos serviços e equipamentos urbanos na direção das áreas de mais alta renda, a localização das outras classes vai se tornando progressivamente (relativamente) pior.

A densidade das ocorrências passa a registrar um maior índice em regiões diferentes. Considerando todo o período de 2015 a 2020, entre os maiores índices em primeiro lugar está a Sé, por ter a mais antiga Delegacia da Mulher 24 horas, seguido dos distritos da Barra Funda, Bom Retiro, Consolação, Bela Vista, República, Brás, Belém, Tatuapé, Pinheiros, Itaim Bibi, Santo Amaro e Socorro.

TABELA 3- Delegacia de defesa da mulher na cidade de São Paulo (DDM).

DELEGACIA DE DEFESA DA MULHER				
Serviço	Data de criação	24 horas	Bairro	Localização
1º DDM-CENTRO	1985	Sim	Cambuci	Centro
2º DDM-SUL	2013	Sim	Vila Clementino	Sul
3º DDM- OESTE	2013	Não	Jaguare	Oeste
4º DDM-NORTE	2013	Sim	Freguesia do ó	Norte
5º DDM- LESTE	2013	Sim	Parque São Jorge	Leste
6º DDM- SUL	2013	Sim	Santo Amaro	Sul
7º DDM- LESTE	2013	Sim	Itaquera	Leste
8º DDM-LESTE	2013	Sim	Jardim Marília	Leste
9º DDM- OESTE	2013	Não	Pirituba	Norte

Fonte: Elaboração própria.
Dados: Governo do Estado de São Paulo.

Foi somente em agosto de 2016, que uma única DDM do estado de São Paulo, a que foi pioneiramente implantada na capital em 1985, passou a disponibilizar atendimento 24 horas, sete dias na semana. A implantação dessa delegacia foi um marco nas conquistas, sendo idealizada como um espaço onde as mulheres deveriam ser acolhidas sem sofrer preconceito e atendidas por uma equipe especializada e qualificada.

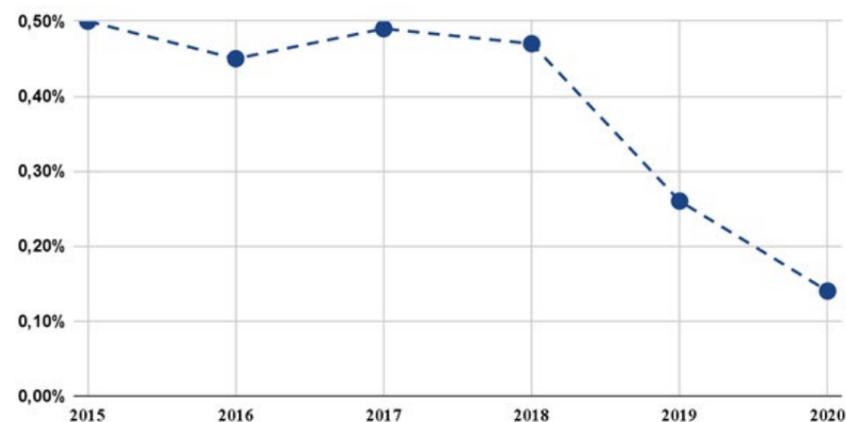
ORÇAMENTO MUNICIPAL DAS SECRETARIAS/ FUNDOS

O orçamento público é, por excelência, uma arena política: sua elaboração, negociação e implementação são caracterizadas pelo conflito distributivo, em que há ponderação de interesses, barganha e balizamento de pesos e contrapesos de representações sociais e políticas (PERES, 2018, p.179). Assim, os ambientes institucionais podem influenciar a estratégia adotada por diversos atores, bem como o resultado de seus conflitos: as disputas políticas se sobressaem às regras e formatos organizacionais (MARQUES, 2013, pg. 3).

A alocação de recursos em programas e ações indicam as prioridades de governo, funcionando como um importante instrumento de acompanhamento e controle das atividades estatais. A análise das despesas orçamentárias permite identificar quais políticas públicas entraram na programação orçamentária, os interesses envolvidos e os atores sociais que participaram de forma ativa do processo de elaboração orçamentária.

No município de São Paulo, de 2015 a 2020, há três secretarias e dois fundos municipais em que houve destinação de orçamento de programas de prevenção e acolhimento para as mulheres vítimas de violência.

GRÁFICO 2- Porcentagem de representação de programas para mulheres dentro do orçamento do município de São Paulo.



Fonte: Elaboração própria. Dados: Prefeitura de São Paulo, Secretaria da Fazenda.

Em 2013, a Secretaria exclusiva é criada, e começa a atuar com autonomia orçamentária em 2014. O destaque é para a Secretaria Municipal de Política para as Mulheres que teve uma das maiores porcentagens de execução em seu período de vigência (2015 a 2017), os dados apresentados nos levam a analisar que, mais do que uma pasta, uma secretaria exclusiva confere o mesmo status para com as demais secretarias, e que isso facilita, em muito, as negociações da agenda e os encaminhamentos de políticas e parcerias. Além disso, os dados também nos levam a entender que, ao se colocar no mesmo nível dos demais temas de políticas municipais, a pauta é facilitada na introdução da temática na agenda cotidiana do governo e nas demais secretarias.

Diferentemente dos orçamentos da educação e saúde que, por força de determinação constitucional, têm assegurado um percentual da receita orçamentária para a execução das políticas públicas, o mesmo não ocorre com as políticas para as mulheres que, pela não destinação de recursos, deixam de ser executadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados nos levam a questionar: a) a importância dada pelo governo às políticas públicas para mulheres especialmente na mudança de gestão; e b) o compromisso das políticas públicas para mulheres em situação de violência.

Importante destacar os fatores que se apresentaram relevantes no processo de implementação das políticas de enfrentamento à violência de gênero, pois revelam as fragilidades e as características de uma política pública. Elementos institucionais também são pontos de atenção, como a criação de uma Secretaria exclusiva que garante a implementação das ações em três dimensões. Primeiro, em termos orçamentários, condição fundamental para implementar qualquer política pública; segundo, o maior reconhecimento da política, o que facilita negociações da agenda perante as demais secretarias; terceiro, que o status de Secretaria confere maior visibilidade ao tema e permite maior articulação política para desenvolver parcerias intersetoriais. Tais elementos confirmam que o atual modelo de gestão pública ainda está baseado em relações de hierarquia e centralização, o qual as novas políticas sociais ainda estão submetidas.

Há muitas razões para que a implementação de uma política pública varie a depender de seu desenho institucional, dos atores envolvidos e, especialmente, de seu contexto de implementação (LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018).

Analisando o processo histórico da cidade de São Paulo, a implementação das políticas não é linear. Há avanços e retrocessos ao longo do tempo, como neste caso da criação e extinção da secretaria; além da abertura e fechamento de serviços de acordo com as diferentes gestões e partidos políticos que assumem a prefeitura, e que refletem as arenas de relações de poder que estão constantemente em jogo no processo das políticas públicas. O que demonstra que os interesses e a preferência dos atores se manifestam a todo instante, de forma explícita ou oculta.

As mudanças de âmbito governamental e de políticas públicas afetam especialmente as possibilidades de garantia das condições materiais de vida das mulheres, na perspectiva de um serviço público municipal que sofre variações múltiplas que afetam seu cotidiano de trabalho, como mudanças de gestão, redução de verbas, atraso nos repasses para as organizações conveniadas e precarização da política. É válido enfatizar que enfrentar a violência requer, além das políticas especializadas de atendimento psicossocial e jurídico, a articulação com outras áreas das políticas públicas para que sejam oferecidas alternativas reais à saída da situação de violência.

Sobre a rede de serviços, existem alguns desafios que interferem na análise do seu funcionamento de forma efetiva. Um deles está relacionado à dificuldade em estabelecer um fluxo de informações claras sobre os serviços. Muitas vezes, não são capazes de realizar os encaminhamentos corretamente em decorrência da falta de conhecimento das funções de cada instituição que compõem a rede de atenção. Por exemplo: em qual situação a mulher acessa este serviço? Qual a forma de encaminhamento? Qual a capacidade de atendimento? Dentre outras questões.

A violência contra mulheres é um fato comprovado em nossa sociedade, e interfere cotidianamente na saúde e bem-estar da população feminina. A rede de enfrentamento é uma proposta que busca “dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas,

tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a justiça, a cultura, entre outros” (BRASIL, 2011b, p. 8).

Tendo em vista que a violência configura um fenômeno que tem tomado proporções extremamente significativas, é fundamental que os gestores estejam atentos e capacitados para compreender e conduzir as organizações, no sentido de possibilitar acolhimento humanizado e atendimento integrado aos demais serviços que sejam necessários à vítima (JUNIOR, 2013, pg. 3).

Outro ponto crucial envolve as formas de mensuração de eficácia e acompanhamento da execução das ações prestadas: poucas são as avaliações realizadas para as políticas de enfrentamento como um todo. As análises oficiais que deveriam ser fornecidas por órgãos governamentais são pontuais e escassas e a ausência de indicadores impossibilita a observação de resultados. De certo, no cenário apresentado é notória a dificuldade de acesso às informações qualitativas.

Destaco também as altas notificações de violência e os locais onde os equipamentos de proteção estão inseridos (grande parte nas regiões centrais), como lembram Torres, Marques e Bichir (2006). Seja na formulação, seja na implementação, as políticas sociais pouco levam em consideração a distribuição desigual dos grupos sociais no território. Reconhecendo a existência da dimensão espacial nas condições de vida, as autoras enfatizam a diversidade dos agravos a que as populações estão submetidas, e das redes sociais em que estão inseridas.

Avançamos pouco na preparação ou na instrumentalização das instituições que lidam com o problema, observado as medidas e equipamentos que foram implementados. O enfrentamento da violência contra as mulheres requer a construção de estratégias de intervenção e arranjos institucionais específicos, capazes de incidir sobre o ciclo de produção de violência e de oferecer alternativas efetivas para uma vida livre de violências. Em outras palavras, a capacidade do Estado de oferecer respostas depende do grau em que as políticas públicas interferem e de, alguma maneira, modificam o ciclo de produção social da violência, bem como das condições materiais e subjetivas oferecidas às mulheres afetadas física, psicológica, moral e sexualmente pela violência.

É necessário ainda que o Estado informe a população sobre os direitos das mulheres, para que não sejam reprodutores de discriminações e violências. Este conjunto de medidas propicia um

²o machismo está estabelecido numa relação que coloca o senhor (o patriarca) na posição de dominador, detentor da força e de um poder absoluto sobre tudo e todos, inclusive o poder de dominação sobre as mulheres, pois, como bem apresenta Freyre (2003), a força concentrou-se nas mãos dos senhores, considerados donos das mulheres.

apoio efetivo ante os episódios de violência que chegam ao Poder Público, oferecendo meios para que seja possível romper o ciclo de violência antes do desfecho fatal.

É importante retomar também que o Brasil implementou algumas legislações por determinação de organismos internacionais, como o caso da Lei nº 11.340 de 7 de Agosto de 2006, denominada, Lei Maria da Penha. Mas, ainda está longe de compreender, de fato, a necessidade de políticas públicas desencadeadoras de emancipação e cidadania, principalmente pela compreensão de que o machismo e violência vêm imbricadas com o coronelismo e a dependência. Este conceito enraizado historicamente e culturalmente é mantido pelo poder patriarcal² que ainda acompanha a realidade brasileira. Ocorreram avanços em relação às estruturas de atendimento, mas ainda frágeis e suscetíveis à extinção.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. **Solucionando Problemas Complexos? Desafios Da Implementação De Políticas Intersetoriais in Implementando Desigualdades:** Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Roberto Rocha C. Pires. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf>

BICHIR, Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.** 2011. Tese (Doutorado) – IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata; SIMONE JR., Sérgio; PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros In: Lotta, G. (org.). **Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Pragmáticas e Estratégicas. **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes** : norma técnica/Ministério da Saúde Brasília: MS; 2011.

CHAUÍ, Marilena. Ética e Violência. Ética e Violência. In.: Revista Teoria e Debate no. 39 (out/nov/dez 1991). Disponível em www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala.** 49. ed. São Paulo: Global, 2003.

GODINHO, Tatau; COSTA, Maria Luiza da. **Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher.** In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, PAULA JUNIOR, G. V. **Crenças de gestores de saúde em relação à violência doméstica.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2013

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v.24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016.

LOTTA, G. S.; Vaz, J. C. **Arranjos institucionais de políticas públicas:** aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço 62 Público. Brasília. 66 (2) 171-194, abr/jun de 2015.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (Orgs.) **A Política Pública como Campo Multidisciplinar.** São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MPSP. <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=22511423&id_grupo=118>. Núcleo de Gênero e do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCrim)

PERES, Ursula Dias. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil:** considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de 63 São Paulo no período de 1997 a 2006. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007

Rede Nossa São Paulo et al. Mapa da desigualdade: São Paulo. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa_Desigualdade_2019-Mapas.pdf

SAGOT, Montserrat. **Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina:** Estudios de caso de diez países. Washington: Organización Panamericana de La Salud (OPAS/OMS) Programa Mujer, Salud y Desarrollo, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

✓ Contribuições da entrevista compreensiva de Kaufmann para a análise interpretativa de políticas públicas

Nathália Gonçalves Ferreira

Universidade Federal de Lavras - UFLA

Gustavo Costa de Souza

Universidade Federal do Rio de

Janeiro - UFRJ

Universidade Federal de

Lavras – UFLA

Resumo: O trabalho apresenta a Entrevista Compreensiva (Kaufmann, 2013), como um método relevante para a Análise Interpretativa de Políticas Públicas. Em contraponto às primeiras contribuições da era racionalista, abordagens críticas e argumentativas ganharam corpo a partir da década de 1990. Desde então, os modelos tradicionais de análise vêm sendo questionados por proposições pós-positivistas. Uma destas proposições é a virada argumentativa (Fischer, 1993) que busca ultrapassar conceitos utilitaristas incluindo o debate como importante ferramenta para a inclusão social. Assim, o foco passa a ser a argumentação, a discursividade e a participação social. Outra proposição que vem sob esta influência, em um plano nacional, é a *Mirada ao Revés* (Boullosa, 2013). A partir deste repertório teórico, situamos a Entrevista Compreensiva como um método que permite a aproximação dos sujeitos em profundidade, portanto, promissora para a análise de políticas públicas pela abordagem interpretativa, a partir do seu potencial democratizante.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Avaliação. Entrevista Compreensiva. Participação Social. Análise Interpretativa de Políticas Públicas.

EN Contributions of Kaufmann's comprehensive interview for the Interpretive Policy Analysis

Abstract: The work presents the Comprehensive Interview (Kaufmann, 2013) as a relevant method for the Interpretive Analysis Of Public Policy. In contrast to the first contributions of the rationalis era, critical and argumentative approaches took shape from 1990 onwards. Since then, traditional analysis models have been questioned by post-positivist propositions. One of these propositions is the argumentative turn (Fischer, 1993) that seeks to go beyond utilitarian concepts, including debate as an important tool for social inclusion. Thus, the focus becomes argumentation, discursiveness and social participation. Another proposition that comes under this influence, on a national level, is the *Mirada ao Revés* (Boullosa, 2013). From this thoretical repertoire, we place the Comprehensive Interview as a method that allows the approach of subjects in depth, therefore, promising for the analysis of public policies through the interpretive approach, based on its democratizing potential.

Key-words: Public policy. Evaluation. Comprehensive Interview. Social Participation. Interpretive Analysis of Public Policy.

ES Aportes de la entrevista comprensiva de Kaufmann al análisis interpretativo de las políticas públicas

FR Les apports de l'entretien compréhensif de Kaufmann pour l'analyse interprétative des politiques publiques

INTRODUÇÃO

Este artigo busca apresentar as principais vertentes teóricas em análise de políticas públicas e suas críticas. Para isso, expõe os principais autores da fase racionalista de análise (Lasswell, Simon, Easton, Lindblom, entre outros) demonstrando os limites e a necessidade de superação de abordagens fundadas no positivismo. Em contraponto, toma a virada argumentativa de Fischer et al. (2016) e a Mirada ao Revés (Boullosa, 2013) como proposições pós-positivistas que trazem contribuições promissoras para a análise de políticas públicas, sobretudo sob o aspecto democratizante destes processos. Procuramos defender que a Entrevista Compreensiva (Kaufmann, 2013) pode aplicar-se a este tipo de abordagem pois figura como método capaz de aproximar os atores sociais também nos processos de avaliação de políticas públicas. Ademais, através da união entre essas abordagens, a participação social pode ser evidenciada e a democracia aprimorada.

O campo de estudo das Políticas Públicas surge em meados dos anos 50, nos EUA, como um braço da Ciência Política. Sendo assim, os primeiros esforços dos autores que inauguraram esta área se encontram em diferenciar os termos “política” de “política pública”, além de embasar estes estudos na ciência e no empirismo. Estes autores são categorizados como racionalistas e contribuem para a compreensão de que as políticas públicas são criadas para solucionar problemas governamentais. Este entendimento é um dos reflexos deste período que permanece na conceituação atual da área (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 13).

A partir disso, os autores subsequentes começaram a apontar algumas falhas ao modelo racionalista de análise, principalmente ao neopositivismo. As contribuições de Frank Fischer (2016) podem ser consideradas um marco teórico para a refutação deste modelo. Dessa forma, algumas características passaram a ser mais relevantes para os modelos considerados argumentativos, como por exemplo a participação, as crenças e valores da população, a discursividade, a interpretação, entre outras. Esses conceitos fazem parte de uma visão mais pluralista das políticas públicas, que buscam engajar a população no debate e, conseqüentemente, fortalecer a democracia. Em suma, essa categorização busca demarcar um campo que se responsabiliza

pela quebra de paradigmas e pela superação de modelos clássicos e pouco participativos de análise (BOULLOSA; PERES; BESSA, 2019, p. 13).

Por meio da observação destes modelos, identificou-se a necessidade de encontrar um método capaz de avaliar políticas públicas de maneira mais aproximada aos atores sociais, de modo que o tecnicismo e a neutralidade fossem superados e abrissem espaço para a participação social. Kaufmann (2013), a partir da Entrevista Compreensiva, demonstra que a oferta de protagonismo aos sujeitos, através de uma conduta de escuta ativa do entrevistador pode alcançar um nível de profundidade nas pesquisas que possibilita que o analista recolha dados mais subjetivos dos entrevistados (KAUFMANN, 2013, p. 97).

Dessa forma, o principal objetivo deste artigo encontra-se em demonstrar como a Entrevista Compreensiva pode ser uma abordagem adequada para avaliar políticas públicas numa abordagem pós-positivista. Além disso, objetiva-se também revisar a literatura sobre avaliação de políticas públicas; identificar os paradigmas contidos nos modelos de análise de políticas públicas anteriores à virada argumentativa; e discutir as abordagens pós-positivistas no exercício da democracia e da cidadania.

ANÁLISE INTERPRETATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de Políticas Públicas é definido por vários autores cuja contribuição é amplamente utilizada. Lasswell é considerado pioneiro no estudo desta área, que em 1951 passou a ser vista como uma especialização das ciências políticas. Segundo ele, os processos de políticas públicas buscam implementar maior racionalidade às organizações políticas. Ademais, o autor se refere à formulação de políticas públicas como uma “engenharia social”, na qual o tomador de decisão deve assumir uma postura de neutralidade (ANDREWS, 2005, p. 18).

Simon também é considerado um dos principais autores que introduziram os estudos em políticas públicas, e foi quem criou o conceito de “racionalidade limitada”. Em consonância com Lasswell, o autor também defende que a racionalidade deve ser maximizada

nos processos, porém reconhece que existe certa limitação, devido à qualidade da informação coletada, ao tempo da tomada de decisão, aos interesses dos atores, dentre outras questões (SOUZA, 2006, p. 23).

Outro autor relevante para este grupo considerado como o *mains-tream* da análise de políticas públicas é Easton, que define a área como um sistema. Para Easton, as políticas públicas são influenciadas pelo ambiente externo, ou seja, pelos partidos políticos, mídia, grupos de interesse e suas interações. Esta concepção abre espaço para um conceito conhecido como pluralismo, que diz respeito aos conflitos de interesse entre os grupos pelo poder e à consideração desses grupos como parte da democracia. Este conceito serve como inspiração para diversos autores subsequentes (MARQUES, 2013, p. 7).

Para Lindblom, os processos e decisões políticas ocorriam de maneira simultânea, portanto, grandes escolhas passadas ou futuras dispendiam gastos significativos para os governos. Dessa forma, o autor concebeu o termo “incrementalismo”, que seria uma forma de agir para incrementar o que foi decidido anteriormente. Esse processo é definido por ele como “comparações limitadas sucessivas”, o que facilitou a adaptação dos atores políticos às realidades futuras, para que fosse possível realizar um “ajustamento mútuo entre parceiros” (MARQUES, 2013, p. 9).

As contribuições desses autores para a área permanecem influentes na atualidade, mas é preciso se considerar que sofreram interferências do período e do contexto em que foram criadas. À sua época, a principal preocupação dos governos era a economia de recursos e a recuperação financeira advinda de um período posterior à crise de 1929 e à 2ª Guerra Mundial.

Lascoumes e Le Galès auxiliam na compreensão deste contexto histórico. Estes autores nos explicam que o mote das políticas públicas de desenvolvimento no fim dos anos 1960 estava indissociavelmente ligado à racionalidade econômica aplicada ao exercício das responsabilidades políticas e administrativas. Tal dinâmica se inicia com os esforços para a recuperação da crise de 1929, quando o ideário do liberalismo assume a ideia de se imprimir certo nível de regulação pública com a finalidade de assegurar performances econômicas desejadas.

No entanto, para que os liberais aceitassem algum grau de intervencionismo, seria necessário dar um fundamento baseado na racionalidade. Tal racionalidade não poderia ser outra senão a

econômica. Desta forma, o New Deal emerge como programa modelo baseado em tais princípios, sob a liderança de Franklin D. Roosevelt, a partir de 1933. É no bojo deste contexto que Harold Lasswell irá designar o termo *policy* para se referir a uma renovada abordagem dos negócios públicos (*public affairs*) sob o domínio desta racionalidade.

Após a 2ª Guerra Mundial, com o esforço de reconstrução dos países aliados e sob importantes compromissos financeiros acordados, tal processo de racionalização da ação pública se intensifica e, assim, “o crescimento da riqueza nacional torna-se uma nova racionalidade da ação governamental a ser implementada de acordo com os critérios de coerência econômica, adotados tanto pelo Estado quanto pelas empresas” (LASCOUTES e LE GALÈS, 2012, p. 75).

Sendo assim, existem várias críticas que refutam a lógica racionalista dos modelos sequenciais de análise, como no caso do Ciclo de Políticas Públicas, que foi pensado o surgimento deste campo de estudos. A principal delas é a de que a etapa da avaliação está presente apenas no final no processo, como forma de aferição entre resultados esperados e atingidos. A saber, Mario, Laisner e Granja advogam que a avaliação deveria estar presente em todas as etapas e não se limitar apenas ao final, pois se refere a todo o processo, desde a elaboração do objeto até à intervenção dos resultados. (MARIO, LAISNER E GRANJA, 2016)

Outras críticas tangenciam um debate sobre o tecnicismo presente nas análises e o uso de uma linguagem elitista, que dificulta a participação social. Além disso, quando reservados lugares de superioridade para os especialistas em políticas públicas, alguns atores sociais importantes para a realização de uma avaliação participativa, são excluídos da discussão política, como é o caso dos beneficiários. (FARAH, 2010, p. 823).

É evidente que o papel da avaliação é o aperfeiçoamento das políticas públicas. Portanto, ela se torna um juízo de valor que deve ultrapassar o viés utilitarista, tecnocrata e pretensamente neutro ainda presentes em sua interpretação. Todavia, o processo de criação das políticas públicas é marcado por uma conduta *top-down* (de cima para baixo), na qual muitas vezes os atores sociais e usuários não são envolvidos na tomada de decisão - quiçá na avaliação. (PEIXOTO, 2016, p. 405)

Para superar os modelos de análise de políticas públicas convencionais, é necessário reconhecer alguns de seus fracassos. Lascoumes e Le Galès (2012) evidenciam essas falhas e demonstram rupturas

que foram decisivas para superação do modelo. A primeira ruptura é com o voluntarismo político, que é descrita pelos autores como uma grande encenação disfarçada de interesse geral ou bem comum. A segunda ruptura é com a unicidade do Estado, que apesar de prover as políticas públicas, é influenciado por diversos atores heterogêneos que constantemente confrontam seus interesses. E a última ruptura é com o fetichismo da decisão, segundo os autores “as não decisões, os bastidores e os atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados”. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 50)

As consequências desse modelo prevaleceram durante muito tempo e ainda hoje são percebidos seus resquícios na Administração Pública. No entanto, suas limitações políticas e sociais fizeram com que autores propusessem visões alternativas, que incluíssem a subjetividade do surgimento das políticas, a diversidade de ideias e principalmente a necessidade da argumentação. Por isso, a chamada “guinada argumentativa” é tão relevante para compreender essa mudança de visão, que passou de um modelo racionalista para um argumentativo. Segundo Capella (2015), “mais do que solucionar problemas de forma tecnocrática, analisar políticas significa aproximar fato e valor, coletar evidências, desenvolver argumentos e persuadir amplas audiências em torno de ideias”. (CAPELLA, 2015, p. 22)

Dessa forma, é necessário estabelecer um percurso ideológico pelo qual diversos autores e críticos passaram para chegar às noções mais contemporâneas de políticas públicas defendidas hoje. Uma forma de demonstrar esse caminho é através da evolução dos modelos de análise, que passou de um viés racionalista em seu surgimento para um mais argumentativo. A valorização das ideias, do discurso, da linguagem e da argumentação também é defendida por Faria (2003) que elucida estudos sobre a teoria das coalizões de defesa e a teoria dos fluxos múltiplos. (FARIA, 2003, p. 24)

Em contraposição aos modelos de análise convencionais, Sabatier advoga sobre as coalizões de defesa. Essa vertente diz respeito às crenças, valores e ideias dos atores sociais das mais diversas instituições que compartilham de um pensamento em comum. Nos modelos anteriores, essas características geralmente são excluídas da análise, porém são importantes para o processo de formulação de políticas públicas. Dessa forma, são criados subsistemas articulados com o ambiente externo e interno da política, que se chocam quando seus interesses são contrários. (SOUZA, 2006, p. 31)

Nesse sentido, Kingdom também contribui para a inauguração de um pensamento mais subjetivo, no qual apresenta a ideia dos múltiplos fluxos. Essa teoria diz respeito ao momento em que as políticas públicas são criadas, como chegam à agenda política, e principalmente, à toda a ambiguidade presente nesse processo. O autor destaca três tipos de fluxos existentes no processo, sendo eles os problemas, as políticas públicas que solucionam esses problemas, e por fim, as políticas, que agregam três elementos: movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e agências administrativas e o humor nacional. Esses fluxos operam de maneira independente e quando estão alinhados podem ocasionar na abertura de uma “janela de oportunidade”, que seria o momento ideal para o gestor ou gestora atuar. (FARIA, 2003, p. 25)

As contribuições destes autores, desde a inauguração do campo, a partir de uma vertente racionalista, até a transição para uma análise mais argumentativa, acrescentaram significativamente na discussão sobre políticas públicas. Entretanto a herança positivista das abordagens ainda é muito presente nos estudos dessa área. Sendo assim, se faz necessário um maior aprofundamento nas vertentes argumentativas, que valorizam os discursos e a multiplicidade de atores. A partir disso, a participação social e a democracia podem ser fortalecidas por meio de uma maior aproximação entre o Estado, provedor das políticas e a população beneficiada.

O contraponto dos modelos de análises racionalistas para os argumentativos abriu espaço para a superação do neopositivismo. Este, antes entendido como única forma de realizar ciência, passou a ser questionado por autores como Fischer (1993; 2012; 2016), que criticam o empirismo e propõem uma nova forma de avaliar as políticas públicas, perpassando pela interpretação da realidade através de argumentos e não somente da exposição de dados quantitativos, sem juízo de valor.

Este autor argumenta que, da mesma forma que em ciências naturais como a física, o objeto analisado apresenta comportamentos distintos dependendo da visão do pesquisador. Nas ciências sociais não seria diferente. Nas palavras de Fischer (2016) “o que é considerado como sendo um fato é, em efeito, a decisão de uma determinada comunidade de investigadores que trabalham dentro de um conjunto de pressupostos teóricos que eles mesmos subscrevem” (FISCHER, 2016, p. 169).

Ou seja, não basta apenas apresentar os fatos, é necessário relacioná-los com a realidade em que estão inseridos. Pois, assim,

a pesquisa se torna passível de verificação e é dotada de maior aprofundamento. Ademais, de acordo com essa vertente, os fatos são indissolúveis dos valores e, portanto, esse viés empirista de neutralidade se torna falho para avaliar as políticas públicas em sua completude (FISCHER, 2016, p. 165)

Dessa forma, em se tratando da avaliação de políticas públicas, os pesquisadores podem somente apresentar análises finitas, mutáveis, que dependem fortemente de suas escolhas, das tomadas de decisão dos agentes políticos, da janela de oportunidade presente no momento, dentre diversas outras variáveis da realidade estudada. Por isso, para o pós-positivismo, a interpretação, investigação e argumentação de um conhecimento apresentam função mais importante que os dados quantitativos por si só (FISCHER, 2016, p. 170).

Segundo o mesmo autor, ao praticar essa vertente de pesquisa, o analista adota uma postura de facilitador, no lugar de especialista. Essa postura o aproxima significativamente da população à qual a pesquisa se destina, que muitas vezes é dada como “leiga”. Tal aproximação tem o potencial de superar o padrão elitista de se fazer política e oferecer, em contrapartida, uma forma mais democrática e participativa de investigação (FISCHER, 2016, p. 176).

A superação do viés elitista, no qual somente os integrantes dos altos níveis da burocracia são capazes de entregar visões relevantes sobre as políticas públicas, deve acontecer justamente porque a diversidade de ideias pode enriquecer o debate significativamente. Dessa forma, o aspecto múltiplo dos valores, da diversidade dos pontos de partida, das demais interpretações de mundo, vinda de diferentes grupos sociais, têm o potencial de somar a essa arena política certa complexidade que aspectos quantitativos não são capazes de codificar.

A partir do choque entre os indivíduos de diferentes grupos de interesse é que surgem os debates, as argumentações e através disso o poder de convencimento de determinado grupo é escolhido para se tornar o mais aceito entre a maioria. Isso não significa que o processo de conhecimento através do discurso tem menor rigor metodológico que aqueles alcançados por meio de dados estatísticos.

Ao contrário, a complexidade advinda desse meio faz com que as políticas públicas se tornem multifatoriais, ou multimetodológicas. Nesse sentido, Fischer argumenta que:

Enquanto neopositivistas argumentam que sua abordagem é mais rigorosa e, portanto, superior aos métodos menos empíricos e dedutivos, este modelo de argumentação política, na verdade, torna a tarefa mais exigente e complexa. Ela não somente abrange a lógica de falsificação empírica, mas inclui as questões normativas igualmente sofisticadas dentro das quais opera. O pesquisador ainda recolhe os dados, mas agora ele tem que situá-los ou incluí-los no quadro interpretativo que lhe dá sentido. (FISCHER, 2016, p. 174)

Além disso, Fischer (2016) acrescenta que os pó-positivistas tomam os dados empíricos a fim de analisá-los a partir de quadros interpretativos conflitantes e não como fatos distintos de valores, tal como o faz o consenso neopositivista. Com este procedimento, os pressupostos que lhe dão significados podem ser revelados e estudados. Assim, “para o pós-positivista, os debates cruciais na política raramente são sobre os dados em si, mas sim sobre os pressupostos subjacentes que os organizam” (FISCHER, 2016, p. 170).

Revelar tais pressupostos subjacentes aos dados empíricos, no entanto, coloca desafios metodológicos nada triviais para os analistas e pesquisadores de políticas públicas. Significa sair do lugar de conforto do cientificismo e das técnicas validadas e traz a análise das políticas públicas para o campo dos métodos construtivistas e interpretativistas que, sob a perspectiva tradicional de análise, gozam de uma desconfiança a priori. Daí a preocupação com o rigor e a coerência das análises enfatizada por Fischer em defesa do pós-positivismo.

Ao frisar a importância da superação do empirismo, Frank Fischer se tornou uma das principais referências em estudos críticos de políticas públicas. Essa área concentra seus esforços em apresentar um contrapeso para as teorias vigentes e contribuir para que elas sejam questionadas, em um grande debate, destacando também um compromisso valorativo com o aprimoramento e a manutenção da democracia. Entretanto, também é necessário mostrar que esse campo, cuja inspiração vem de autores estrangeiros, também vem recebendo contribuições de estudiosos brasileiros.

Um marco teórico relevante para essa temática no Brasil é a chamada “Mirada ao Revés” proposta por Boullosa (2013;

2019). Inspirada nas contribuições da virada argumentativa e comprometida com a superação dos modelos empiristas, neutros, tecnicistas e elitistas, a *Mirada ao Revés* constitui uma abordagem caracteristicamente brasileira dos estudos críticos em políticas públicas, que busca “compreender as políticas públicas como fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos” (BOULLOSA, 2019, p. 92).

Nesse sentido, assim como a Virada Argumentativa, que advoga sobre uma interpretação mutável, complexa e inclusiva de políticas públicas, a *Mirada ao Revés* também defende conceitos relacionados a estes, que enriquecem a discussão e trazem um viés de protagonismo para o cidadão, que passa a ter as suas experiências consideradas ao centro do debate, enquanto participante ativo da vida pública. Para mais, a autora explicita que esta abordagem privilegia a noção de uma racionalidade discursiva, os valores, os argumentos, as práticas, a reflexividade e, sobretudo, a própria noção de democracia, que é a própria finalidade da implicação nos processos das políticas públicas (BOULLOSA, 2019, p. 94).

Sendo assim, entende-se que as abordagens pós-positivistas aqui retratadas têm o intuito de promover um processo investigativo e analítico mais inclusivo e participativo por considerar que todos os conhecimentos, não apenas os formais, mas também não formais, de dentro ou de fora do sistema político, são necessários para um entendimento ampliado das políticas públicas.

Desde a concepção das primeiras formas de análise, com os autores que se tornaram mainstream da área, o grande objetivo era que esses estudos servissem como ferramenta para ampliar a democracia. Porém, dentro de um quadro de racionalidade instrumental, onde atores atomizados tomam decisões visando maximizar suas funções de utilidade, tal projeto alcançou limites. As abordagens pós-positivistas, assim, procuram defender que com a aproximação entre o objeto e o pesquisador, entre fato e valor, se torna mais viável que os diferentes atores sejam envolvidos, que as informações cheguem aos demais interessados e que os indivíduos se tornem cidadãos capazes de transformar a realidade e realizar o aprimoramento da democracia.

Na abordagem crítica, os objetivos de aprimorar tanto o conhecimento prático quanto a democracia estão conectados por

um foco na ideia de democratizar também a pesquisa em políticas públicas. Há, assim, um deslocamento do foco da análise empírica para as práticas comunicativas de argumentação e de discurso e para as coalizões discursivas. Assim, a análise interpretativa de políticas públicas requer esforços no sentido de formular e empregar métodos que sejam capazes de encorajar o debate, a deliberação e a participação na investigação.

A ENTREVISTA COMPREENSIVA

Tendo como ponto de partida as abordagens discutidas até aqui, para os fins deste artigo escolhemos uma metodologia que possibilita uma aproximação com o objeto. Para isso, a *Entrevista Compreensiva* de Kaufmann (2013) oferece um caminho promissor de valorização da coerência, da argumentação e do protagonismo dos entrevistados que, de acordo com a perspectiva pós-positivista, são características importantes para avaliar as políticas públicas.

Essa escolha é ilustrada pela fala do autor, quando ele advoga que “a validade de um modelo liga-se muito mais à coerência dos encadeamentos, ao rigor da ilustração de uma hipótese, à precisão de análise de um contexto, isto é, à sutileza das articulações entre teoria e observação” (KAUFMANN, 2013, p. 57). Suas contribuições são consideradas como norteadoras para pesquisadores que buscam realizar entrevistas mais humanizadas, empáticas e profundas, apesar de esse método ainda não ser muito difundido no Campo de Públicas.

Em seu livro “*A Entrevista Compreensiva: um guia para a pesquisa de campo*” (2013), o autor também propõe a superação do viés tecnicista e empirista presente nas pesquisas de campo acadêmicas. Além disso, defende que o pesquisador deve exercer uma postura dotada de empatia, atenção e abertura ao conhecimento do entrevistado. Essa postura defendida por Kaufmann, reflete como a avaliação participativa deveria acontecer, oferecendo protagonismo ao destinatário e promovendo o engajamento dos atores sociais, para assim, alcançar o aperfeiçoamento das políticas públicas concomitante ao desenvolvimento democrático.

As avaliações participativas de políticas públicas, segundo Januzzi (2016), além de permitir a avaliação propriamente dita de políticas, têm potencial empoderador e engajador na sociedade. De acordo com ele,

os parâmetros clássicos que orientam as metodologias convencionais, a saber, o distanciamento do objeto, a imparcialidade dos sujeitos e a replicabilidade dos resultados, cedem lugar ao potencial efeito engajador da abordagem participativa na busca por soluções para os problemas identificados (JANNUZZI, 2016, p.51).

Para que esse engajamento seja evidenciado em políticas públicas é necessário que seus destinatários se sintam pertencentes desta iniciativa, bem como, suas colocações sejam consideradas na avaliação. Por isso, a utilização da entrevista compreensiva, por conferir centralidade ao ator, pode ser tão relevante. O livro que será usado como base para essa avaliação é considerado uma obra que vai além de um simples guia de campo, e demonstra de maneira até poética a relação fascinante existente entre o pesquisador e seu objeto.

Por exemplo, no momento em que Kaufmann se refere à relação entre o entrevistador e o entrevistado, sua fala é dotada de um certo encantamento pela parte subjetiva do diálogo:

Quando o investigador consegue penetrar o mundo do informante, quando encontra algumas categorias centrais de seus mecanismos identitários, aquele que fala é pego na armadilha de suas próprias palavras: quanto mais elas vão longe, mais ele se empenha, paralelamente, em ordenar aquilo que ele diz sobre si mesmo, pois é sua vida, seu eu, que está em jogo. (KAUFMANN, 2013, p. 99)

Para mais, dentre as principais questões levantadas no livro, a mais relevante para o desenvolvimento deste trabalho é o que é abordado no terceiro capítulo, que diz respeito sobre a condução das entrevistas. Logo no início, o autor fala sobre a importância de quebrar a hierarquia entre o entrevistador e o entrevistado, através da oratória, entonação e formulação das perguntas. Não é recomendado que o pesquisador assuma um tom neutro e mecânico, mas, pelo contrário, deve-se adotar uma postura de abertura e envolvimento com as falas do entrevistado, caso contrário, receberia apenas respostas curtas e sem aprofundamento. Para isso, é necessário que o entrevistado enxergue o entrevistador como igual e perceba que as informações que serão passadas valem ouro para o resultado da pesquisa.

Em consonância, Ferreira (2014), à luz da obra de Kaufmann (2013), diz que a entrevista não é realizada de forma impessoal, com o objetivo de recolher informações, mas como construção de um conhecimento através do diálogo. Dessa forma, o diálogo é feito em reciprocidade pelos interlocutores e abre espaço para que o imprevisto aconteça e para que surjam novas questões subjacentes à pesquisa.

Nesse sentido, através desse estilo de conduta e interação entre as duas partes, a pessoa qualificada como informante nota que está sendo ouvida profundamente, e com isso, se sente elevada ao nível central da pesquisa, oferecendo mais nuances e interpretações que não seriam evidenciadas em pesquisas convencionais. Em seguida, o livro aborda sobre a pesquisa que existe dentro da pesquisa, no caso, a “pergunta certa” que deve ser feita, e enfatiza o papel do ritmo e da dinâmica para a entrevista.

De acordo com o autor: “a melhor pergunta não é a que está posta na grade: ela deve ser encontrada a partir do que acaba de ser dito pelo informante” (KAUFMANN, 2013, p. 81). Tais afirmações podem parecer desconcertantes para metodólogos clássicos. No entanto, são perfeitamente compatíveis com os pressupostos das abordagens pós-positivistas de análise de políticas públicas. Destaca-se aqui que a entrevista compreensiva se beneficia de um processo interativo entre entrevistador e entrevistado, onde as questões emergem a partir das discussões travadas no ato da entrevista. Trata-se, portanto, de um processo discursivo de investigação.

Os últimos tópicos citados neste capítulo reforçam a importância da empatia e do compromisso ao conduzir a entrevista. Sendo assim, o sujeito entrevistado deve se sentir confortável para ser o mais sincero possível, chegando até a um nível de confissão, como se o pesquisador ou pesquisadora fosse um amigo íntimo. Para isso, a pessoa que conduz a entrevista, deve exercer a prática da escuta ativa e estar sempre atento a tudo que está sendo dito pela pessoa entrevistada. Nesse sentido, é recomendado que o entrevistador se envolva, expressando suas ideias, emoções, argumentos, contradições, de maneira que a outra parte se sinta à vontade para fazer o mesmo.

Do mesmo modo, Oliveira (2015), a partir da obra de Kaufmann (2013), defende o lado desafiador de conduzir uma entrevista compreensiva, em especial porque ela requer uma relação empática entre as pessoas, que requer um certo nível de envolvimento do entrevistador. Essa conduta pode gerar uma entrega progressiva do entrevistado,

que passa a relatar suas experiências com a complexidade de seus valores e crenças.

A partir do exposto, é possível notar as semelhanças entre a abordagem pós-positivista e o método da entrevista compreensiva. Ambos possuem características que têm o potencial de aprimorar os processos de avaliação participativa de políticas públicas. Em outras palavras, o protagonismo do sujeito, a valorização da argumentação, a escuta ativa, a superação da neutralidade, dentre outras qualidades marcantes trazidas pelos autores expostos, se utilizadas em conjunto, podem se tornar uma ferramenta adequada para promover a participação social.

PERCURSO METODOLÓGICO

O trabalho é sobretudo de cunho metodológico, devido ao anseio por evidenciar o potencial da Entrevista Compreensiva para a Análise Interpretativa de Políticas Públicas. Ademais, também pode ser caracterizado como descritivo-exploratório, por utilizar de teorias relativamente novas para a área de avaliação em políticas públicas, sobretudo no âmbito nacional, e por buscar explorar essas questões através da reflexão crítica das ideias, da promoção do diálogo e da argumentação.

Também pode ser definido como qualitativo, pelo intento de estabelecer pontes entre os estudos dos autores analisados. Os objetivos desse tipo de pesquisa são, segundo Hart (1998, p.47), estudar determinado assunto de maneira profunda, esclarecer um problema e compreender um fenômeno através da observação, para buscar uma base empírica para um argumento. Além disso, examinar a falseabilidade de estudos posteriores e indicar o que pode ser importante a ser abordado em outras pesquisas.

As obras selecionadas para embasar esta pesquisa são principalmente as de Kaufmann (2013), Fischer (2016) e Boullosa (2013; 2019). Ademais, foram utilizados outros trabalhos que estabeleçam conexões diretas com estes e que contribuam para a compreensão do que é proposto pelos autores, como, por exemplo, bibliografias que abordam temáticas como análise de políticas públicas, entrevista compreensiva, estudos críticos e participação social.

Para demonstrar a aplicabilidade da pesquisa, foi escolhido como objeto o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais. O REUNI surge em uma conjuntura política em que a educação pública universal constava como uma das principais pautas da agenda governamental da época. Portanto este programa faz parte de uma gama de outras políticas públicas educacionais que buscaram democratizar o acesso ao ensino superior.

Nesta oportunidade, foram ouvidos seis alunos do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, através da Entrevista Compreensiva. Além disso, foram analisados os principais resultados advindos desse programa a partir de documentos oficiais do governo e estudiosos da área.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da revisão bibliográfica realizada foi possível notar que a Entrevista Compreensiva não se trata de um método amplamente difundido na área de políticas públicas. Houve dificuldade para encontrar trabalhos voltados para análise de políticas públicas que fizessem uso deste método. Dessa forma, é possível dizer que se trata de um método com potencial inovador para o campo de estudos.

A inovação contida nessa abordagem pode ser interpretada principalmente por dois motivos, do ponto de vista acadêmico: o fato de a entrevista compreensiva ainda não ser amplamente difundida na área de políticas públicas; e a necessidade de superação das heranças positivistas nos processos de análise. Além disso, sob a ótica social, este método também pode ser visto como um instrumento que contribui para a democratização de processos de avaliação de políticas públicas, a partir do momento que abre espaço para que a participação social ocorra no próprio processo da pesquisa.

O emprego deste método tem alto potencial de gerar engajamento das pessoas nos processos de políticas públicas, se considerarmos os processos de avaliação de políticas públicas para além das fronteiras da academia, mas buscando aproximar-se dos espaços onde as políticas públicas são realizadas, isto é, junto da sociedade.

Através da troca de experiências entre os discursos empregados pelos cidadãos envolvidos na política pública, uma arena de debates é construída, e permite-se que sujeitos que compartilhem suas visões sobre problemas e bens públicos, bem como sobre os cursos da ação pública que tem o potencial de transformar suas vidas. Essas visões,

sendo elas complementares ou antagônicas, permitem construir novos entendimentos, que a partir da escuta e compreensão, engajam diferentes sujeitos nos processos avaliativos de políticas públicas, para que essas pessoas se tornem mais sujeitos das realidades onde se inserem junto dos múltiplos atores sociais e se sintam capazes de interferir nas decisões que se referem aos problemas públicos vivenciados cotidianamente nos territórios.

O método aplicado aos processos de avaliação de políticas públicas se relaciona com a participação social a partir do momento que propõe uma quebra no elitismo ainda presente na produção de políticas, o elitismo acadêmico em especial. Capella, (2015, p. 16) contribui para esse entendimento e diz que a criação e manutenção de uma elite detentora de todo o conhecimento para solucionar problemas governamentais, pode ser conflituosa com os valores democráticos, por restringir a participação dos cidadãos.

Ao analisar o programa REUNI, foi possível notar uma série de questões, como por exemplo o evidenciado por Lima (2013), que diz que por mais que essa medida tenha resultados positivos, a falta de acesso universal ao ensino superior advém de um problema mais complexo, que tem seu início na base da educação:

Como um dos resultados dessa iniciativa houve um crescimento de 20,4% de matrículas nos cursos de graduação presencial, entretanto, observando-se que ao custo de salas superlotadas e alocação de recursos insuficientes para a continuidade de expansão, além do que, a contenção ao acesso à educação superior, principalmente a pública, ainda permanece no Brasil, como processo que tem início muito antes do vestibular. (LIMA, 2013, p. 17)

Outro ponto importante a ser pensado, é o elucidado por Ristoff (2014), que discute o real impacto deste programa em uma análise do perfil socioeconômico do estudante da graduação. Segundo o autor, a passos lentos, mas constantes, as políticas educacionais foram fortalecidas nos períodos dos governos Lula-Dilma e representaram oportunidades significativas em termos de mobilidade social para os “alunos trabalhadores, de baixa renda, pretos, pardos, indígenas e filhos de pai sem escolaridade, ampliando significativamente as energias criativas da nação” (RISTOFF, 2014, p. 746)

Ademais, é impossível pensar em acesso à universidade pública sem questionar minimamente a permanência. Nesse sentido, com o intuito de diminuir os números de evasão dos estudantes, a assistência estudantil começou a ser pautada e com isso, a partir do PNAES, as bolsas permanência se tornaram uma necessidade para que alunos de baixa renda pudessem concluir a graduação. Carvalho (2014) defende que “Torna-se necessário dar condições de permanência à população estudantil, sobretudo, aquela proveniente das camadas sociais mais pobres. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são: a assistência estudantil ao segmento federal [...]”. (CARVALHO, 2014, p. 235)

Sendo assim, é possível notar que esse programa possui pontos de vista controversos a partir da visão dos especialistas. Apesar de os dados demonstrarem resultados positivos quanto ao acesso, não é possível afirmar o mesmo quanto à permanência. Para além disso, este programa requer uma análise mais aproximada dos sujeitos, que nesse caso são os estudantes impactados por essa iniciativa. Para este fim, será aplicado a Entrevista Compreensiva como forma de oportunizar um protagonismo para as pessoas que foram impactadas por este programa.

A partir do emprego do método também foi possível notar a presença da multiatorialidade (BOULLOSA, 2019). Ou seja, mesmo dentro de uma única categoria, a dos estudantes, há uma diversidade enorme de sujeitos, e sendo assim, não é possível interpretar este grupo como homogêneo. Para mais, a partir de uma pequena amostra de seis entrevistas foi possível identificar relatos de pessoas com perfis bastante específicos. Esse conceito traduz a existência de múltiplos atores participantes dos processos de uma política pública que, quando articulados em um contexto de ação, tem o poder de realizar uma transformação social.

Se analisado sob o contexto único da realidade desses sujeitos, é interessante destacar a fala da entrevistada C, quando ela diz “A gente tem uma vó negra estudada! ”. A surpresa demonstrada pela entrevistada evidencia algo de incomum na informação. Ribeiro (2019, p. 43) nos alerta para o racismo estrutural e fala sobre a importância do apoio às políticas educacionais afirmativas, que buscam igualar as oportunidades para a população negra. Dessa forma, o relato da entrevistada C é visto como uma exceção à regra e não deve ser utilizado como justificativa para invalidar os avanços adquiridos pela Lei de Cotas.

No diálogo com os entrevistados ficou evidente que ter ingressado no ensino superior ampliou o entendimento dessas pessoas sobre a participação social e os seus papéis como cidadãos. Entretanto, a entrevistada D relata uma certa passividade dos cidadãos quando estão em contato com decisões políticas e diz “[...] parece que quer esperar que o poder público faça tudo, só que a gente também como cidadão a gente tem os deveres da gente né?”. Esta fala em específico demonstra a importância da discursividade e argumentação nos processos de avaliação (FISCHER, 2016, p. 174). No pós-positivismo, a visão de que as políticas públicas são criadas pelos tecnocratas e aceitas pelos cidadãos é refutada, e pela virada argumentativa, a participação dos múltiplos atores é incentivada, como forma de aprimorar a democracia.

Por fim, quando perguntados sobre aspectos do programa em si, foram apontadas questões tangenciais ao REUNI, mas que claramente impactam no programa. Como por exemplo, questões referentes à permanência, à assistência estudantil, à vulnerabilidade, ao sistema de cotas, às condições financeiras individuais. Além disso, a maioria das respostas indicaram que o caminho para que mais pessoas pudessem cursar o ensino superior se encontra na valorização e investimento na base da educação, para que as classes sociais mais baixas tivessem um ensino fundamental e médio mais igualitário. O programa é visto de forma positiva, mas a partir da visão dos entrevistados, há uma necessidade de complementação e associação com outras políticas públicas e ações educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou demonstrar como a Entrevista Compreensiva pode ser uma abordagem adequada para avaliar políticas públicas num quadro de análise interpretativista sob enfoque pós-positivista. Para tanto, foi realizado um encadeamento teórico entre o pós-positivismo e os principais autores responsáveis pela crítica da abordagem racionalista de análise de políticas públicas, com o apoio da Virada Argumentativa e da Mirada ao Revés.

Por advento da realização desta pesquisa, é possível dizer que a utilização da Entrevista Compreensiva aplicada às políticas públicas tem o potencial de auxiliar nos processos de avaliação participativa, de maneira inovadora. Por isso, análises que sejam pautadas pela

participação e pela valorização dos atores sociais são capazes de alcançar pesquisas multifatoriais, que conseguem levar em conta as experiências únicas de uma população diversa.

O método da entrevista compreensiva não é potencialmente adequado apenas às pesquisas acadêmicas, mas pode beneficiar também abordagens práticas de avaliação de políticas públicas. Como as abordagens pós-positivistas pretendem, a pesquisa sob este viés adota um caráter implicado e comprometido com o desenvolvimento e o aprimoramento da democracia. Logo, o que se procurou demonstrar com este trabalho é a adequação do método de Kaufmann (2013) em relação aos propósitos almejados pelas abordagens críticas de estudo das políticas públicas, especialmente as propostas por Fischer (1993; 2012; 2016) e Boullosa (2013; 2019).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Christina. **As policy sciences como ciência: método e retificação.** São Paulo: Perspectivas, 2005.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de Análise das Políticas Públicas.** Lisboa: Sociologia, Problemas e Práticas, 2017.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa.** Pensamento e Realidade, 2013.

BOULLOSA, Rosana; PERES, Janaína; BESSA, Fernando. **Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas,** 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Análise de Políticas Públicas: Da técnica às Ideias.** Campinas, São Paulo: Ideias, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Administração Pública e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003.

FERREIRA, Vitor Sérgio. **Artes e manhas da Entrevista Compreensiva.** Saúde Social: São Paulo, 2014.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.** Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. Introduction: The argumentative turn revisited. In: The argumentative turn revisited. Duke University Press, 2012. p. 1-28.

FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: Policy inquiry na perspectiva pós-positivista.** Tradução de Rosana Boullosa. Bahia: NAU Social, 2016.

HART, Chris. **Doing a Literature Review: Releasing The Social Science Research Imagination.** Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications London, 1998.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas, São Paulo: Alínea, 2016.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A Entrevista Compreensiva: Um Guia para a Pesquisa de Campo.** São Paulo: Vozes, 2013.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública.** Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió, Alagoas: Edufal, 2012.

MARIO, Camila Gonçalves de; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. **Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política.** Rio de Janeiro: O Social Em Questão, 2016.

MARQUES, Eduardo. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar.** São Paulo: UNESP, 2013.

OLIVEIRA, Luiz Fernando de. **Paixão, criação, ética e cientificidade nas pesquisas compreensivas.** Cadernos de Pesquisa: FapUNIFESP, 2015.

PEIXOTO, Leandro Antônio Grass. **Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas.** Revista Políticas Públicas, São Luís, 2015.

PRASAD, P. **Crafting Qualitative Research: beyond positivist traditions.** 2nd ed. New York: Routledge, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura.** Porto Alegre: Sociologias, 2006.

✓ Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Bibliométrico Da Literatura Internacional Entre 1997 A 2021

André Lima Cerqueira¹

Universidade Federal da Bahia
Federal University of Bahia

¹Mestrando em Segurança Pública,
Justiça e Cidadania pela Universidade
Federal da Bahia (PROGESP/UFBA).
E-mail para contato: cerqueira.andre@
ufba.br

Claudiani Waiandt²

Universidade Federal da Bahia
Federal University of Bahia

² Doutora em Administração pela
Universidade Federal da Bahia.
Professora Adjunta da Universidade
Federal da Bahia. <http://lattes.cnpq.br/1981118374780336>. <https://orcid.org/0000-0001-7835-7446>.
E-mail: cwaiandt32@gmail.com

Resumo: Este estudo tem por objetivo realizar uma análise bibliométrica da literatura internacional sobre avaliação de políticas públicas nos últimos 25 anos, a fim de mapear o campo científico da produção no período. Para tanto, foi realizada uma análise bibliométrica na base de dados Web of Science e os artigos selecionados foram indexados ao software VOSviewer, para construir e visualizar mapas bibliométricos através de representação gráfica. Os resultados demonstram que o tema está em evidente crescimento. No período foram encontrados 485 artigos publicados na base pesquisada. A maior produção acadêmica se encontra nos Estados Unidos, seguido da Inglaterra, Austrália e Canadá. Em relação as palavras-chave, constatou-se uma superioridade das teorias sobre políticas públicas, avaliação e governança. As maiores publicações estão na área de administração pública, ciências sociais interdisciplinares e ciência política. Assim sendo, o cuidado metodológico gerou informações confiáveis e coerentes sobre o estado da arte do tema fora do Brasil.

Palavras-chave: Avaliação de política pública, Revisão Sistemática e Bibliometria.

EN Public Policy Evaluation: A Bibliometric Study of International Literature From 1997 to 2021

Abstract: This study aims to carry out a bibliometric analysis of the international literature on public policy evaluation in the last 25 years, in order to map the scientific field of production in the period. Therefore, a bibliometric analysis was performed in the Web of Science database and the selected articles were indexed in the VOSviewer software, to build and visualize bibliometric maps through graphical representation. The results demonstrate that the theme is clearly growing. In the period, 485 articles were found published in the researched base. The largest academic production is in the United States, followed by England, Australia and Canada. Regarding the keywords, there was a superiority of theories on public policy, evaluation and governance. The biggest publications are in the areas of public administration, interdisciplinary social sciences and political science. Therefore, the methodological care generated reliable and coherent information about the state of the art on the subject outside Brazil.

Key-words: Public policy assessment, Systematic review and Bibliometrics.

ES Evaluación de políticas públicas: un estudio bibliométrico de la literatura internacional de 1997 a 2021

Resumen: Este estudio tiene como objetivo realizar un análisis bibliométrico de la literatura internacional sobre evaluación de políticas públicas en los últimos 25 años, con el fin de mapear el campo científico de producción en el período. Por ello, se realizó un análisis bibliométrico en la base de datos Web of Science y los artículos seleccionados fueron indexados en el software VOSviewer, para construir y visualizar mapas bibliométricos mediante representación gráfica. Los resultados demuestran que el tema está creciendo claramente. En el período se encontraron 485 artículos publicados en la base investigada. La mayor producción académica se encuentra en Estados Unidos, seguida de Inglaterra, Australia y Canadá. En cuanto a las palabras clave, hubo una superioridad de las teorías sobre políticas públicas, evaluación y gobernabilidad. Las publicaciones más importantes se encuentran en las áreas de administración pública, ciencias sociales interdisciplinarias y ciencias políticas. Por lo tanto, el cuidado metodológico generó información confiable y coherente sobre el estado del arte en el tema fuera de Brasil.

Palabras-clave: Evaluación de Políticas Públicas, Revisión Sistemática y Bibliometría.

FR Évaluation des politiques publiques: une étude bibliométrique de la littérature internationale de 1997 à 2021

Résumé Cette étude vise à réaliser une analyse bibliométrique de la littérature internationale sur l'évaluation des politiques publiques au cours des 25 dernières années, afin de cartographier le champ scientifique de la production dans la période. Par conséquent, une analyse bibliométrique a été réalisée dans la base de données Web of Science et les articles sélectionnés ont été indexés dans le logiciel VOSviewer, pour construire et visualiser des cartes bibliométriques par représentation graphique. Les résultats démontrent que le thème est clairement en croissance. Au cours de la période, 485 articles ont été trouvés publiés dans la base de recherche. La production universitaire la plus importante se trouve aux États-Unis, suivis de l'Angleterre, de l'Australie et du Canada. Concernant les mots-clés, il y avait une supériorité des théories sur les politiques publiques, l'évaluation et la gouvernance. Les plus grandes publications sont dans les domaines de l'administration publique, des sciences sociales interdisciplinaires et des sciences politiques. Par conséquent, le soin méthodologique a généré des informations fiables et cohérentes sur l'état de l'art sur le sujet en dehors du Brésil.

Mots-clés: évaluation des politiques publiques, revue systématique et bibliométrie.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar o estado da arte sobre avaliação de política pública na literatura internacional, entre os anos de 1997 a 2021.

Para atualizar a revisão teórica e o estado da arte da literatura internacional sobre avaliação de políticas públicas, este trabalho apresenta uma análise dos artigos científicos indexados na *Web of Science (WOS)*, dos últimos 25 (vinte e cinco) anos, por meio de um estudo bibliométrico, através das expressões “*public policy*” e “*evaluation*”. A pesquisa realizada encontrou 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) artigos. Os artigos selecionados foram indexados a um *software* bibliométrico denominado *VOSviewer* (www.vosviewer.com), que é uma ferramenta especificamente projetada para construir e visualizar mapas bibliométricos através de representação gráfica.

A estratégia da análise bibliométrica utilizada foi dividida em duas partes. A primeira fornece uma informação descritiva sobre a análise estatística relativa ao impacto da investigação sobre a temática e a segunda retrata as redes de ligações e cooperações entre diferentes componentes dos artigos, o que, segundo Callon, Courtial e Penan (1995 apud MACÁRIO; TEODÓSIO, 2020) oferecem *insights* e uma visão de maior abrangência dos esforços de pesquisa e desenvolvimento na área investigada.

A primeira parte, então, permitirá descobrir um padrão de pesquisa e quantificar o efeito dos artigos científicos sobre avaliação de políticas públicas na literatura internacional. A segunda, por outro lado, caminhará para verificar o surgimento e evolução de palavras-chave populares para a pesquisa, utilizando-se de concorrência de palavras-chave.

Para tanto, definiu-se as seguintes características para a pesquisa sobre o tema, incluindo: o número de artigos publicados ao longo do tempo; as principais revistas que publicaram artigos; perspectiva analítica utilizada para pesquisa sobre avaliação de políticas públicas; países e pesquisadores que publicaram os trabalhos; e, os principais tópicos que estão sendo relacionados ao tema.

Em resumo, esta proposta contribui com informações sobre o panorama atual de pesquisa sobre avaliação de política pública na literatura internacional e sua evolução ao longo do tempo, apontando

as vias de investigação a serem exploradas, tendências emergentes e suas lacunas temáticas.

1. UMA COMPREENSÃO ABRANGENTE SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura acadêmica internacional, a avaliação de política pública, inicialmente, voltava-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação (GUBA; LINCON, 1989; ALBAEK, 1998).

Guba e Linconl (1989), retornando no panorama dos métodos de avaliação de políticas públicas, detectaram a evolução de quatro sucessivas gerações de pesquisas avaliativas.

A primeira delas, com uma proposta mais técnica, no período do novo acordo americano (*New Deal*), segundo Tinôco, Souza e Oliveira (2011), era caracterizada por teses de medição, com aspectos relativos a componentes curriculares de escolas, aí incluídos os coeficientes de inteligência e até mesmo medidas para aferir a idade mental das crianças.

A partir da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960, a metodologia de avaliar as políticas públicas modificou-se para uma fase descritiva (FARIA, 2005), em que se buscou aprofundar e descrever os aspectos relacionados às medições realizadas, incorporando elementos descritivos sobre parâmetros, pontos fortes e fracos em relação aos objetivos estabelecidos (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011). A partir de então inicia-se um novo parâmetro de avaliação de política pública marcada predominantemente pelo que atualmente se chama de avaliação formativa (ROESCH, 2005).

Segundo Guba e Linconl (1989), programas americanos como “Guerra à Pobreza” (*War on Poverty*) e “Grande Sociedade” (*Great Society*), criados entre meados dos anos 1960 e a década seguinte, impulsionaram a forma de avaliar políticas públicas para uma geração diferente das demais técnicas metodológicas até então conhecidas: inicia-se a era do julgamento. Nessa geração, a qual é denominada de terceira etapa da evolução por Guba e Linconl (1989), escalas, parâmetros e modelos foram construídos para moldar diferentes modelos de avaliação de programas e políticas públicas.

Segundo Rossi e Freeman (1993), após estas gerações, os avaliadores não acreditavam nem mais na racionalidade ilimitada do ser humano

em fazer cálculos perfeitos nem mesmo na concepção, até então, gerencialista, que dominava o campo da avaliação e monitoramento. Eis aí a derrocada da fase *top-down*, que seria, segundo Boullosa e Araújo (2009), uma abordagem decisional que pressupõe que as decisões devem acontecer de cima para baixo, respeitando a hierarquia do sistema organizacional que implementa qualquer decisão, surgindo uma visão mais *bottom-up* dos processos de avaliação de políticas e programas sociais. Por esse método de abordagem, as decisões devem acontecer no sentido oposto da pirâmide hierárquica, ou seja, de baixo para cima.

Por último, a quarta geração a respeito da avaliação de políticas públicas surgiu com evidente marca reativista (FARIA, 2005), a partir da década de 1980, calcada em bases construtivas, ocasião em que foram criados métodos qualitativos e participativos, com incorporação dos anseios, expectativas e visões dos stakeholders, que deveriam participar da também da qualidade de avaliação. Nessa fase, segundo Tinôco, Souza e Oliveira (2011), a avaliação foi marcada por informações privilegiadas, com construção de formas de interpretação, resolução dos conflitos, tratamento de divergências entre os envolvidos e um processo permanente de negociação. Dessas novas abordagens surgem diferentes e múltiplas metodologias de avaliação voltadas à avaliação e monitoramento de programas, projetos e ações de transformação social, tanto públicos, quanto privados e mistos.

É assim denominado de reativo por Guba e Lincoln (1989) porque reage às abordagens *top-down* que predominavam no período anterior (a era de outro), surgindo uma nova forma de avaliar políticas públicas e programas sociais. No mesmo sentido, Derlien (2001), associa essa última fase de avaliação à difusão da ideia de que boas avaliações poderiam indicar objetivamente quais as melhores respostas para os problemas sociais, melhor realocando os gastos públicos.

A consolidação da teoria de avaliação da política pública na literatura como um campo de conhecimento abre margens a diferentes definições a respeito do seu conceito. O quadro 1 bem demonstra essa divergência ou evolução conceitual:

Quadro 1 – Definições sobre Avaliação

Autor(es)/Obra	Definição de avaliação	Observação
Scriven (1967)	“Julgamento do valor ou mérito de uma entidade.”	Avaliar é fazer juízo de valor.
Rossi, Freeman e Lipsey (1999, p. 62 e 80)	“Essencialmente um esforço de colheita e interpretação de informações eu procura responder a uma determinada série de perguntas sobre o comportamento e sobre a eficácia de um programa.” “Fundamentalmente um esforço para colher e interpretar informações sobre o andamento de programas, para responder a perguntas relevantes do tomador de decisão ou, pelo menos, de qualquer interesse para um ou mais atores sociais envolvidos”.	Avaliar não se faz juízo de valor.
Patton (1998, p. 23)	“A avaliação é a coleta sistemática de informações sobre atividades, características e resultados para a formulação de juízos sobre programas, de modo a melhorar a sua eficácia ou direcionar decisões sobre a sua programação futura”;	Com juízo de valor, mas não deixa claro quem emite tal juízo.
Weiss (1998, p. 4)	“Análise sistemática do processo e ou do resultado de um programa ou de uma política, comparado a um conjunto de valores (standard) implícito ou explícito, a fim de contribuir para o melhoramento do programa ou da política”.	Com juízo de valor, mas com maior peso à dimensão processual da avaliação e a sua contribuição ao próprio ciclo do objeto avaliado.
Means Collection (União Européia, 1999, v. 1. p. 17)	“Consiste no juízo do seu valor em relação a critérios explícitos e sobre bases de informação especificadamente coletadas e analisadas.”	Com juízo de valor, mas com ênfase na cientificidade de tal juízo.
Worten, Sanders e Fitzpatrick (2004)	“Avaliação é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a estes critérios.”	Com juízo de valor, sendo uma releitura de Scriven.
Bezzi (2007)	“Conjunto de atividades úteis para exprimir um juízo direcionado a um fim – juízo argumentado através de procedimentos de pesquisa avaliativa. Tal pesquisa constitui-se como o elemento essencial e imprescindível para dar confiança aos procedimentos e para garantir a fidelidade das informações utilizadas para exprimir aquele juízo”.	Com juízo de valor, mas ressaltando os aspectos de pesquisa que propiciaram o que o autor bem define como argumentação do juízo.

Fonte: (BOULLOSA; ARAÚJO, 2009, p. 17).

A nível nacional, importante definição de avaliação é trazida por Boullosa (2006, p. 112), que assim entende:

Avaliação é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo de ou síntese avaliatória, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativo à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral). (BOULLOSA, 2006, p. 112).

Em face da multiplicidade de conceitos na literatura, a revisão teórica do tema nos últimos 25 (vinte e cinco) anos consiste em importante possibilidade para se buscar soluções para ambiguidades e imprecisões no que tange a avaliação de políticas, tornando-se importante analisar os direcionamentos que estão sendo adotados sobre a temática na academia internacional.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo teve como objetivo analisar a publicação sobre avaliação de políticas públicas na literatura internacional, a partir de uma análise bibliométrica, no período de 1997 a 2021. Foi utilizada a base de dados eletrônica *Web Of Science* (WOS) por representar um dos bancos de dados de literatura mais relevantes, cobrindo uma ampla variedade de disciplinas (FALAGAS et al., 2008).

Foram analisados os artigos publicados nos últimos 25 (vinte e cinco) anos que apresentaram “política pública” e “avaliação” no título, resumo e/ou palavras-chave. Com isso, 485 (quatrocentos e

oitenta e cinco) artigos foram selecionados e revisados para entender a trajetória teórica do tema e construir uma visão geral sobre o estágio atual da discussão a nível internacional. Os artigos selecionados foram indexados ao *software* bibliométrico denominado VOSviewer (www.vosviewer.com), que é uma ferramenta projetada para construir e visualizar mapas bibliométricos através de representação gráfica, permitindo a criação de redes de relações de citação, acoplamento bibliográfico, cocitação ou coautoria.

A estratégia da análise bibliométrica utilizada foi dividida em duas partes. A primeira fornece uma informação descritiva sobre a análise estatística relativa ao impacto da investigação sobre a temática e a segunda retrata as redes de ligações e cooperações entre diferentes componentes dos artigos.

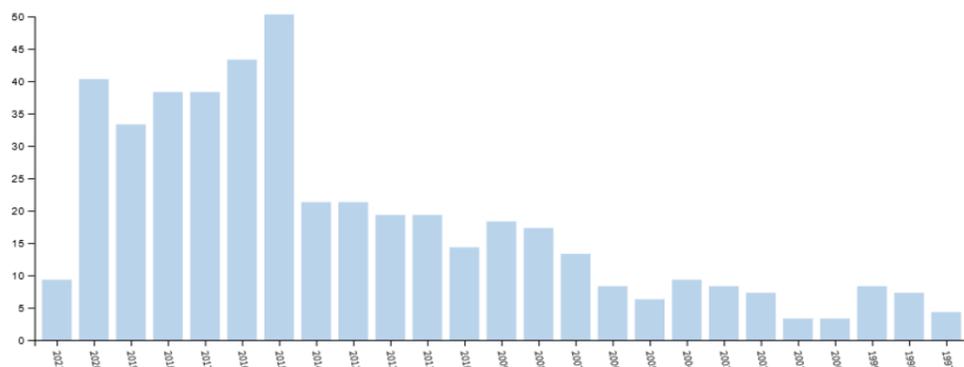
3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O escopo desta seção é apresentar uma visão geral da pesquisa sobre avaliação de políticas públicas, com a identificação das tendências e padrões nas seguintes perspectivas: a) publicações e citações que envolvem autores e áreas de investigação, artigos e periódicos com maiores números de citação, bem como os países e cooperação regional; b) surgimento e evolução das palavras-chave relacionadas à temática.

3.1. PUBLICAÇÕES E CITAÇÕES

A pesquisa identificou a quantidade de 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) artigos publicados entre 1997 a 2021, totalizando 579 (quinhentos e setenta e nove) autores vinculados a 259 (duzentos e cinquenta e nove) periódicos, em 25 (vinte e cinco) países. A quantidade de artigos publicados por ano é descrita no gráfico 1:

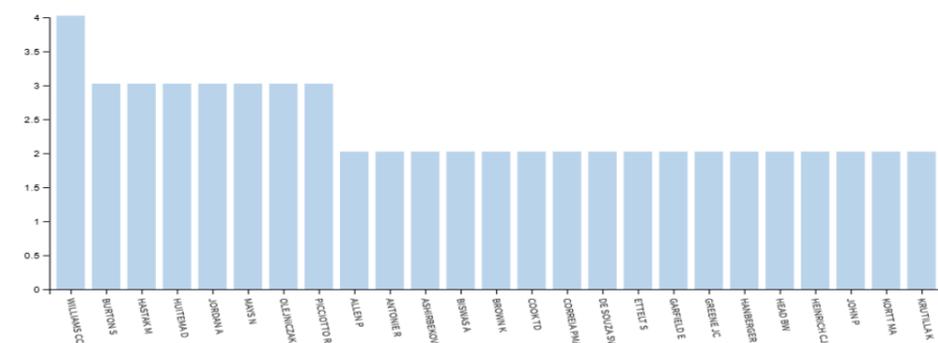
Gráfico 1 – Quantidade de Publicações por ano, entre 1997 a 2021



Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se, a partir do Gráfico 1, uma tendência de crescimento das publicações sobre a temática, considerando a evolução no número de publicações nos últimos anos. Apenas nos últimos cinco anos se produziu mais da metade dos artigos encontrados desde 1997. O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos autores em relação às publicações.

Gráfico 2 – Quantidade de publicações por autor, entre 1997 a 2021



Fonte: Elaborado pelos autores.

O Gráfico 2 mostra que apenas um autor (Williams, 2001, 2011, 2013 e 2015) possui quatro artigos publicados e sete autores possuem três publicações sobre avaliação de políticas públicas (Burton, 1999, 2003 e 2021; Hastak, 2001, 2009 e 2014; Huitema, 2011 e 2014; Jordan, 2011 e 2014; Mays, 2011 e 2015; Olejniczak, 2003, 2017 e 2019), o que representa quase 10% (dez por cento) das

publicações no portal. É interessante destacar que nem sempre o autor que possui maior número de artigos é o que terá o maior número de citações.

A tabela 1 apresenta a quantidade de citações por autor no portal.

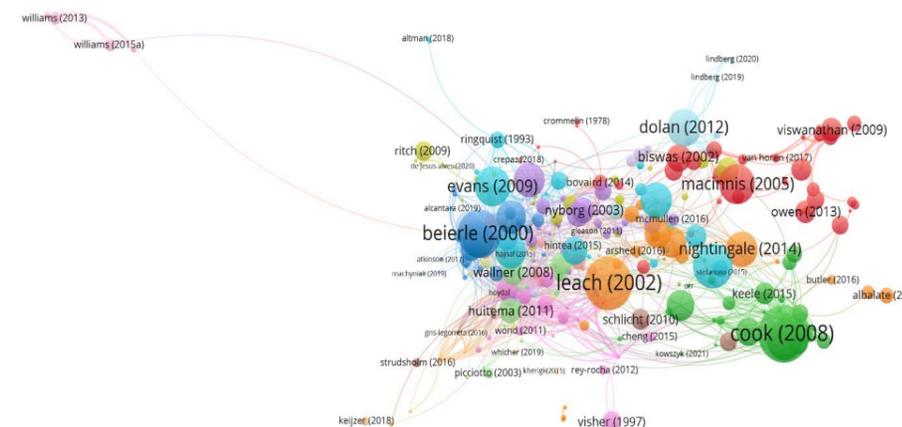
Tabela 1 – Quantidade de citações por Autor

Ord.	Autor(es)	Número de Citação
01	Cook, Shadish e Wong (2008)	317
02	Leach, Pelkey e Sabatier (2002)	279
03	Beirle e Konisky (2000)	226
04	Sakakibara (1997)	191
05	Macinnis (2005)	155
06	Evans (2009)	153
07	Wong, Cook, Barnett e Jung (2008)	148
08	Dolan e Metcalfe (2012)	140
09	Nightingale e Coad (2014)	124
10	Steelman e Maguire (1999)	124

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 1 mostra que a publicação mais citada no portal, com 317 citações, foi escrita pelos autores Cook, Shadish e Wong (2008) e não por Williams (2001, 2011, 2013 e 2015). O mapa do gráfico 03 demonstra a expressão desses autores mais citados, dentre os pesquisados.

Gráfico 3 – Relação de colaboração entre os autores mais citados

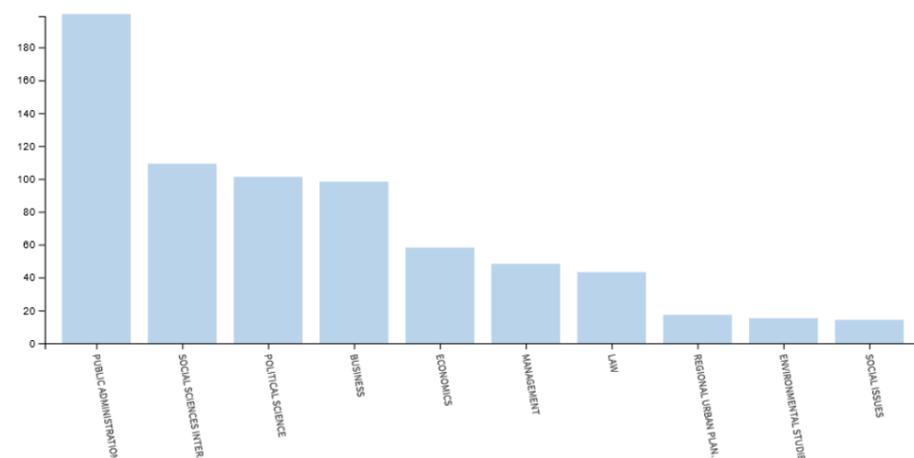


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do VOSviewer.

Observa-se a partir do gráfico 3, a predominância dos autores estabelecidos na tabela 1 relativamente ao quantitativo de publicações, demonstrando que não há uma relação direta entre os autores que mais publicam e aqueles que são mais citados. As cores do gráfico mostram os cluster de interesses teóricos que trataremos adiante.

O Gráfico 4 apresenta a quantidade de publicações por área de investigação.

Gráfico 4: Quantidade de Publicações por Área



Fonte: Elaborado pelos autores.

O gráfico 4 mostra que a área de administração pública é a que mais investiga a temática, representando 41,03% (quarenta e um vírgula três por cento) dos artigos publicado, demonstrando como o foco da avaliação de políticas públicas ainda se encontra vinculado aos programas e projetos desenvolvidos pela administração pública. A área de ciências sociais interdisciplinares vem em segundo lugar, com 22,26% (vinte e dois vírgula vinte e seis por cento) dos artigos publicados. Em terceiro lugar está a área de ciências políticas, com 20,61% (vinte vírgula sessenta e um por cento) da produção.

As três áreas, quando somadas, abarcam quase 84% (oitenta e quatro por cento) de toda a produção acadêmica sobre avaliação de políticas públicas entre os artigos pesquisados, relevando o interesse pelo campo.

O presente estudo também revela o *ranking* dos artigos mais citados. Foram identificadas 6.875 (seis mil oitocentos e setenta e

cinco) citações sobre a temática no período analisado. Os dados dos artigos mais citados são apresentados na tabela 2.

Tabela 2 – Quantidades de citações dos Artigos

Ord.	Título	Autores	Ano	Citação
01	Three conditions under which experiments and observational studies produce comparable causal estimates: New findings from within-study comparisons	Cook, Shadish and Wong	2008	317
02	Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington	Leach, Pelkey and Sabatier	2002	279
03	Values, conflict, and trust in participatory environmental planning	Beirle and Konisky	2000	226
04	Heterogeneity of firm capabilities and cooperative research and development: An empirical examination of motives	Sakakibara	1997	191
05	The concept of hope and its relevance to product evaluation and choice	Macinnis	2005	155
06	<i>Policy transfer in critical perspective</i>	Evans	2009	153
07	An effectiveness-based evaluation of five state pre-kindergarten programs	Wong, Cook, Barnett and Jung	2008	148
08	Measuring Subjective Wellbeing: Recommendations on Measures for use by National Governments	Dolan and Metcalfe	2012	140
09	Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research	Nightingale and Coad	2014	124
10	Understanding participant perspectives: Q-nethodology in National Forest Management	Steelman and Maguire	1999	124

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 2 mostra que o artigo mais citado é de Cook, Shadish e Wong (2008), que retrata três condições sob as quais experimentos e estudos observacionais produzem estimativas causais comparáveis,

encontrando novos achados de métodos de comparação a respeito de avaliações de políticas públicas. Leach, Pelkey e Sabatier (2002) – segundo no *ranking* – discutem as parcerias de partes interessadas na formulação de políticas colaborativas e os critérios de avaliação aplicados à gestão de bacias hidrográficas na Califórnia e em Washington, ressaltando que a formulação e implementação de políticas públicas nos Estados Unidos são cada vez mais realizadas por meio de parcerias locais de busca de consenso envolvendo a maioria das partes interessadas afetadas.

O terceiro é o Beirle and Konisky (2000), que reflete critérios de avaliação a respeito de políticas públicas voltadas ao planejamento ambiental entre os Estados Unidos e Canadá. Sakakibara (1997), quarto no *ranking*, investiga a heterogeneidade da capacidade dos participantes de consórcios no Japão de realizar políticas públicas e analisa 398 (trezentos e noventa e oito) participantes de Consórcios patrocinados pelo Governo Japonês, implicando em modelo de avaliação pautado em critérios de políticas públicas cooperadas entre diversos segmentos.

Evans (2009) propõe a partir de uma perspectiva crítica a transferência de políticas públicas à iniciativa privada avaliar as implicações dessas mudanças e desafios para o estudo e a prática da transferência de políticas, fornecendo uma compreensão da relação entre as forças globalizantes sistêmicas e o crescente escopo e intensidade da atividade de transferência de políticas.

O sexto de Wong, Cook, Barnett and Jung (2008) realizam uma avaliação da eficácia de cinco programas estaduais de pré-jardim de infância no âmbito dos Estados Unidos na construção do vocabulário receptivo das crianças, da matemática e de habilidades de impressão.

O oitavo artigo é o de Dolan and Metcalfe (2012), que propõe medir o bem-estar subjetivo e traz recomendações sobre medidas para uso pelos governos nacionais. O nono artigo, cujos autores são Nightingale and Coad (2014), fornece vieses políticos e metodológicos na pesquisa sobre avaliações em empreendedorismo. O último artigo é de autoria de Steelman and Maguire (1999). Os autores investigam técnicas metodológicas de avaliação na perspectiva de participantes no manejo florestal nacional.

Em síntese, percebe-se no cenário internacional, que os pesquisadores citam pesquisas de avaliação de políticas públicas de direção *bottom-up*, ou seja, privilegiam o fluxo de informação ascendente partindo dos usuários/beneficiários, ou seja, daqueles que solicitaram

a avaliação ou são beneficiados pela política pública. Esse resultado fortalece o pensamento de marca reativista (FARIA, 2005), ou reativo (GUBA; LINCONL, 1989) e as análises de Boullosa e Araújo (2009).

O número de artigos publicados em cada periódico e o número de citações que cada um deles possui descrevem o impacto dos periódicos mais produtivos sobre avaliação de políticas públicas. Dos 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) artigos publicados entre 1997 e 2021 foram identificados um total 259 (duzentos e cinquenta e nove) periódicos, dos quais os mais influentes estão indexados na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade de publicações nos Periódicos do Portal

Ord.	Título da fonte	Total de publicações	Citação
01	American Journal Of Evaluation	68	8
02	Australian Journal Of Public Administration	11	5
03	Evaluation	91	11
04	Evaluation And Program Planning	44	9
05	Gestion Y Politica Publica	9	8
06	International Journal Of Public Administration	13	6
07	Journal Of Policy Analysis And Management	169	30
08	Journal Of Public Policy & Marketing	5	9
09	Policy And Politics	85	7
10	Policy Sciences	27	5
11	Policy Studies Journal	93	12
12	Public Administration	65	6
13	Revista Del Clad Reforma Y Democracia	5	7
14	Social Indicators Research	82	10
15	Social Policy & Administration	54	5
16	technological forecasting and social change	69	9
17	Transylvanian Review Of Administrative Sciences	3	6

Fonte: Elaborado pelos autores.

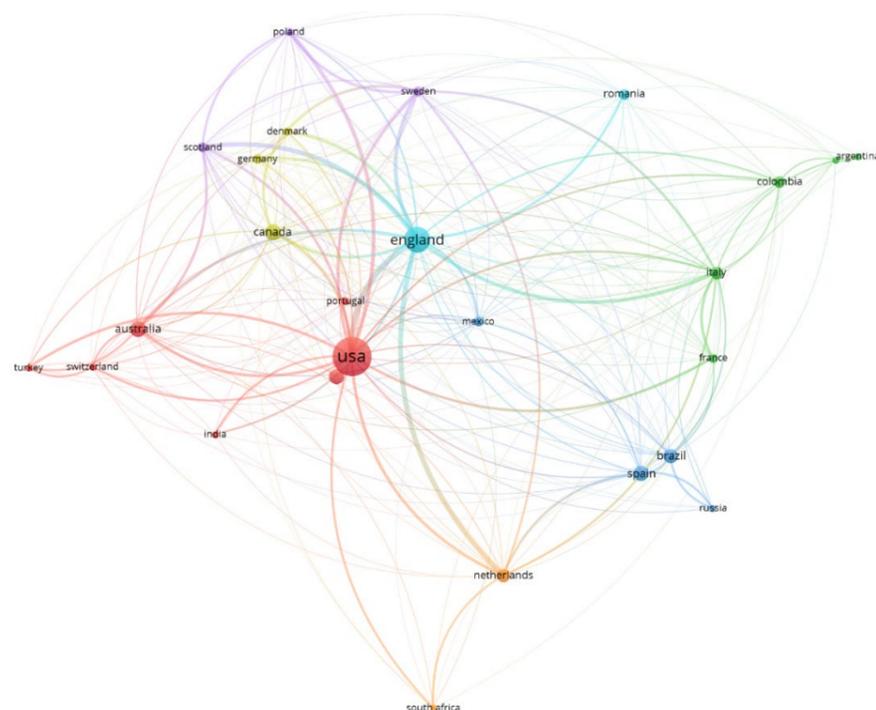
A Tabela 3 mostra que o periódico que mais publica sobre o tema avaliação de políticas públicas é o *Journal of Policy Analysis and Management* (169), seguidos pelos *Policy Studies* (93) e o periódico

Evaluation (91). A identificação dos periódicos mais influentes corrobora os dados das áreas que mais investigam a temática.

A quantidade de publicações por país descreve o impacto daqueles mais produtivos na área de avaliação de políticas públicas. O estudo compreendeu 25 países. Os Estados Unidos é o país mais influente, com 32,37% do total de publicações. A Inglaterra é o segundo mais influente com 13,19% da amostra estudada, e a Austrália e Canadá aparecem em terceiro, com 5,36% dos artigos cada um deles. Percebe-se que esses três países juntos publicaram 56,28% dos artigos relacionados a temática, conforme o gráfico 5. Este resultado mostra a pouca representatividade da participação brasileira nas produções internacionais, o centro de publicação ainda se encontra nos países nórdicos, onde existe maior investimento em pesquisa.

O Gráfico 5 apresenta a cooperação entre os países nas publicações.

Gráfico 5 – Redes de relacionamento entre os países



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software VOSviewer.

O Gráfico 5 mostra a rede de cooperação dos países na publicação a partir dos autores. No centro, os Estados Unidos e Inglaterra que mais colaboram na produção acadêmica. Em comparação, o Brasil

mostra uma cooperação relativamente periférica comparada aos outros países em todo o mundo.

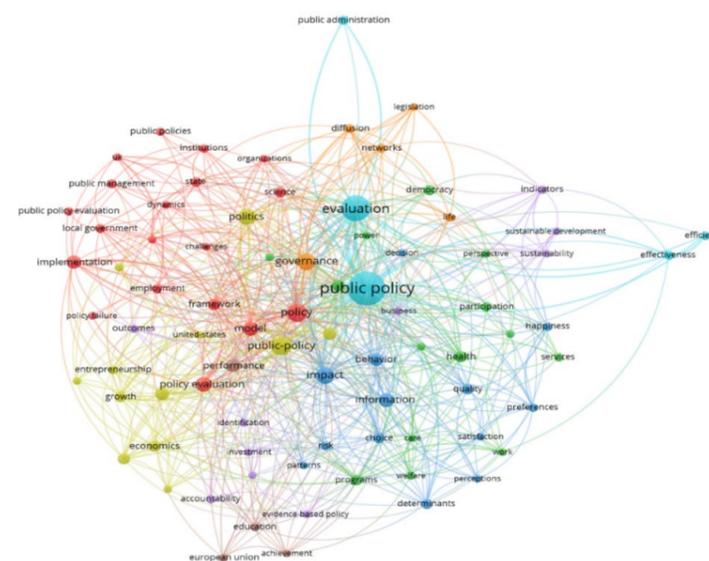
3.2. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DE PALAVRA-CHAVE

O resultado da análise também possibilitou criar um mapa de temas, através da identificação de termos de palavras-chave, relacionado à publicação no campo de avaliação de políticas públicas. O *software* VOSviewer gerou um gráfico com as palavras-chave baseado nos termos atribuídos à literatura registrada na base de dados que possibilitou o seu cotejamento.

O mapeamento de palavras-chave e termos mais utilizados auxiliam pesquisadores na definição de descritores de pesquisas em suas buscas e estudos. Nesse ponto, O *software* VOSviewer oferece uma série de gráficos baseados na co-ocorrência dos itens analisados. O sistema é capaz de mostrar a conexão entre os termos e autores relacionados, proporcionando uma divisão em grupos denominados clusters. Cada cluster agrega todos os itens considerados similares e proximidade entre os itens revela o grau de relação, de modo que quando mais próximos, mais relacionados.

Ao coletar palavras-chave dos 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) artigos no conjunto de dados, os tópicos que recebem a maior parte da atenção e interesse de pesquisadores na área de pesquisa foram identificados no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Mapa de relação entre palavras-chaves



Fonte: Elaborado pelos autores.

O Gráfico 6 constatou duas palavras centrais políticas públicas (*public policy*) e avaliação (*evaluation*), que seriam evidentes (146 e 119 registros, respectivamente), que se relacionam com as palavras governança (*governance*) e impacto (*impact*) (64 e 10 registros, respectivamente). As palavras mostram o interesse dos pesquisadores por subtemas relacionados a questão de modelos de avaliação de políticas públicas, governança e impacto.

A partir deste resultado, a análise considerou os termos que foram apresentados por mais de 10 (dez) vezes no título ou no resumo, bem como nas palavras-chaves dos artigos selecionados no estudo para construir clusters de interesse.

Em relação a palavra-chave que possui mais co-ocorrência (política pública), a sua clusterização aponta a identificação das temáticas mais importantes, que é sobre implementação e avaliação, que naturalmente são fases da realização de uma política pública, conforme se pode ver no gráfico 7.

Gráfico 7 – Cluster da palavra-chave Política Pública



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software VOSviewer.

A segunda palavra-chave de maior destaque, no caso, avaliação, apresenta o seu agrupamento de concorrência de palavras-chaves com as teorias relacionadas a efetividade e eficiência, conforme se vislumbra no próximo cluster elencado no gráfico 8.

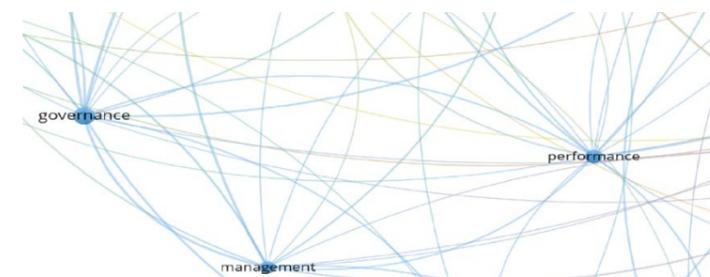
Gráfico 8 – Cluster da palavra-chave Avaliação



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software VOSviewer.

A palavra-chave governança, que também aparece em destaque entre os artigos pesquisados, aparece correlacionada com performance e gestão, conforme se vê no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Cluster da palavra-chave Governança

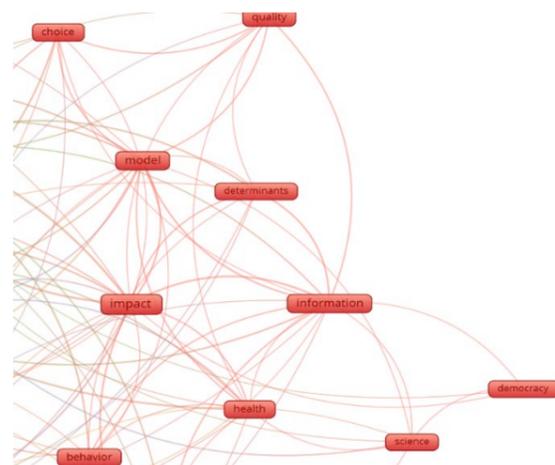


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software VOSviewer.

A última palavra em destaque entre os artigos pesquisados, impacto, quando analisada e correlacionada com outras palavras-chaves que com ela tiveram a maior relação, aparecem agrupadas no modelo preconizado pelo cluster do Gráfico 10, indicando uma maior proximidade com as temáticas relativas a modelos, escolhas, qualidades, determinantes, informação, saúde, ciência, democracia e comportamento.

Gráfico 10 – Cluster da palavra-chave impacto

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do software VOSviewer.



Os mapas de *clusters* demonstram a estrutura do campo científico, mostrando a relação entre importantes termos que se correlacionam com avaliação de políticas públicas. Analisando os clusters, observa-se que o primeiro deles é formado por palavras-chaves nitidamente relacionadas com as fases da política pública, destacando-se, dentre elas, a da implementação e da avaliação. No segundo agrupamento verifica-se aspectos relacionados a eficiência e efetividade, que se correlacionam diretamente ao terceiro cluster, que consiste em aspectos relacionados ao campo da gestão, auxiliando a tomada de decisões (performance). O último deles, mais genérico, se aproxima de várias outras áreas relacionadas à logística, destacando-se aspectos relativos à informação modelos e escolhas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo realizar uma análise bibliométrica da literatura internacional sobre avaliação de políticas públicas nos últimos 25 (vinte e cinco) anos, com o propósito de mapear o campo científico da produção internacional no período. A escolha do tema justificou-se em razão da necessidade de entender o estado da arte sobre o tema, visando construir informações para auxiliar em pesquisas futuras.

Os resultados demonstram que o tema está em evidente crescimento de interesse. No período retromencionado foram encontrados 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) artigos publicados na base pesquisada.

Observou-se que a maior produção acadêmica se encontra nos Estados Unidos, seguido da Inglaterra, Austrália e Canadá. Em relação as palavras-chave, constatou-se uma superioridade e evidência das teorias sobre políticas públicas, avaliação, governança e impacto. A identificação dos periódicos mais influentes corrobora os dados das áreas que mais investigam a temática, a saber: administração pública, representando 41,03% dos artigos publicados; ciências sociais interdisciplinares, com 22,26% dos artigos publicados e ciência política, com 20,61% da produção. Além disso, curiosamente, apenas um autor que está listado entre os que mais produzem sobre a temática surge entre os mais citados.

O artigo propôs um estudo bibliométrico sobre um tema que envolve questões complexas, necessitando de um maior aprofundamento e debate, que será realizado em novos esforços de pesquisas.

O próprio conceito de avaliação não possui uma uniformidade. No decorrer do texto foi realizada uma breve revisão da evolução da avaliação da política pública na literatura inicial como um campo de conhecimento que abre margens a diferentes definições a respeito do seu conceito. Propôs, ainda apontar breves diferenças entre avaliação e análise de políticas públicas e, ainda, de avaliação para monitoramento.

A realização deste estudo contribuiu para a identificação de algumas questões-chaves que ainda permanecem sem respostas, cujo espaço de reflexão servirá para novas pesquisas: quais são os subtemas pesquisados no campo de avaliação de políticas públicas? existe um modelo ideal para avaliar programas sociais? Os modelos de avaliação de política pública usados no Brasil coincidem com aqueles existem na literatura internacional? Os chamados indicadores de programas sociais usados no âmbito dos órgãos de controle externo podem ser denominados de avaliação de política pública? Em especial tais perguntas sugerem novas agendas de pesquisa, que busquem respostas para tais questionamentos.

O que é certo é que realizar a revisão das metodologias empregadas para mapear o campo científico da avaliação das políticas públicas no campo internacional foi de suma importância, permitindo sua sistematização e análise do estado da arte fora do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBAEK, E. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, v. 7, p. 94-98, 1998.

BEIERLE, T.C.; KONISKY, D. M. Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. **J. Pol. Anal. Manage**, v. 19, p. 587-602, 2000.

BEZZI, C. Il. **Disegno Della Ricerca Valutativa**. Milão: Franco Angeli, 2007.

BOULLOSA, R.; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.

CALLON, M.; COURTIAL, J.-P.; PENAN, H. **Cienciometría: la medición de la actividad científica**: de la bibliometría a la vigilancia tecnológica. [s.l.] Trea, 1995.

COOK, T. D., SHADISH, W. R.; WONG, V.C. Three conditions under which experiments and observational studies produce comparable causal estimates: New findings from within-study comparisons. **J. Pol. Anal. Manage**, v. 27, p. 724-750, 2008.

DERLIEN, H.U. Uma comparacion internacional en la evaluation de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, 2001.

DOLAN, P.; METCALFE, R. Measuring Subjective Wellbeing: Recommendations on Measures for use by National Governments. **Journal of Social Policy**, v. 41, n. 2, p. 409-427, 2012.

EVANS, M. Policy transfer in critical perspective. **Policy Studies**, v. 41, n. 6, p. 243-268, 2008.

FALAGAS, M. E. et al. Comparison of PubMed, Scopus, web of science, and Google scholar: strengths and weaknesses. **The FASEB journal**, v. 22, n. 2, p. 338-342, 2008.

FARIA, C. A. P. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, 2005.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Fourth Generation Evaluatlons**. New York: Sage Publications, 1989.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, IPEA, v. 36, p. 251-275, jun./jul. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 30 jul. 2021.

LABRA, M. E. Modos de formulación de políticas e intermediación de intereses en el sector salud chileno. **Revista de Administración Pública**, Santiago, v. 2, n. 7, p. 32-53, 1995.

LEACH, W. D., PELKEY, N. W.; SABATIER, P. A. Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. **J. Pol. Anal. Manage**, v. 21, p. 645-670, 2002.

MACINNIS DJ, de Mello GE. The Concept of Hope and its Relevance to Product Evaluation and Choice. **Journal of Marketing**, v. 69, n. 1, p. 1-14, 2005.

MEANS COLLECTION. **Evaluating Socio-Economic Programmes**. Luxemburgo: CEE, 1999.

NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research, *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, fev. p. 113-143, 2014.

OAKLEY, A. Public policy experimentation: lessons from America. **Policy Studies**, v. 19, n. 2, p. 93-114, 1998.

OLIVEIRA, V. M.; TEODOSIO, A. S. S. Consumo colaborativo: um estudo bibliométrico entre 2010 e 2019. **Rev. eletrôn. adm.**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 300-329, 2020.

PATTON, M. Q. Politics and Evaluation. **Evaluation Practice**, v. 15, p. 311-320, 1998.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E. **Evaluation: A systematic approach**. 5 ed. Sage Publications, 1993.

ROSSI, P. H.; WRIGHT, J. D. Evaluation research: an assessment. **Annual Review of Sociology**, v. 10, p. 331-352, 1984.

SAKAKIBARA, M. Heterogeneity Of Firm Capabilities And Cooperative Research And Development: An Empirical Examination Of Motives. **Strategic Management Journal**, v. 18, Edição especial do verão de 1997, p. 143-164, jul. 1997. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3088214>> Acesso em: 30 jul. 2021.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In R.E. Stake (Ed.) Curriculum Evaluation. AERA. Monograph Series on Curriculum Evaluation. v. 1. Chicago: Rand McNally, 1967.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, M.; SILVA, R.; SILVA, J. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, v. 61, p. 1434-1444, 2016.

STEELMAN, T. A.; MAGUIRE, L. A. Understanding participant perspectives: Q-methodology in national forest management. **J. Pol. Anal. Management**, v. 18, n. 3, p. 361-388, Summer 1999.

TINÔCO, D. S.; SOUZA, L. M.; OLIVEIRA, A. B. Avaliação de políticas públicas: modelo tradicional e pluralista. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

WONG, V. C. et al. An effectiveness-based evaluation of five state pre-kindergarten programs. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 27, n. 1, p. 122-154, 2008.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. São Paulo: Ed. Gente/EDUSP/ Instituto Fonte/Instituto Ayrton Senna, 2004.

✓ Avaliação da Política de Assistência Social: tendências e abordagens teórico-conceituais

Márcia da Silva Pereira Castro¹

¹ Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Resumo: A política de assistência social no Brasil desde sua aprovação pela CF em 1988, passou por avanços e retrocessos que oscilavam de acordo com o contexto político nacional. As avaliações a partir do arcabouço teórico-conceitual de políticas públicas que vieram na sequência de sua implementação, foram direcionadoras para analisarmos como os estudos e produções sobre a referida política vem se projetando no âmbito acadêmico. Assim, de 2017 a 2019 realizamos a pesquisa intitulada “Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas”, na tentativa de mapear de forma abrangente toda a produção que se deu na academia sobre as avaliações realizadas acerca da política de assistência social desde 2004. A partir dos dados obtidos pela revisão e pesquisa bibliográfica, nosso objetivo aqui é *analisar as tendências e abordagens teórico-conceituais na produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil.*

Palavras-chave: Avaliação da política de assistência social. Avaliação de políticas públicas. Análise da política de assistência social.

EN Social Assistance Policy Assessment: theoretical-conceptual trends and approaches

Abstract: The social assistance policy in Brazil since its approval by the Federal Constitution in 1988, has gone through advances and setbacks that oscillated according to the national political context. The evaluations based on the theoretical-conceptual framework of public policies that followed its implementation, were guidelines for analyzing how studies and productions on the aforementioned policy have been projected in the academic sphere. Thus, from 2017 to 2019, we conducted the research entitled “Assessments of social assistance policy in Brazil: an analytical and bibliometric study based on academic approaches/Productions”, in an attempt to comprehensively map all the production that took place in academia about assessments carried out on social assistance policy since 2004. Based on data obtained from revision and bibliographical research, our objective here is to analyze the trends and theoretical-conceptual approaches in academic production on the evaluation of social assistance policy in Brazil.

Key-words: Social assistance policy evaluation. Assessment of public policies. Analysis of social assistance policy.

ES Evaluación de políticas de asistencia social: tendencias y enfoques teórico-conceptuales

Resumen: La política de asistencia social en Brasil, desde su aprobación por la Constitución Federal en 1988, ha experimentado avances y retrocesos que fluctuaron según el contexto político nacional. Las valoraciones basadas en el marco teórico-conceptual de las políticas públicas que siguieron a su implementación, fueron lineamientos para analizar cómo se han proyectado en el ámbito académico los estudios y producciones sobre la referida política. Así, de 2017 a 2019, realizamos la investigación titulada “Evaluaciones de la política de asistencia social en Brasil: un estudio analítico y bibliométrico basado en enfoques/producciones académicas”, en un intento de mapear de manera integral toda la producción que tuvo lugar en la academia sobre evaluaciones sobre política asistencial desde 2004. Con base en datos obtenidos de revisiones e investigaciones bibliográficas, nuestro objetivo aquí es analizar las tendencias y enfoques teórico-conceptuales en la producción académica sobre la evaluación de la política asistencial en Brasil.

Palabras-clave: Evaluación de políticas de asistencia social. Evaluación de políticas públicas. Análisis de la política asistencial.

FR Évaluation des politiques d'aide sociale: tendances et approches théoriques et conceptuelles

Résumé La politique d'assistance sociale au Brésil depuis son approbation par la Constitution fédérale en 1988, a connu des avancées et des reculs qui ont fluctué selon le contexte politique national. Les évaluations basées sur le cadre théorique-conceptuel des politiques publiques qui ont suivi sa mise en œuvre, ont été des lignes directrices pour analyser comment les études et les productions sur la politique susmentionnée ont été projetées dans la sphère académique. Ainsi, de 2017 à 2019, nous avons fait une recherche intitulée “Évaluations de la politique d'assistance sociale au Brésil: une étude analytique et bibliométrique basée sur des approches/productions académiques”, dans une tentative de cartographier de manière exhaustive toute la production qui a eu lieu dans le milieu universitaire sur les évaluations menées sur la politique d'assistance sociale depuis 2004. Sur la base de données obtenues à partir de révision et recherches bibliographiques, notre objectif ici est d'analyser les tendances et les approches théoriques et conceptuelles de la production académique sur l'évaluation de la politique d'assistance sociale au Brésil.

Mots-clés: Évaluation de la politique d'aide sociale. Évaluation des politiques publiques. Analyse de la politique d'aide sociale.

Introdução

A política de assistência social no Brasil desde a aprovação da Constituição Federal em 1988 passou a ser considerada como política de direito social e incorporou avanços e retrocessos que oscilavam, à medida que, o contexto político nacional se apresentava, a partir das diferentes expressões da agenda neoliberal, de programas de governo mais ou menos progressista, da chamada “crise econômica” que reiteradamente se agravava, dentre outros condicionantes.

Levando em consideração essas contínuas mudanças, bem como, a realização de avaliações da política de assistência social a partir do arcabouço teórico-conceitual de políticas públicas, foi um balizador para analisarmos como os estudos e produções sobre a avaliação da referida política vinham se projetando no âmbito acadêmico desde o momento em que se verificou um aumento na preocupação voltada para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir de 2004 (BRASIL/MDS, 2004).

Com a identificação do moroso processo de implementação da política de assistência social por parte do Estado brasileiro, em dezembro de 2003, durante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, se aprovou a PNAS como um instrumento que regulamentaria a organização e prestação de medidas socioassistenciais objetivando consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também criado na citada conferência.

Tendo por pressuposto esses apontamentos, a partir de abril de 2017 demos início a pesquisa intitulada “Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas”² e concluímos em março de 2019. Foram dois anos na tentativa de mapear de forma abrangente toda a produção brasileira que se deu na academia acerca das avaliações realizadas a partir de 2004 sobre a política de assistência social. Nosso objetivo com a pesquisa supracitada foi “analisar as tendências e/ou abordagens metodológicas na produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil”.

Os primeiros dados coletados se deram a partir de consultas nos repositórios das bibliotecas de universidades brasileiras das 5 (cinco) regiões do país, dos quais mapeamos produções de teses e dissertações acerca da Avaliação da Política de Assistência Social em 130 (cento e trinta) Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD). Deste

total, 27 (vinte e sete) universidades apresentaram produções nessa temática, ou correlata a ela, sendo um total de 74 (setenta e quatro) trabalhos com o referido tema (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

As instituições mapeadas, em sua maioria, foram universidades públicas que ofereciam informações *on line* e que possuíam Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD), ou disponibilizavam as dissertações e teses nas páginas virtuais dos próprios programas. Todos os cursos eram *strictu sensu*, suas ofertas eram presenciais e, comumente, tinham uma concentração dessas produções em Programas da área de Ciências Sociais Aplicadas e/ou de políticas públicas.

Em um segundo momento, a coleta de dados foi voltada para os periódicos, onde foram consultados 308 (trezentos e oito) volumes publicados que se resumiram a 7 (sete) periódicos com *Qualis* A e B selecionados para consulta. São publicações na área do Serviço Social, Ciências Sociais e outras áreas correlatas que trabalham com a política de assistência social. Como já apontamos, foi possível selecionar 7 (sete) periódicos que possuíam um total de 9 (nove) trabalhos que versavam sobre a avaliação ou análise da política de assistência social e/ou políticas/programas que possuíam interface com a política de assistência social.

A partir dos dados coletados ficou perceptível que a produção acerca do tema ainda era incipiente se levarmos em consideração o período de abrangência das produções (2004-2019), bem como quando comparado com outras áreas de conhecimento, como por exemplo, a Educação e a Saúde. Contudo, o levantamento realizado nesse período nos deu indicativos de como tinha sido a apropriação do arcabouço teórico-conceitual e, mais precisamente, teórico-metodológico, por parte dos/as autores/as nas suas elocuições. Ademais, se observa que essa assimilação do arcabouço teórico, metodológico e conceitual, nos apontou quais as tendências que prevalecem no campo da avaliação da política de assistência social, especificamente, da PNAS.

Na tentativa de problematizar os resultados obtidos na referida pesquisa, a realização do presente texto buscou através da pesquisa bibliográfica e da revisão de literatura sobre avaliação de políticas públicas aprofundar teoricamente os dados obtidos durante os dois anos da pesquisa supracitada, nos aproximando do que se denomina de triangulação de dados (MINAYO, 2005). Portanto, nosso objetivo aqui é “analisar as tendências e abordagens teórico-conceituais na

²A pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* foi um projeto interinstitucional, desenvolvido vinculado à dois grupos de pesquisa: Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (GEPP/UERN) e ao Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (GIAPP/UFRN).

produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil” sobre as produções mapeadas durante o período de 2017 a 2019.

Convém destacar que alguns resultados sobre a referida pesquisa já foram publicizados na Revista Ciência Sempre (FAPERN), em dezembro de 2018, com o texto denominado “O ‘Estado da arte’ das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS” e no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), realizado em agosto de 2019, através de trabalho intitulado “Avaliação da política de assistência social: o ‘estado da arte’ da produção em periódicos no Brasil”. Dessa forma, o presente texto é uma análise mais acurada sobre os dados, anteriormente, coletados, sistematizados e publicizados (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

Contextualizando a avaliação da política de assistência social no Brasil

A avaliação de políticas públicas no Brasil, a partir dos anos 1990, tem ganhado amplitude, seja pelos órgãos estatais, seja nas pesquisas acadêmicas, impulsionada por diversos dispositivos de acompanhamento das políticas públicas. Todavia, é a partir de 2004 que a prática avaliativa vai ganhar relevância com aprovação do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual (Decreto Nº 5.233, de 06/10/2004³) por parte do Estado brasileiro.

É perceptível como a avaliação, mas também a agenda, formulação e implementação, enquanto etapas do desenho das políticas públicas (PEDONE, 1986), vão está mais presentes nos estudos e pesquisas mais recentes sobre a temática. Nesse debate emerge diferentes percepções sobre o fazer da avaliação. Ou seja, para quem se avalia, para quem, qual o objetivo, dentre outras interrogantes. De fato, são concepções e perspectivas diferenciadas que vão condicionar o percurso teórico-metodológico a ser assumido pelo avaliador ou agentes avaliadores.

No que diz respeito a avaliação da política de assistência social o aumento nas duas últimas décadas também foi impulsionada por diferentes fatores que dependem do “lugar de fala” do avaliador ou dos órgãos responsáveis pela avaliação; dessa forma, faz-se necessário discernir as diferentes configurações que as avaliações tem assumido. Por exemplo, as avaliações realizadas pelos órgãos estatais possuem

um caráter, comumente, mais quantitativo dada sua amplitude, enquanto que, nas pesquisas acadêmicas é mais provável haver uma equalização entre pesquisas quantitativas e qualitativas.

No caso da avaliação da política de assistência social, assim como outras políticas estatais, dentre elas, a Educação e Saúde, seus sistemas nacionais de monitoramento e avaliação se constituem em complexos bancos de dados que permitem a quantificação de inúmeros indicadores. Esses sistemas são resultantes da solicitação feita pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)⁴, ao Estado brasileiro para criação de um Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais, que à época estava sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e foi viabilizado através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)⁵.

Como já sinalizamos, é com a criação do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual que a prática da avaliação de políticas públicas pelo Estado ganha maior impulso, fato este que potencializou o interesse de estudiosos das diferentes áreas em aprofundar as discussões no campo da avaliação de políticas públicas (CASTRO, 2014).

Atualmente, no *site* do Ministério da Cidadania⁶ se tem acesso a vários tipos de publicações, dentre eles, relatórios de avaliações de políticas/programas; entre os anos de 2004 e 2016 é o período em que há uma maior concentração de estudos/pesquisas e avaliações, onde verifica-se um número expressivo e diversificado de publicações, sendo a maioria avaliações de programas e/ou serviços ligados à política de assistência social, bem como programas e políticas correlatas a ela. Boa parte dessas publicações foram resultados de pesquisas de avaliação realizadas através de editais, ou viabilizadas por consultores/assessores *ad doc*.

As publicações dispostas no *site* do Ministério da Cidadania deixam perceptível o perfil avaliador que o Estado brasileiro assumiu durante mais de uma década. Sem desconsiderar a importância de seus resultados, elas publicizam aspectos mais quantitativos, de resultados e impactos em contextos pontuais, carecendo de dados complementares para estudiosos da área de políticas públicas. É nesse ponto que colocamos a importância das avaliações de cunho acadêmico como forma de subsidiar a ampliação da análise dos dados e das realidades onde as políticas, programas, serviços e ações socioassistenciais se desenvolvem. É possibilitar que as análises e

⁴ Informações obtidas do primeiro volume de uma série especial sobre experiências governamentais brasileiras sobre políticas públicas de corte social (UNESCO, 2006).

⁵ Através da Medida Provisória Nº 163, de 23/01/2004 (convertida no Decreto Nº 5.074, em 11/05/2004), surgiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e com ele a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Durante o Governo de Michel Temer o MDS foi fundido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando a ser denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Em janeiro de 2019, já no Governo de Jair Bolsonaro, o MDSA passou a ser denominado Ministério da Cidadania ao ser fundido com o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura.

⁶ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=182>

³ Revogado pelo Decreto Nº 6.601, de 10/10/2008, que dispôs sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

avaliações qualitativas possam dar voz aos implementadores e aos sujeitos beneficiários, permitindo ir além das quantificações de metas e objetivos (DRAIBE, 2001; SILVA, 2001).

Ao mesmo tempo em que se verifica um aumento nas avaliações e publicações de seus resultados por parte dos órgãos estatais a partir do primeiro lustro dos anos 2000, observa-se também um crescente interesse e desenvolvimento das pesquisas de avaliações no âmbito da academia. Nesse ínterim, percebemos um olhar diferenciado sobre a avaliação de políticas públicas, especificamente, sobre a política de assistência social, desmistificando a ideia de que avaliar se restringiria a “prestar contas” do que foi realizado ou não.

Outro aspecto observado é que houve uma inversão na compreensão do “fazer” política pública e, por conseguinte, avaliação de política pública. Ou seja, as pesquisas de caráter qualitativo ancoradas nas abordagens *bottom-up* que emergiram nos anos 1970, em contraposição as abordagens *top down*, só encontraram ambiente propício no cenário brasileiro a partir dos anos 1990 e nas pesquisas de avaliação nos anos 2000, após o Estado assumir seu papel de “avaliador”. No geral, o que se identifica é que as pesquisas sociais de enfoque qualitativo também foram, gradativamente, incorporadas pela avaliação de políticas públicas (ARCOVERDE, 2014).

É nesse contexto que as avaliações da política de assistência social, mais especificamente, após o advento da PNAS se situam e nas quais nos debruçamos. Em sua maioria, foram pesquisas desenvolvidas na área do Serviço Social, dada a primazia de atuação dos/as assistentes sociais no campo da citada política; todavia, outras áreas de conhecimento como as Ciências Sociais também desenvolveram estudos sobre a temática.

Dada a dispersão de publicações identificadas em levantamento preliminar, nos debruçamos aqui sobre essas produções acadêmicas de teses e dissertações, bem como, publicações em periódicos da área de conhecimento do Serviço Social e correlatas; e, dessa forma, foi possível desenvolvermos um quadro sistematizado de produções em que as abordagens são perceptíveis, principalmente, através da identificação das palavras-chaves, resumos e referenciais utilizados (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

Avaliação da política de assistência social: o que nos apontam as produções brasileiras de 2004 a 2019

Como já apontado, as avaliações da política de assistência social, mais particularmente, da PNAS, a partir de 2004 é que foram ganhando relevância no cenário dos estudos sobre políticas sociais públicas brasileiras. Ao longo de 12 (doze) anos vários sistemas/ferramentas foram criados e integrados oportunizando o acesso à diversas informações; dentre eles, destacamos os que foram desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) com destaque para o SUAS VISOR criado no período de execução do Plano Brasil sem Miséria (2011-2016). O SUAS Visor permitia de forma ágil o acesso às informações sobre os programas socioassistenciais, equipamentos, equipes profissionais, recursos, dentre outros. Todavia, após a mudança no Governo Federal, a partir de 2016, o sistema foi se tornando inacessível dada a secundarização da política social no programa de governo denominado “Uma ponte para o futuro”⁷.

Apesar da relevância e de serem, por um determinado tempo, facilmente acessíveis, as informações disponibilizadas pela SAGI se enquadravam no que denominamos de “prestação de contas”, o que no campo das políticas públicas denomina-se de *accountability*. Sem desconsiderar essa importância, as informações do sistema da SAGI se limitam, comumente, ao monitoramento, sendo que a avaliação vai ocorrer quase sempre de forma paralela; é o que identificamos ao nos debruçarmos sobre as publicações do antigo MDS e atual Ministério da Cidadania.

Além disso, são avaliações que incorporam aspectos mais quantitativos devido a utilização de determinadas metodologias mais tecnicistas. Por sequência, seus resultados (*accountability*) ao se deterem na monitoria, não exploram o potencial que uma avaliação de fato pode proporcionar a partir dos dados disponibilizados, o que, para os gestores públicos, seria a superação de dificuldades e obstáculos no momento da implementação das políticas/programas. Dada essa realidade, é corriqueiro se admitir que as avaliações são inerentemente punitivas porque não proporcionam sugestões de melhoria para as políticas e programas, mas sim, se restringem a apontar metas e resultados restritos (SOUZA, 2014).

⁷ “Uma ponte para o futuro” foi um documento elaborado pela Fundação Ulysses e o PMDB do Michel Temer que ao assumir o Governo Federal em 2016, pôs em execução o citado Plano idealizado meses antes.

Nesse interim, as avaliações realizadas no meio acadêmico usufruem de certa autonomia em relação aos resultados que podem evidenciar e que nem sempre são compatíveis com os resultados almejados pelos gestores públicos. A própria abordagem *bottom-up* incorporada nas pesquisas de avaliação nas duas últimas décadas foi um determinante nos percursos metodológicos assumidos por diversos pesquisadores, mesmo que implicitamente, essa é uma característica que se fez presente nos trabalhos compilados nas publicações de 2004 a 2019.

A abordagem *bottom-up* emerge na discussão sobre implementação com Pressman e Wildavsky (1998) por volta dos anos 1970 que a introduziram em contraposição a abordagem *top down*. Para eles, a implementação significa lograr, realizar, produzir e completar uma política. Eles ainda afirmam que a implementação é a capacidade de forjar meios subsequentes de uma cadeia causal a fim de obter os resultados que se deseja; o que é um alerta para o risco fatal de separar a implementação do desenho do plano de ação.

Como concebemos que as diferentes etapas do desenho de uma política pública (agenda, formulação, implementação, avaliação) são inseparáveis e na prática se dão de forma quase concomitantes, compreendemos que a abordagem *bottom-up* se espraiou, como consequência, tanto nas diferentes etapas das políticas, quanto nas pesquisas de avaliação. Esse aspecto foi observado nas publicações⁸ que conseguimos mapear através da pesquisa “Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas”, realizada entre 2017 e 2019.

Por conseguinte, são pesquisas que trazem um enfoque qualitativo que, de certa forma, questionam a perspectiva avaliativa governamental, as quais são majoritariamente quantitativas. É salutar destacar que a adoção de paradigmas qualitativos não exclui os aspectos e dados quantitativos de uma pesquisa, mas convém utilizá-los de forma concomitante prezando pelas dimensões técnicas e políticas (SILVA, 2001).

No mapeamento realizado entre 2017 e 2019, ao qual compilamos dissertações, teses e artigos de periódicos, nesses últimos, o que identificamos é que se compõem, no geral, de reflexões sobre o ato de avaliar chamando a atenção do leitor para a perspectiva/abordagem marxista na avaliação da política de assistência social. Já no que diz

respeito a algumas teses e, maiormente, dissertações, são análises ou avaliações sobre a citada política ou algum programa/serviço específico relacionado a ela.

Na maioria das produções é perceptível um certo distanciamento da literatura específica de políticas públicas e, por sequência, da avaliação de política pública. Muito embora, nem sempre se reportem a uma avaliação no sentido restrito do termo, o conteúdo dessas produções deixa transparecer elementos de uma avaliação de implementação. Na recorrência rarefeita que elas fazem à literatura de avaliação de políticas públicas, a obra que mais comparece nas referências mapeadas é a dos autores Cohen e Franco (1993), “Avaliação de projetos sociais”, a qual é mais conhecida por ser uma espécie de manual para pesquisadores.

Para os autores supracitados, as avaliações se diferenciam segundo alguns critérios, dentre eles, o tempo e/ou momento de sua realização (*ex-ante* e *ex-post*), dos objetivos que se perseguem, quem as realiza (avaliação externa, interna, mista, ou, participativa), a natureza que possuem, a escala que os projetos assumem (grandes ou pequenos) e a que alçada decisória são dirigidas (COHEN; FRANCO, 1993).

Tendo por base esses critérios apontados por Cohen e Franco (1993), a maioria das produções que mapeamos sobre a avaliação da política de assistência social são *ex-post*, externas, estratégia analítica e, como já registrado anteriormente, são maiormente qualitativas e, por vezes, quanti-qualitativas. Por trazerem elementos de avaliações de implementação, se caracterizam como não experimental.

Se nos ancorarmos em Draibe (2001) podemos afirmar que parte dessas produções que nos debruçamos são avaliações de processo.

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 30).

Assim, o objetivo maior desse tipo de avaliação é procurar garantir o êxito das políticas/programas em andamento garantindo ao público-alvo seus benefícios e direitos. Contudo, nem sempre os

⁸ Como apontado anteriormente, foram 9 (nove) artigos de periódicos e 74 (setenta e quatro) trabalhos entre teses e dissertações (CASTRO; SOUSA, 2019).

resultados desses estudos são incorporados pela gestão pública como forma de superação das dificuldades, pois ao apontarem lacunas e fragilidades em sua implementação, os resultados não exitosos passam a ser invisibilizados e ocultados pela maioria dos gestores públicos. Como já citamos, seria a possibilidade de superação de dificuldades, todavia, são informações indesejáveis politicamente pela gestão pública.

Nos apropriando das considerações de Figueiredo e Figueiredo (1986), convém destacar que, em relação ao momento, além da avaliação de processo, tem-se a avaliação de impacto em que esta última é mais ampla e complexa do que a primeira, já que esta tem um propósito de mudança, enquanto aquela se propõe apenas a produzir bens e serviços, ou ainda, evidenciar o que pode ser melhorado, principalmente, pela gestão pública.

Ainda nos aproximando de Figueiredo e Figueiredo (1986), eles chamam a atenção para a diferenciação do que também consideram como momentos que são a avaliação política e a avaliação de políticas. A primeira é imprescindível como “etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama avaliação de política” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.108) já que é através do desvendamento dos critérios utilizados para sua formulação, que a concepção política se torna evidente. Essa avaliação política se sobressai nas produções sobre avaliação da política de assistência social; como já abalizamos, elas possuem uma abordagem analítica que é similar a avaliação política.

No segundo momento, a preocupação é com a avaliação empírica da política. Nessa perspectiva, as pesquisas de avaliação a qual nos debruçamos foram minoritárias, já que dentre as 83 (oitenta e três) produções mapeadas, tão-somente 38 (trinta e oito) se referiam a análise ou avaliação da implementação da política de assistência social (oferta de serviços e disponibilidade de equipamento), mas, dentre essas, somente 24 (vinte e quatro) se referem a um programa específico e, assim mesmo, como análise e não, propriamente, como avaliação. Em suma, dentro do universo das 83 (oitenta e três), apenas 16 (dezesesseis) são produções resultantes de avaliações *stricto sensu* de programas socioassistencial (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

A partir desses dados, reafirmamos que as pesquisas e, por sequência, as produções sobre a avaliação dos serviços e programas pertencentes à política de assistência social, ainda carecem de

maior abrangência, mesmo com o aumento dos trabalhos de tese e dissertações, bem como as pesquisas identificadas nas duas últimas décadas após a aprovação da PNAS. Apesar de nosso foco inicial ter sido a avaliação, não negligenciamos o levantamento das temáticas que circundam a avaliação da política de assistência social, tais como, a análise, a formulação e a implementação, dentre outros aspectos.

Corroboramos com Arretche (2001) quando afirma

*que a implementação é uma etapa de uma política/ programa que pode e deve ser avaliada. (...)
Principalmente, porque supor que uma política/ programa possa ser implementado completamente de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores é praticamente impossível. (p. 28)*

Ainda reforçamos que essa previsibilidade de que a implementação nunca corresponde plenamente ao desenho da política é perceptível na quase totalidade das análises e avaliações dos trabalhos consultados. Apesar de Pressman e Wildavsky (1998) afirmarem que os sujeitos implementadores são os mesmos que avaliam, nem sempre é viável nas avaliações formais que de fato isso seja efetivado. Mesmo assim,

Da parte dos implementadores, faz-se necessário o conhecimento da política/programa, bem como sua aceitação, pois a não concordância deles pode levar a um redirecionamento que se distancia do objetivo inicial. (ARRETCHÉ, 2001, p. 29)

É nessa perspectiva que realizamos o mapeamento das produções que foram objeto de nossa análise, por ora. Ou seja, na percepção de que a agenda, a formulação e, mais intrinsecamente a implementação e a avaliação são etapas das políticas públicas que não podem e nem devem ser observadas como independentes (PEDONE, 1986). Assim, mesmo sem termos identificados um número significativo de trabalhos com foco na avaliação, concebemos que os possíveis resultados que ela poderia explicar, seria uma resultante dessa multidimensionalidade que a política pública assume.

Nessa multiplicidade de condicionantes que a política pública absorve, é imperativo reforçar que o contexto político-econômico é um fator determinante no direcionamento das decisões estatais nas esferas municipais, estaduais e federal. Por conseguinte, a própria agenda, formulação, implementação e a (não) avaliação são reflexos do perfil dos gestores públicos que, oportunamente, ocupam as estruturas do Estado. E nesta lógica, não podemos nos furtar de compreender de que a ideologia neoliberal de Estado tem se espalhado para todas as esferas políticas e econômicas minimizando a responsabilidade estatal para com as políticas públicas de direito social.

Compreendendo, ainda, que a ideologia neoliberal se utiliza de subterfúgios, principalmente, através de um discurso falacioso, corroboramos com Souza (2014) de que é necessário desmistificar o interesse de alguns órgãos governamentais e não-governamentais pelas condições de vida da população. E, dependendo do direcionamento político das decisões “públicas”, a avaliação de políticas públicas sofrerá os respingos de tais decisões.

Considerações finais

Frente ao exposto, é perceptível que a avaliação da política de assistência social teve um aumento considerável no período estudado e mapeado, 2004 a 2016. Também é visível que após esse período, as avaliações ou análises, ao menos por parte do Estado, foram se escasseando dada as prioridades assumidas pelos novos programas de Governo Federal em relação as políticas econômicas que se coadunam com a perspectiva neoliberal.

É nesse interim, que se torna claro a quem serve e a quem serve a avaliação de políticas públicas estatais, mais especificamente, as políticas sociais. Assim, as produções acadêmicas que versam sobre a avaliação e/ou análise da política de assistência social nos deixa evidente qual a prioridade da gestão pública em relação as políticas sociais públicas. São estudos que, em termos de enfoque e abordagem, no geral, se distanciam da maioria das produções publicizadas pelas gestões públicas.

Se levarmos em consideração que o discreto avanço que a gestão pública federal proporcionou à prática avaliativa, sofreu um recuo no último lustro, mesmo quando se vislumbrava em considerar as

avaliações como elemento crucial na redefinição dos desenhos das políticas públicas, particularmente, as sociais, houve uma supressão das possibilidades de utilização dos resultados avaliativos, isso com o intuito de ocultar a ausência de efetividade de suas políticas.

Consideramos, ainda, que as produções acadêmicas que mapeamos, mesmo que não contemplem plenamente o referencial teórico-metodológico de avaliação de políticas públicas, nos oferece dados significativos acerca da política de assistência social, principalmente, após a aprovação da PNAS. São informações que, apesar de não serem apropriadas de forma satisfatória pela gestão pública, elas compõem um arcabouço de dados empíricos que podem contribuir para o campo temático da avaliação de políticas públicas, quiçá adensar a reflexão teórica no campo da teoria de avaliação de política pública como, por exemplo, as elocuições de Souza (2019).

Por fim, ressaltamos que alguns autores são incisivos em afirmar que a implementação pode alterar o conteúdo de um programa/política devido aos obstáculos e lacunas que são encontrados através da avaliação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998) (ARRETCHE, 2001). Da mesma forma, destacamos que um programa/política pode ser implementado de forma diferente do almejado pelos formuladores, dada as condições dos implementadores. E nesse “descompasso” do que, comumente, se denomina de etapas das políticas públicas, a avaliação se constitui em momento imprescindível na resolução dos impasses e obstáculos nesse processo. E, mesmo que não se configure como uma avaliação de política pública no sentido restrito, que venham as avaliações políticas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), tais como as que conseguimos mapear. De forma sucinta, foram produções que nos fizeram refletir sobre diferentes aspectos (políticos, econômicos, sociais), já que adotaram estratégias analíticas e utilizando, com pequenas diferenciações, metodologias análogas a das pesquisas nas Ciências Sociais. E, é essa aproximação com referenciais críticos das Ciências Sociais que a avaliação política e de políticas públicas sob um viés interdisciplinar pode obnubilar avaliações revestidas de uma perspectiva neoliberal.

Referências

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução n. 145/2004-CNAS, de 15 de outubro de 2004. Publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

CASTRO, Márcia S. P.; SOUSA, Teresinha Fernandes Dantas. Avaliação da política de assistência social: o estado da arte? da produção em periódicos no Brasil. In: III ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS - Democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública, 2019, Natal. **Anais [...]**, Natal: UFRN, 2019. v. 3. p. 2490-2499.

CASTRO, Márcia S. P.; SOUSA, Teresinha Fernandes Dantas. O 'Estado da Arte' das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS. **Ciência sempre**: revista da FAPERN, Natal, v. 1, p. 4-10, 2018.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação e avaliação da política de assistência social: apontamentos a partir das concepções teóricas de políticas públicas. In: Ana Cristina Brito Arcoverde. (org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. 1ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2014, v. 1, p. 251-273.

COHEN, Ernesto, FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & conjuntura**, v.1, n.3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP, 1986.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación**: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de pesquisas; 6).

SOUZA, Lincoln Moraes. **Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas**. Curitiba-PR: CRV, 2019.

SOUZA, Lincoln Moraes. De resultados, efeitos e impactos em avaliação de políticas públicas. In: SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre avaliação de públicas**. Natal: EDUFRN, 2014. p. 113-193.

UNESCO. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília-DF, 2006.

AV[✓]AL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

