



Campo de Públicas:

Perspectivas e

Diálogos Ibero-Americanos

Organizadores:

Maria Isabel Araújo Rodrigues

Lindijane de Souza Bento Almeida

Bruno Dias Magalhães

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Governador

Romeu Zema Neto

Vice-Governador

Mateus Simões

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretária

Luísa Cardoso Barreto

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente

Helger Marra Lopes

Vice-Presidente

Mônica Moreira Esteves Bernardi

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Diretora

Laura Angélica Moreira Silva

Coordenadora-Geral

Carla Bronzo Ladeira

CAMPO DE PÚBLICAS

PERSPECTIVAS E DIÁLOGOS IBERO-AMERICANOS

Organizadores

MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA
BRUNO DIAS MAGALHÃES

Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro

2023

© 2023 Fundação João Pinheiro
Alameda das Acácias, 70 São Luiz
Belo Horizonte/MG
Telefone: (31) 34489711
comunicacao@fjp.mg.gov.br

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Revisão
Autores

Normalização
Ana Paula da Silva
Graziella Napoli Terra Caldeira

Projeto gráfico e diagramação
Aline de Faria Pereira
Marina Pimenta Romualdo da Silva
Tiago Alves Silva

Tradução
Bruno Dias Magalhães

C198

Campo de públicas [recurso eletrônico] : perspectivas e diálogos ibero-americanos / organizado por Maria Isabel Araújo Rodrigues, Lindijane de Souza Bento Almeida e Bruno Dias Magalhães. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2023.

431 p. : il.
Formato: PDF
ISBN 978-65-88757-18-5 [recurso eletrônico]

1. Administração pública. I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Almeida, Lindijane de Souza Bento. III. Magalhães, Bruno Dias.

CDU 35

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

MARIA ISABEL RODRIGUES, LINDIJANE ALMEIDA E BRUNO MAGALHÃES..... 19

SEÇÃO 1 - APRENDIZAGENS: O ENSINO E A EXTENSÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS

CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LINDIJANE ALMEIDA, RAQUEL SILVEIRA, SANDRA GOMES, BRUNNO SILVA E MÁRCIO VINICIUS INÁCIO 26

CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO E FORMAÇÃO COM IMPACTO SOCIAL NO CAMPO DE PÚBLICAS: ENTRE A PRIMAZIA INSTRUMENTAL E A FORMAÇÃO POSICIONADA E REFLEXIVA

EDGILSON ARAÚJO 46

BASES PRAGMÁTICAS PARA A EXTENSÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS: UMA REFLEXÃO À LUZ DE DUAS EXPERIÊNCIAS RECENTES

GUSTAVO SOUZA E MARIA ISABEL RODRIGUES 66

ENTRE A TÉCNICA E A PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA COM O PROGRAMA DE INTERNATO EM ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL (PRINAGEM)

BEATRICE OLIVEIRA, RAQUEL VIANA, MATHEUS SILVA, ROBERTO SOUZA E JULIANA BORTOT 90

OS EVENTOS NATURAIS: A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS NA PREVENÇÃO AOS DESASTRES

PAULO MADSEN, ÁGNEZ SARAIVA, ARTHUR FREITAS, BÁRBARA DOMINGOS, CAROLINA RIBEIRO 110

O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DO ESTÁGIO CURRICULAR SUPERVISIONADO COMO COMPONENTE OBRIGATÓRIO DA ETAPA PRÉVIA AO INGRESSO NA CARREIRA DE EPPGG NO ESTADO DE MINAS GERAIS

BRUNO MAGALHÃES, BÁRBARA ANJOS E MARINA SILVA 132

SEÇÃO 2 - PESQUISAS E PRÁTICAS: PLANEJAMENTO, LABORATÓRIOS, INOVAÇÃO E AVALIAÇÃO

USO DE FERRAMENTAS DE COCRIAÇÃO PARA REDESENHO DE PROCESSOS:
A EXPERIÊNCIA DO LAB.MG

DÉBORA MIRANDA, ANA FLÁVIA MORAIS E GABRIELA BRANDÃO..... 147

LABORATÓRIOS DE COCRIAÇÃO: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO FATOR
CHAVE DE DESENVOLVIMENTO

CARLOS ALBERTO GUTIÉRREZ 164

APLICAÇÃO DE ABORDAGENS INOVADORAS PELO LABORATÓRIO DE
INOVAÇÃO EM GOVERNO DE MINAS GERAIS PARA LEVANTAMENTO DAS
NECESSIDADES DAS PESSOAS COM DOENÇAS RARAS

ISABELA RIBEIRO, GIOVANNA SCHFFER E GISELLE ROCHA..... 177

PLANEJAMENTO E PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA:
AS ESTRATÉGIAS DO ESTADO NOS CASOS DO DISTRITO FEDERAL E DE
MINAS GERAIS

*ANA LUIZA ARAÚJO, URÂNIA FLORES DA CRUZ FREITAS E LUIS FERNANDO
MORALES* 203

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS
BRASILEIROS

MARIA ALICE GOMES E MARCO ANTONIO TEIXEIRA 223

SEÇÃO 3 - EFETIVIDADES: TRANSVERSALIDADES, INTERSECCIONALIDADES E DESIGUALDADES

MÚLTIPLOS ATORES E MÚLTIPLAS EFETIVIDADES: REDES E
TRANSVERSALIDADE DA AÇÃO PÚBLICA

DORIANA DAROIT, FERNANDA CRUZ E ZILMA BORGES..... 243

FEMINISMO NEGRO NO BRASIL: AS INTERSECCIONALIDADES NA
PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MÔNICA SILVA, CARLA BRONZO E FLÁVIA BRASIL..... 270

DESIGUALDADE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: MEDIÇÃO E INTERPRETAÇÃO A PARTIR DAS DIMENSÕES DA EDUCAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

EDUARDO GRIN, CAMILO VIAL-COSSANI, ADRIÁN RODRÍGUEZ E FERNANDO BURGOS..... 287

SEÇÃO 4 - DEMOCRACIAS: PARTICIPAÇÃO, COPRODUÇÃO E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

COPRODUÇÃO E ACCOUNTABILITY EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PÚBLICOS: ARTICULAÇÕES CONCEITUAIS E APRENDIZAGENS COM A PRÁTICA

PAULA CHIES SCHOMMER 316

AMÉRICA LATINA FRENTE AOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM REDE

KARINA ARIAS, KARINA RETAMAL E CAMILA RAMOS..... 348

DESAFIOS NA SISTEMATIZAÇÃO DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL DO MÉXICO

EVERARDO CHIAPA E ERNESTO ISUNZA VERA 368

INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA EM GOVERNO ABERTO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA COPRODUÇÃO E DA COGESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS-PANDEMIA

CRISTINA MARIANI E LUIZ FERNANDO BESSA 393

TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS DURANTE A COVID-19 NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: LEGISLAÇÃO EMERGENCIAL E FERRAMENTAS DE PUBLICAÇÃO DE DADOS ONLINE

ALEJANDRO BARON 414

POSFÁCIO: ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS "SENSÍVEIS" E "CRIADORAS" DO FUTURO

CECILIA GUEMES 431

LISTA DE AUTORES

Adrián Rodríguez Miranda - Mestre e licenciado em Economia pela Universidade da República e doutor em Desenvolvimento Económico pela Universidade Autónoma de Madrid. É Professor Associado (4º ano) da Universidade da República. Na referida universidade é pesquisador do Instituto de Economia da FCEA, pesquisador do Programa de Pesquisa em Desenvolvimento Sustentável FCS-UDELAR e coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Desenvolvimento Territorial. É coordenador e gestor de diversos cursos de graduação e pós-graduação sobre o tema desenvolvimento e desenvolvimento territorial no Uruguai e em universidades no exterior. Coordenou mais de 15 convênios com órgãos públicos e venceu, como gestor científico, mais de uma dezena de projetos competitivos em fundos nacionais e internacionais. Possui diversas publicações em revistas de impacto, capítulos de livros e livros.

Agnez de Lelis Saraiva - Possui mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (2007) e doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é pesquisador em ciência e tecnologia e trabalha na Fundação João Pinheiro na Gerência de Extensão e Relações Institucionais.

Alejandro Baron-Gandarias - Doutorando em Economia Política Internacional pela School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University. Pesquisador Visitante no Center for Latin American Studies (CLAS), Georgetown University. Consultor, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Ana Flavia de Castro Morais - Superintendente Central de Inovação e Desburocratização na Seplag/MG e membro do Comitê Executivo do LAB.mg – Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais. Possui mestrado em Administração pela UFMG, Master em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública (CLP), MBA em Gestão Estratégica da Qualidade pela UNA, especialização em Gestão Estratégica e graduação em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Atua na Seplag/MG desde 2011 na condução de projetos de transformação, no desenvolvimento de metodologias e na capacitação dos servidores estaduais nas temáticas relacionadas à

melhoria de processos, inovação na gestão pública, simplificação administrativa e modernização institucional. Atua também como professora e facilitadora em programas de capacitação da Fundação João Pinheiro.

Ana Luiza Gomes de Araújo - Professora e coordenadora do Colegiado de Cursos de Especialização na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. É mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, pós-graduada em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica e graduada em Direito e Administração Pública. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais e possui experiência em Administração Pública e Direito Administrativo.

Arthur Ribeiro - Bacharel em Administração Pública. Experiência na esfera Legislativa em parceria com deputado estadual de Minas Gerais e no poder executivo no setor responsável por emendas parlamentares. Em Joáima, participou ativamente do diagnóstico de Trabalho Infantil. Participante do projeto voltado para auxiliar municípios de Minas Gerais na gestão de desastres socioambientais.

Bárbara Barbosa Dias dos Anjos - Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade Federal de São João Del-Rei; Especialista em Gestão de Pessoas, pela Universidade do Estado de Minas Gerais; Especialista em Gestão Estratégica, pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro; Graduada em Direito, pela Universidade FUMEC; e Graduada em Administração Pública, pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Professora e atualmente Coordenadora de Estágios Curricular e Extracurricular e Subcoordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública na Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais.

Bárbara de Oliveira Domingos - Bacharel em Administração Pública e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Justiça e Segurança Pública no Estado de Minas Gerais. Possui experiência em pesquisa na área de políticas públicas para mulheres e dissertação da graduação na esfera da administração pública municipal na gestão de riscos e de desastres socioambientais.

Beatrice Correa de Oliveira - Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais, linha de pesquisa em produção do espaço- teoria e prática, possui graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2014). Atualmente é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e trabalha na Gerência de Extensão e Relações Institucionais da Fundação João Pinheiro (FJP).

Brunno Costa do Nascimento Silva - Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Graduado em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Bruno Dias Magalhães - Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e em Democracia y Buen Gobierno pela Universidad de Salamanca. Professor e Coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública na Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais.

Camila Paz Ramos Fuenzalida – Doutoranda em Governo Local e Políticas Públicas na University of Birmingham, Inglaterra, Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Universidad de Chile e Bacharel em Administração Pública pela Universidad de Santiago do Chile. Atualmente trabalha como pesquisadora para o projeto de iniciação FONDECYT nº 11220121 "Cooperação intermunicipal nas áreas metropolitanas chilenas: análise de redes para explicar a formação, estrutura e desempenho entre 1990 e 2021". As suas áreas de interesse se relacionam com o estudo de governos locais, redes colaborativas e intermunicipais de governação, particularmente em situações de emergência.

Camilo Vial Cossani - Doutor em Ciência Política e Mestre em Governo e Administração Pública, ambos pela Universidade Complutense de Madrid. Jornalista (PUC). Professor-Pesquisador Associado da Universidade Autônoma do Chile, membro do Senado do Doutorado em Ciências Sociais e editor da Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM). Na mesma casa de estudos foi Vice-Reitor de Vínculos com o Meio Ambiente e Diretor do Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM). Além disso,

atuou como Chefe da Divisão de Políticas e Estudos da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo (SUBDERE). As suas principais linhas de investigação são a descentralização e as políticas de desenvolvimento local e regional. Neste quadro de estudos é autor do Índice de Desenvolvimento Regional do Chile (IDERE - www.idere.cl) e coordenador de sua versão latino-americana (IDERE LATAM - www.iderelatam.com).

Carla Bronzo - Doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005), com tese sobre o tema da pobreza e políticas de proteção social. Pesquisadora e professora da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro/MG. Desenvolve pesquisas no campo das políticas sociais, principalmente relacionadas com o tema das desigualdades, pobreza, vulnerabilidade e proteção social não contributiva. Desenvolve ações de estudos e pesquisas no campo da gestão social e na formulação, monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais.

Carlos Alberto Gutiérrez Salazar - Economista pela Universidad del Cauca, Colombia, Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas pelo Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, e Doutor em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidad de Guadalajara, México. Atua há 10 anos como consultor de processos, desenvolvendo metodologias prospectivas, planejamento estratégico e de futuro, planos de ação estratégicos e abordagem de processo. Professor pesquisador líder do projeto Terri-Lab laboratórios de cocriação Cauca, reconhecido pelo Minciencias 2020-2022. Coordenador nacional da Rede Acadêmica de Governo Aberto (RAGA Colômbia).

Carolina Gomes Ribeiro - estudante da graduação de Administração Pública na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro no 6º período. Bacharel (2016) e mestre (2020) em Geologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Participou do projeto de pesquisa APA Carste de Lagoa Santa, na área de Hidrogeologia, de 2015 a 2020, com propósito de construir um instrumento de gestão de águas subterrâneas para o IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas). Atualmente é estagiária no gabinete da Arsae-MG (Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais) e é extensionista no projeto "A Administração Pública e os Desastres Socioambientais".

Cecilia Güemes - Professora de Ciência Política e vice-reitora de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Autônoma de Madri. Advogada de formação pela Universidade Nacional do Litoral, Mestre em Ciências Sociais pela FLACSO-Argentina, DEA em Governo e Administração Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Doutora em Ciências Políticas pela Universidade Complutense de Madrid. Atualmente é Pesquisadora Associada da Fundação Carolina. É cofundadora do Grupo de Pesquisa em Governo, Administração e Políticas Públicas (2011). Anteriormente, foi investigadora entre 2014 e 2017 no Centro de Estudos Políticos e Constitucionais de Espanha (CEPC), entre 2011 e 2013 no Centro de Ciências Humanas e Sociais do Conselho Superior de Investigações Científicas de Espanha (CCHS-CSIC), e entre 2002 e 2017, no Instituto de Estado, Território e Economia da Universidade Nacional da Costa (UNL) da Argentina. Suas linhas de pesquisa são: confiança, políticas públicas e mudança social.

Cristina Borges Mariani - Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, UnB. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Uni Euro. Servidora pública federal da carreira de Analista de Políticas Sociais.

Débora Silva de Miranda - Mestra e graduada em Administração Pública pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, especialista em Gestão Estratégica de Projetos e em Gestão Ágil de Projetos. Atua no Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais – LAB.mg com projetos de transformação digital, design de serviços, experiência do usuário e inovação e como professora e tutora em cursos de Inovação e Design Thinking.

Doriana Daroit - Coordenadora do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático da UnB (LAP2D). Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), atuando no Departamento de Administração e no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), em seus programas de pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) e Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH). Possui doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seus temas de estudo são: ação pública

transversal e participativa, redes de políticas públicas, dinâmicas de desenvolvimento e tecnologias inovadoras de ação pública (tecnologia).

Eduardo Grin - Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas e mestre em Ciência Política pela USP. Professor do Departamento de Gestão da Pública da FGV-São Paulo onde leciona sobre federalismo, relações intergovernamentais, gestão municipal e capacidades estatais. Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (FGV-São Paulo). Pesquisador do Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México). Professor da Universidad del Valle (Colômbia) e da Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas (CLAD). Integra o board do Comitê de Pesquisa sobre Governos Locais da Associação Internacional de Ciência Política. Editor para a América Latina dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Direto de Relações Institucionais da Sociedade Brasileira de Administração Pública. Foi Pesquisador Visitante na UC Berkeley

Edgilson Tavares de Araújo - Doutor e Mestre em Serviço Social (PUC-SP). Professor, extensionista e pesquisador da Universidade Federal da Bahia. Foi professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (2012-2019); Presidente (2019-2021), Diretor de Extensão (2017-2019), membro do Conselho de Administração (2021 – atual) da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP). Atualmente exerce do Cargo Comissionado Executivo de Diretor do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (DRSP/SNAS/MDS).

Ernesto Isunza Vera - Doutor em Ciência Política e Sociologia pela Universidad Complutense de Madrid-Espanha. Professor-pesquisador do Centro de Pesquisa e Estudos Superiores em Antropologia Social (CIESAS-Golfo) desde 1998. Membro do Sistema Nacional de Pesquisadores do México (nível III). Realizou pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (São Paulo, Brasil). Fundador e gestor acadêmico do programa especial CIESAS “CCiudadano. Construcción y articulación de lo público” e membro fundador da “Red Internacional para la Innovación en Seguridad” (RISE). Foi professor visitante ou pesquisador do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidad Autónoma de Barcelona (Espanha), do Instituto de Estudos Políticos (Sciences Po) de Paris e Poitiers (França), da Universidade

Estadual de Campinas (São Paulo, Brasil) e da Universidad de Los Andes (Bogotá, Colômbia). É pesquisador associado do Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo (Brasil).

Everardo Chiapa - Doutor em Políticas Públicas e Mestre em Administração e Políticas Públicas pelo Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México). É formado em Economia pela Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México). É membro da Associação Internacional de Políticas Públicas (IPPA) e da Rede de Pesquisadores em Governos Locais Mexicanos (IGLOM). Participou de projetos de pesquisa em instituições como o CIDE, o Centro de Pesquisa e Estudos Superiores em Antropologia Social (CIESAS) e do Colegio del Estado de Hidalgo. É especialista em estudos sobre mobilidade e transporte, parcerias público-privadas, sociedade civil organizada e governos locais. Da mesma forma, trabalha como consultor independente em questões de mobilidade e avaliação, entre outras.

Fernanda Natasha Bravo Cruz - Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), atuante no Departamento de Gestão de Políticas Públicas e no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), em seus programas de pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH) e Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI). É colíder do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D) e conselheira consultiva da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP).

Fernando Burgos - Professor Adjunto do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Graduado em Administração Pública, Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP. É pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) desde 2006, tendo sido seu Coordenador Geral de 2014 a 2022. Foi Pesquisador Visitante na UT-Austin, UC Berkeley e Universitat Autònoma de Barcelona.

Flávia de Paula Duque Brasil - Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestre em Sociologia pela UFMG e Especialista em Urbanismo pela mesma instituição. Graduada em Arquitetura. Professora e Pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro desde 1997. Tem atuado, desenvolvidos pesquisas

e produzido especialmente sobre os temas relativos à participação social, movimentos sociais, democracia participativa e deliberativa, e políticas públicas.

Gabriela Martins Durães Brandão - Mestranda e graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro com MBA em Gestão Estratégica pelo Centro Universitário UNA. É Professora de Inovação na Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo de Minas Gerais, respondendo pela Superintendência Central de Gestão das Ações Estratégicas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Giovanna Nogueira Machado Schffer - Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e pós-graduanda no MBA em Gestão de Projetos pela USP/Esalq. Trabalha na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), atuando com simplificação de serviços, linguagem simples e em projetos de inovação, transformação digital e experiência do usuário pelo Laboratório de Inovação em Governo (Lab.mg).

Giselle Camargos Volponi da Rocha - Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e pós-graduanda em Gestão Estratégica de Processos de Negócios. É Diretora Central de Inovação em Governo, na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), e coordenadora pela Seplag do Laboratório de Inovação em Governo (LAB.mg).

Gustavo Costa de Souza - Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (IE/UFRJ) e Mestre em Administração Pública (EBAPE/FGV). Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Lecionou como docente efetivo nos cursos de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2007-2014) e da Universidade Federal de Lavras (2014-2021). Foi Diretor Financeiro (2019-2021) e de Extensão (2021-2023) da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP).

Isabela Romancini Ribeiro - Graduada em Administração Pública na Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, pós-graduada em Governança em Tecnologia da Informação. Trabalha na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag),

atuando com projetos de transformação digital, design de serviços, experiência do usuário e inovação por meio do Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais (Lab.mg).

Juliana Teixeira Bortot - Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Atualmente trabalha na Fundação João Pinheiro (FJP) na Gerência de Extensão e Relações Institucionais.

Karina Arias Yurisch - Doutora em Administração Pública e Política pela Florida State University, Estados Unidos, mestre em Gestão Cultural pela Universidad de Chile e Bacharel em Administração Pública pela Universidad de Santiago de Chile. Desde 2006, é acadêmica do Departamento de Gestão e Políticas Públicas da Universidad de Santiago de Chile e pesquisadora responsável pela iniciação do projeto FONDECYT n° 11220121 "Cooperação intermunicipal nas áreas metropolitanas chilenas: análise de rede para explicar a formação, estrutura e atuação entre 1990 e 2021". Seus interesses de investigação relaciona-se às políticas de descentralização, redes de colaboração intermunicipais e políticas culturais.

Karina Retamal Soto – Doutora em Sociologia e Antropologia pela Universidad Complutense de Madrid, Mestre em Democracia e Governo pela Universidad Autónoma de Madrid e Bacharel em Administração Pública pela Universidad de Santiago do Chile. Atualmente é acadêmica do Departamento de Política e Governo da Universidade Alberto Hurtado de Chile e pesquisadora do projeto de iniciação FONDECYT n° 11220121 "Cooperação intermunicipal nas áreas metropolitanas chilenas: análise de redes para explicar a formação, estrutura e desempenho entre 1990 e 2021". Suas áreas de pesquisa são governança regional, fenômenos sócioterritoriais e governos subnacionais.

Lindijane de Souza Bento Almeida - Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestra em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Docente do Instituto de Políticas Públicas (IPP/UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal e é líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Luis Fernando Morales-Abarca - Professor na área de Estado e Políticas Públicas e coordenador da atividade de pesquisa sobre políticas públicas e prospectiva da educação

superior na Costa Rica, na Escola de Planejamento e Promoção Social da Universidade Nacional (UNA). Professor associado na área de projetos de investimento e coordenador da atividade de pesquisa em prospectiva em economia agrícola e agronegócio na Costa Rica, na Escola de Economia Agrícola e Agronegócio da Universidade da Costa Rica (UCR). Mestre em Administração Pública. Especialista em Economia Agrícola. Especialista em Governo e Políticas Públicas. Diploma em pensamento estratégico e prospectivo. Diploma em Pesquisa Interdisciplinar.

Luiz Fernando Macedo Bessa - Doutorado pela Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e pós-doutorado junto à Universidade Paris 7/ Institut de Recherche pour le Developement (IRD/França). Professor Associado da Universidade de Brasília-UnB junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE/ UnB).

Marcio Vinicius do Nascimento Inácio - Graduando em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Atualmente, desempenha atividades acadêmicas como membro do projeto de pesquisa: "Campo de Públicas no Brasil: um estudo sobre o ensino, a pesquisa e a extensão nos cursos de graduação (bacharelado)" pelo Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Marco Antonio Carvalho Teixeira – Coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV). Mestre em Ciências Sociais (1999) e doutor em Ciências Sociais (2004) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). Desenvolve pesquisas acadêmicas e vem atuando como Consultor de organismos nacionais e internacionais em temas como: transparência, *accountability* e controle da administração pública com foco no papel dos órgãos de controle e no controle social; arranjos cooperativos intergovernamentais, política brasileira e eleições. É líder do grupo temático Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização, junto a área de Administração Pública do ENANPAD (biênio 2020-2021). Atua como comentarista do programa CBNSP, da Rádio CBN, onde trata de questões ligadas aos problemas da cidade de São Paulo e suas políticas públicas, e é um dos editores do Blog "Gestão, Política & Sociedade" abrigado no jornal O Estado de S. Paulo.

Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes - Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas-FGV/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Fortaleza-UNIFOR. Advogada. Desenvolve pesquisa acerca do controle externo, transparência, *accountability*, judicialização da política e controles sobre a administração pública. Foi Consultora Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Foi Advogada Autárquica da Junta Comercial do Estado do Ceará. Foi Bolsista de Pesquisa da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP e Bolsista de Iniciação à Pesquisa Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq.

Maria Isabel Araújo Rodrigues - Mestre e graduada em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, pós-graduada em Auditoria e Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica e graduada em Direito pela Fumec. É especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais e atualmente é Assessora na Subsecretaria de Gestão e Finanças da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Diretora Presidente da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas, Coordenadora do Comitê Técnico Científico do Congresso Consad de Gestão Pública e Conselheira do Instituto Brasileiro de Educação em Gestão Pública.

Marina Fernanda Junqueira da Silva - Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais.

Matheus Arcelo Fernandes Silva - Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, linha de pesquisa em Estudos Organizacionais e Sociedade, possui graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2014). Atualmente é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - e atua na Gerência de Extensão e Relações Institucionais da Fundação João Pinheiro (FJP).

Mônica de Cássia Costa Silva - Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Graduada em Comunicação Social com especializações em Gestão Social e Gestão de Projetos Pesquisadora em políticas públicas interseccionais. Atuação como

gestora de projetos sociais em organizações do Terceiro Setor. Co-fundadora e Presidenta na Associação Visibilidade Feminina.

Paula Chies Schommer - Professora de administração pública e líder do grupo de pesquisa Politeia, na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc Esag). Doutora em administração de empresas pela Fundação Getulio Vargas - SP, mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia e graduada em administração de empresas pela Universidade de Caxias do Sul. Pesquisa temas relativos à coprodução do bem público, accountability, governo aberto, governança pública, gestão social, organizações da sociedade civil e desenvolvimento socioterritorial. Atua junto a diversas organizações, redes e conselhos acadêmicos, governamentais e da sociedade civil.

Paulo Frederico Hald Madsen – Geógrafo, vem atuando desde 1982 como pesquisador, professor e consultor, especialmente nos campos da gestão do território, do desenvolvimento sustentável e da prevenção a riscos socioambientais, coordenando projetos e prestando assessoramento técnico em inúmeros planos regionais, municipais e locais.

Raquel de Mattos Viana - Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e doutorado em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/UFMG.) Atualmente é pesquisadora em ciência e tecnologia e trabalha na Fundação João Pinheiro (FJP) na Gerência de Extensão e Relações Institucionais.

Raquel Maria da Costa Silveira - Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e Direito (UNI-RN). Docente do Instituto de Políticas Públicas (IPP/UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal e no grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Roberto Eduardo Santos de Souza - Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, graduação em Administração. Atualmente é

gestor em ciência e tecnologia e trabalha na Fundação João Pinheiro na Gerência de Extensão e Relações Institucionais.

Sandra Cristina Gomes - Professora do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e da Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP. É doutora e mestre em Ciência Política pela USP e mestre em Estudos Latino-americanos pela Universidade de Londres, Reino Unido.

Urânia Flores da Cruz Freitas - Professora do Programa de Pós Graduação de Políticas Públicas para Infância e Juventude (PPGPPIJ/CEAMUnB) e Pesquisadora Colaboradora Sênior da UnB e do Núcleo de Estudos de Linguagem e Sociedade (NELiS/CEAM/UnB). Desenvolve pesquisas acadêmicas sobre ação pública, educação, saúde, trabalho, políticas públicas, prospectiva estratégica, infância e juventude, movimentos sociais, democracia. Desenvolveu metodologia de Ação-Reflexão-Ação (ARA) com foco no princípio educativo da luta: A Pedagogia da Luta. É doutora em Políticas Públicas para o desenvolvimento, sociedade e cooperação internacional. Mestre em Políticas Públicas de Educação, Especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo, Especialista em Políticas Públicas para a População em Situação de Rua e em Economia do Trabalho e Sindicalismo. Coordena o Laboratório de Pesquisa em Prospectiva Estratégica em Políticas Públicas - LabPE.

Zilma Borges - Professora do Departamento de Gestão Pública-FGV/SP e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D-UNB). Administradora, com doutorado em Ciências Sociais (PUC-SP) e pós-doutorado em Ação Pública e Democracia (EHESP-Paris e Université Paris-Dauphine). Coordena o Grupo Internacional Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública (GEGOP). Seus temas de pesquisa são Ação Pública e Território; Governança Socioambiental, Agricultura Sustentável e Segurança Alimentar e Nutricional.

APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, o Campo de Públicas tornou-se no Brasil um termo muito utilizado por docentes e discentes de vários cursos de graduação e pós-graduação. Segundo dados indicados no capítulo 1 deste livro, em 2022, o Brasil contava com nada menos que 518 cursos ativos no campo, considerando apenas o âmbito da graduação. Diante dessa história recente, porém vigorosa, pensamos em organizar uma obra que apoiasse acadêmicos e praticantes a compreender – de forma aprofundada e em chave de conexão internacional – o que é (e o que pode ser) este espaço multidisciplinar de investigação/formação/ação, cuja importância para a profissionalização da gestão/administração pública brasileira tem sido tão expressiva a ponto de permitir a emergência de um projeto que reivindica a criação inaugural e inovadora de um campo próprio de saberes e fazeres.

O presente livro nasceu a partir da parceria entre o Grupo de Investigación em Gobierno Administración y Políticas Públicas (Gigapp) e a Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (Anepecp). Sua proposta surgiu após sucessivas realizações do Grupo de Trabalho (GT) “Ensino, pesquisa e extensão no Campo de Públicas: identificando uma identidade coletiva”, presente a mais de 3 edições no Congresso do GIGAPP (2018, 2019, 2022). A troca de conhecimento promovida a partir do referido congresso, acrescida das discussões realizadas no Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), abriu a janela de oportunidade para a organização e publicação destas páginas.

Coordenado pelas professoras Maria Isabel Rodrigues e Lindijane Almeida, e contando com a colaboração de diversas(os) outras(os) colegas, o GT “Ensino, pesquisa e extensão no Campo de Públicas: identificando uma identidade coletiva” vem reafirmando a necessidade de que o Campo de Públicas deve dialogar, apesar que tardiamente, com uma comunidade internacional comprometida com o avanço do debate sobre a democracia e a governança pública. Tal busca por reconhecimento e consolidação

levou pesquisadoras e pesquisadores vinculadas ao GIGAPP e à ANEPEC (e a tantas outras redes regionais) a pensarem um livro que ressaltasse algumas das principais *expertises* do campo, organizadas em duas dimensões: uma relacionada ao ensino e a extensão e outra relacionada as temáticas chave para a formação de um Administrador/Gestor Público.

A divisão proposta orientou uma ampla curadoria de trabalhos, resultando nesta obra, que conta com 19 capítulos, organizados em quatro macro seções. Na primeira seção, intitulada “Aprendizagens: o ensino e a extensão no Campo de Públicas”, temos seis capítulos cuja contribuição não só solidifica e consolida o espaço formativo como o principal *locus* de discussão e promoção de uma identidade comum, mas que coloca em questão a própria essencialidade deste espaço, sua postura em relação à prática e seu engajamento com mudanças concretas, a partir da construção de comunidades epistêmicas inclusivas. Nessa linha, o capítulo “Campo de Públicas no Brasil: um estudo sobre o ensino superior na área de Administração Pública”, elaborado por docentes (Lindijane Almeida, Raquel Silveira e Sandra Gomes) e discentes (doutorando Brunno Silva e graduando Márcio Inácio) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, nos permite conhecer o perfil que caracteriza os cursos do Campo de Públicas, possibilitando refletir sobre sua multidisciplinaridade.

Já o capítulo “Curricularização da Extensão e Formação com Impacto Social no Campo de Públicas: entre a Primazia Instrumental e a Formação Posicionada e Reflexiva”, de Edgilson Araújo (Universidade Federal da Bahia), apresenta importantes reflexões críticas acerca de como os cursos do Campo de Públicas no Brasil têm lidado com as exigências da curricularização da extensão na graduação e o desenvolvimento de pesquisas de impacto social na pós-graduação. Por sua vez, o capítulo intitulado “Bases pragmáticas para a extensão no Campo de Públicas: uma reflexão à luz de duas experiências recentes”, de Gustavo Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Maria Isabel Rodrigues (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais), vem complementar o debate da extensão no CP, a partir do conceito de problemas públicos e das contribuições de abordagens pós-positivistas para o estudo das políticas públicas.

Amplificando a chave empírica, o capítulo “Entre a técnica e a prática: a experiência com o programa de internato em administração e gestão municipal (Prinagem)”, de Beatrice Oliveira, Raquel Viana, Matheus Silva, Roberto Souza e Juliana Bortot (pesquisadores, docentes e discentes da Fundação João Pinheiro), analisa como as

atividades de extensão foram inseridas em um projeto de formação de administradores públicos em nível de graduação e observa os aprendizados promovidos por esta atividade, refletindo sobre as contribuições desta experiência para se pensar a extensão universitária no Campo de Públicas. Por seu turno, o capítulo elaborado por Paulo Madsen, Ágnez Saraiva, Arthur Freitas, Bárbara Domingos e Carolina Ribeiro (novamente pesquisadores, docentes e discentes da Fundação João Pinheiro), denominado "Os eventos naturais: a extensão universitária e os municípios de Minas Gerais na prevenção aos desastres", descreve a extensão na graduação em Administração Pública da EG/FJP a partir da análise do projeto "Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais". Fechando a seção, Bruno Magalhães, Bárbara dos Anjos e Marina Silva (Fundação João Pinheiro e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), refletem sobre "O processo de alocação do estágio curricular supervisionado como componente obrigatório da etapa prévia ao ingresso na carreira de EPPGG no estado de Minas Gerais". O capítulo analisa o arranjo de gestão envolvido na definição e seleção de vagas, assim como na realização do estágio curricular supervisionado do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, destacando a prática profissional como importante componente na formação do Campo de Públicas.

Na segunda seção, intitulada "Pesquisas e Práticas: Planejamento, Laboratórios, Inovação e Avaliação", são apresentadas um conjunto de temáticas de significativa relevância para o Campo de Públicas. Dentre os temas emergentes, destacam-se os chamados laboratórios de inovação, que inspiram os três primeiros textos da seção. Débora Miranda, Ana Flávia Morais e Gabriela Brandão (Laboratório de Inovação de Minas Gerais) assinam o capítulo "Uso de ferramentas de cocriação para redesenho de processos: a experiência do LAB.MG", chamando atenção para o *modus operandi* dos projetos de transformação de serviços conduzidos pelo Estado de Minas Gerais. Já o capítulo "Laboratórios de Cocriação: Participação Cidadã como fator chave de desenvolvimento", de Carlos Alberto Gutiérrez (Rede Acadêmica de Governo Aberto da Colômbia), tem como objetivo apresentar a metodologia do projeto Terri-Lab como um estilo de governança e inovação pública de baixo para cima, a partir da abordagem de governo aberto, trazendo a importante perspectiva do planejamento territorial na solução de conflitos e no desenvolvimento regional da Colômbia. O capítulo elaborado por Isabela Ribeiro, Giovanna Scheffer e Giselle Rocha (Laboratório de Inovação de Minas Gerais), intitulado "Aplicação de Abordagens Inovadoras pelo Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais para levantamento das necessidades das pessoas com

Doenças Raras”, apresenta o relato de um projeto de aprimoramento de um serviço público, com foco na população usuária, a saber, as pessoas que sofrem de doenças raras que, em geral, conseguem pouca ou nenhuma assistência estatal.

Os capítulos seguintes trazem os temas correlatos do planejamento e da avaliação. Apesar de temáticas consolidadas, os textos apresentam novidades. Ana Luiza Araújo (Fundação João Pinheiro), Urânia da Cruz Freitas (Universidade de Brasília) e Luiz Fernando Morales-Abarca (Universidade Nacional da Costa Rica), no capítulo “Planejamento e prospecção de cenários na educação pública: as estratégias do estado nos casos do Distrito Federal e de Minas Gerais”, aplicam uma inovadora metodologia para se pensar o planejamento prospectivo em dois casos: o Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), realizado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), e a definição do vínculo jurídico de contratação de professores da educação básica em Minas Gerais. Já o capítulo “Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas Brasileiros”, de autoria de Maria Alice Gomes e Marco Antonio Teixeira (ambos da Fundação Getúlio Vargas), deixa uma importante contribuição com o seu debate sobre a atuação dos Tribunais de Contas enquanto responsáveis pelo monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Na terceira seção “Efetividades: Transversalidades, Interseccionalidades e Desigualdades”, o debate desloca-se para a compreensão a um só tempo crítica e diagnóstica sobre dimensões transversais ao campo. O capítulo “Múltiplos Atores e Múltiplas Efetividades: Redes e Transversalidade da Ação Pública”, de Dorian Daroit, Fernanda Cruz e Zilma Borges (Universidade de Brasília), propõe um marco analítico que compreende que as efetividades das políticas públicas não podem ser analisadas de acordo com etapas isoladas, tendo cada uma delas sua própria abordagem para avaliação. Ao contrário, dado que as efetividades são construídas e representadas por dimensões transversais mobilizadas na ação pública, propõe-se que a construção, a implementação e os resultados das políticas públicas sejam analisados e avaliados com o mesmo arcabouço. Já o capítulo elaborado por Mônica Silva (Associação Visibilidade Feminina), Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro) e Flávia Brasil (Fundação João Pinheiro), de nome “Feminismo Negro no Brasil: as Interseccionalidades na produção de políticas públicas”, parte da trajetória deste relevante movimento social para analisar sua incidência interseccional na produção de políticas públicas. Fechando a seção, o capítulo “Desigualdade no desenvolvimento regional no Brasil: medição e interpretação a partir das dimensões da educação e do desenvolvimento social”, de Eduardo Grin (Fundação

Getulio Vargas), Camilo Vial Cossani (Universidad Autonomia de Chile), Adrian Rodríguez Miranda (Universidad Autonomia de Madrid) e Fernando Burgos (Fundação Getulio Vargas), destaca a interpretação do conceito de desenvolvimento e de desigualdade territorial sob uma lógica multidimensional, ressaltando as dimensões educação e bem-estar e coesão social para entender diferenças regionais marcantes no Brasil.

A coletânea não poderia estar completa sem que fosse abordado o contexto político-democrático que, a um só tempo, permeia e é construído pela organização e produção da ação pública. A isso dedica-se a quarta e última seção, intitulada “Democracias: Participação, Coprodução e Governança Democrática”. Paula Schommer (Universidade do Estado de Santa Catarina), abre os trabalhos com o texto “Coprodução e *Accountability* em Processos Administrativos Públicos: articulações conceituais e aprendizagens com a prática”, que discute as características da coprodução na gestão pública (organizacional) e na governança pública (interorganizacional), a partir de práticas como o orçamento participativo, contratação aberta, governo aberto, *accountability* social e controle. Já o capítulo escrito por Karina Alejandra Arias-Yurisch (Universidad de Santiago de Chile), Karina Retamal-Soto (Universidad Alberto Hurtado) e Camila Paz Ramos-Fuenzalida (Birmingham University), “América Latina frente aos desafios da governança em Rede”, analisa os desafios da implementação do estado em rede na América Latina em nível subnacional, destacando três fases, a saber, a formação de redes de governança, sua operacionalização em características organizacionais e gerenciais, e sua legitimação enquanto modelo. O âmbito infranacional também ganha relevância no capítulo “Os desafios na sistematização dos canais de participação no nível subnacional do México”, de Everardo Chiapa Aguillon (Colegio del Estado de Hidalgo) e Ernesto Isunza Vera (Centro de Pesquisa e Estudos Superiores em Antropologia Social), que contribui com um diagnóstico das disposições participativas nos níveis federal e local, apresentando o contexto, a trajetória e as propriedades dos dispositivos oficiais participação no México.

Por sua vez, o capítulo intitulado “Instrumentação da Ação Pública em Governo Aberto no Brasil: desafios e perspectivas da Coprodução e da Cogestão de Políticas Públicas Pós-Pandemia”, de autoria de Cristina Mariani e Luiz Fernando Bessa (Universidade de Brasília, ambos), provoca uma reflexão crítica-analítica acerca das especificidades e das perspectivas da instrumentação da ação pública brasileira em governo aberto, tanto no âmbito nacional quanto no local. O debate segue com a

contribuição de Alejandro Baron-Gandarias (Johns Hopkins University), no capítulo “Transparência nas compras públicas durante a covid-19 na América Latina e no Caribe: legislação emergencial e ferramentas de publicação de dados *online*”, cujo objetivo consiste em analisar como os países da América Latina e Caribe (ALC), membros da Aliança pelo Governo Aberto (OGP), têm abordado as necessidades de transparência e dados abertos em compras e contratações emergenciais realizadas no período pandêmico.

Como se vê, trata-se de uma coletânea de reflexões abrangentes, cujo tom ora descritivo, ora crítico-analítico, sintetiza com fidelidade o estado da arte das discussões de um Campo de Públicas que se internacionaliza sem perder suas raízes latinas e sem olvidar sua ancestralidade. Estamos certas da contribuição deste volume, que em sua profusão transcontinental de abordagens e perspectivas, oferece à pesquisadoras(es), praticantes, instituições acadêmicas, sociedade civil e também governos um leque de profícua riqueza empírica. Como avançar de agora em diante? É o que plantea Cecilia Güemes (Universidad Autónoma de Madrid | Fundación Carolina | Gigapp) em seu inspirador posfácio: “Administrações Públicas ‘sensíveis’ e ‘criadoras’ do futuro”.

Na esperança renovada de que este futuro seja efetivamente uma tarefa coletiva, diversa, inclusiva, transparente, democrática, repleta de aprendizagens e práticas transformadoras, agradecemos às autoras e aos autores que toparam o desafio de compor estas reflexões. Agradecemos também às bravas e aos bravos membros do Gigapp e da Anepecp, pelo incansável trabalho de criação e manutenção destes relevantes espaços de discussão e representação. Agradecemos, finalmente, e de maneira muito especial, à toda a equipe da Fundação João Pinheiro, sem a qual esta publicação não passaria de um sonho distante.

Esta obra foi pensada tendo em mente aquelas pessoas que acreditam e batalham cotidianamente pela Administração Pública. É, portanto, em homenagem a elas, que desejamos à todas e a todos, uma boa leitura!

Maria Isabel, Lindijane e Bruno

SEÇÃO 1: APRENDIZAGENS

O ENSINO E A EXTENSÃO NO CAMPO DE
PÚBLICAS

CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O ENSINO SUPERIOR NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA

SANDRA CRISTINA GOMES

BRUNNO COSTA DO NASCIMENTO SILVA

MÁRCIO VINICIUS DO NASCIMENTO INÁCIO

INTRODUÇÃO

O Campo de Públicas tornou-se, no Brasil, um termo muito utilizado por docentes e discentes dos cursos de graduação em Administração/Gestão/Políticas Pública(s). Este campo de investigação recém-criado e sua formação de identidade coletiva se constitui a partir do diálogo entre ensino, pesquisa e extensão (ALMEIDA *et al.*, 2020). De acordo com a Carta de Brasília (2013), o Campo de Públicas vem formando um profissional capaz de desenvolver e difundir novas metodologias e técnicas, propor inovações sociais e processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação social.

O Campo de Públicas reflete uma concepção epistemológica respaldada na atuação multidisciplinar do corpo docente, o qual gera novas experiências e forma um gestor com capacidade de dialogar com diversos profissionais. A partir das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCEs) de Administração Pública, o Campo de Públicas iniciou sua institucionalização e tem como base de sustentação os valores como o republicanismo e a democracia.

Além disso, a multidisciplinaridade evidenciada, por exemplo, nas nomenclaturas dos cursos do Campo de Públicas, evidencia como o ensino superior busca atender às transformações do Estado brasileiro e da administração pública provocados com a promulgação da Constituição de 1988.

Desse modo, a análise dos dados realizada neste capítulo permitirá traçar um perfil que caracterize os Cursos do Campo de Públicas no Brasil. Metodologicamente, o capítulo partiu de um levantamento dos cursos da área de Administração Pública no Brasil. Para tanto, foi consultado o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior (Cadastro e-MEC), identificando-se a relação de cursos do Campo no Brasil. A coleta de dados foi realizada em janeiro de 2022. Os dados levantados compuseram um banco de dados com 644 cursos espalhados nas 5 regiões do Brasil e que foi organizado a partir dos seguintes elementos: a) localização das instituições de ensino superior; b) categoria administrativa, indicando se consiste em organização pública ou privada; c) código do curso; d) nomenclatura do curso ofertado; e) tipo de formação (Tecnológico ou Bacharelado); e) modalidade de ensino (presencial ou à distância); f) número de vagas autorizadas; g) datas de criação e início de atividades; h) como também a situação desses cursos (em atividade, em extinção ou extinto).

A partir dos elementos acima referidos, o presente capítulo apresenta o cenário dos Cursos do Campo de Públicas a partir das seguintes dimensões de análise: a) quantitativo de cursos ativos; b) distribuição por modalidade e tipo de formação; c) administração e financiamento dos cursos ofertados no Campo de Públicas; d) data de criação dos cursos; e) nomenclatura e f) distribuição regionalizada.

Quanto à estrutura do texto, além desta introdução e das considerações finais, o capítulo se encontra sistematizado em mais três seções. Na primeira seção é realizado um balanço da literatura sobre o surgimento e a concepção do Campo de Públicas no Brasil. Na segunda seção, por sua vez, é apresentada uma caracterização dos cursos do Campo de Públicas ativos no território brasileiro. Na última seção, a discussão incide na verificação dos padrões regionais na distribuição dos cursos de graduação do Campo de Públicas.

O CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL: UM BALANÇO DA LITERATURA

O Campo de Públicas, no Brasil, surgiu a partir da interação entre docentes e discentes dos cursos de graduação voltados ao setor público tendo-se como marco, a Audiência

Pública promovida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE)¹ para debater a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais² de Administração Pública³, em Brasília (capital do Brasil).

A nomenclatura Administração Pública e, mais à frente, Campo de Públicas, foi estabelecida, a fim de se diferenciar do campo da Administração de Empresas (*business management*) (ALMEIDA *et al.*, 2018; ALMEIDA; RODRIGUES; SILVEIRA, 2018; COELHO *et al.*, 2020; FARAH, 2013; PIRES *et al.*, 2017). Isso ocorreu, pois, apesar de ambos os campos (pública e empresas) tratarem a respeito das temáticas e impasses de gestão, os objetos e objetivos são completamente característicos de suas áreas. Spink (2020, p. 101) corrobora com o pensamento delineado ao abordar que a nomenclatura Campo de Públicas “evoca o mesmo sentido político e emocional da expressão inglesa ‘*public affairs*’ [...] Evoca imagens variadas de movimentos, de diferentes orientações acadêmicas e profissionais e das lutas para dizer: isso é um assunto público”.

Já em relação à concepção mais aceita do que é o Campo de Públicas, Pires *et al.* (2017, p. 13) definem esse campo do saber e de atuação como:

um grupo de atores universitários (professores, gestores acadêmicos e estudantes) de várias partes do Brasil que há pouco mais de uma década vem realizando atividades comuns para tratar de temas científicos, organizacionais, de regulação e avaliação educacional, a partir de diferentes fundamentos epistemológicos, compondo um espaço multifacetado, aqui considerado uma área de conhecimento multidisciplinar embrionária.

No que tange à definição legal, esta foi estabelecida no artigo 1º da Resolução nº 1 do CNE, de 13 de janeiro de 2014, no qual as Diretrizes Curriculares Nacionais da Administração Pública “compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas” (BRASIL, 2014, p. 1).

Muito embora o termo só tenha surgido no ano de 2010 e a Resolução que rege as DCNs tenham sido instituídas em 2014, a história do Campo de Públicas remonta ao momento de investimentos na educação do ensino superior, entre os anos de 2003 e 2012,

¹ É o órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Educação (MEC) do Estado brasileiro, que atua na formulação e avaliação da política nacional de educação, tendo como principais atribuições: emitir pareceres e decidir privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhe são pertinentes.

² A homologação de Diretrizes Curriculares Nacionais para os bacharelados de Administração Pública e congêneres ocorreu em 01 de outubro de 2013.

³ Para maiores informações sobre a trajetória institucional do Campo de Públicas no Brasil, ver: VENDRAMINI, 2013; PIRES *et al.*, 2017.

quando o Governo Federal, a época, ampliou de forma exponencial os recursos para o sistema universitário superior. Conforme apresentaram Gentili e Strubin (2013), o aumento na área foi de 10,7 para 27,4 bilhões de reais (em valores constantes), ou seja, o orçamento destinado ao Ensino Superior brasileiro havia triplicado naquele momento. Essa política governamental visou democratizar o acesso à educação por meio do aumento na oferta do número de vagas e da expansão das instituições de ensino superior (IES) no Brasil (GENTILI; STRUBIN, 2013).

Para tanto, essa política se concretizou com a formulação e implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), mediante a promulgação do Decreto Federal nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Como destacam os estudos sobre o Campo de Públicas no Brasil (ALMEIDA *et al.*, 2018; ALMEIDA; RODRIGUES; SILVEIRA, 2018; COELHO *et al.*, 2020; PIRES *et al.*, 2017; VENDRAMINI, 2013), a importância do Programa REUNI foi significativa para os primeiros passos do Campo, pois possibilitou a ampliação dos cursos de graduação, em todo território nacional, voltados para a área do setor público que, desde os anos 1990, sofria da estagnação quantitativa e qualitativa (PIRES *et al.*, 2017).

Pires *et al.* (2017), ao remontarem o histórico do Campo de Públicas no contexto nacional, apresentam que a estagnação quantitativa estava no fato de existirem apenas três cursos de Administração Pública na década de 1990, sendo eles: o da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); o da Universidade Estadual Paulista (UNESP), ambos localizados no estado de São Paulo e o da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP), localizado no estado de Minas Gerais. Ainda de acordo com os autores, um outro dilema imperava que era o da estagnação qualitativa, isto é, os projetos políticos pedagógicos dos três cursos existentes, naquele momento, tinham como diretrizes as instruções do Currículo Mínimo do curso de Administração (Empresas).

Todavia, quase duas décadas depois, em 2014, como consequência de um macro ambiente favorável ao ensino da administração pública no Brasil, dado os investimentos que o Governo Federal realizou no ensino superior, foi identificada uma nova realidade como observaram Pires *et al.* (2017): os cursos de graduação com foco no setor público somavam 250 (entre cursos presenciais e à distância) com mais de 49 mil discentes matriculados.

Esse *boom* de experiências, segundo Almeida *et al.* (2018), surgiu diante da necessidade de qualificar os profissionais que operacionalizavam suas atividades e dos

que intencionavam trabalhar no setor público. Em outras palavras, como afirmam Almeida, Rodrigues e Silveira (2018, p. 104):

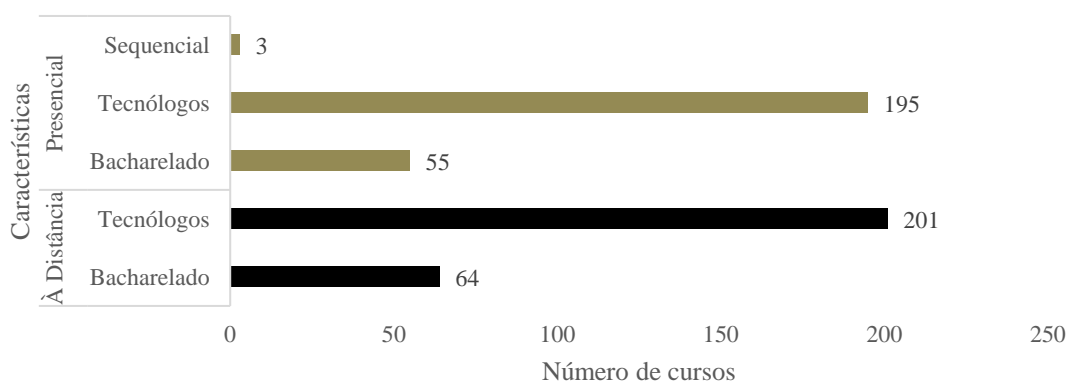
essa mudança paradigmática partiu da compreensão de que a agenda de problemas públicos no Brasil passou a requerer um gestor público com competências e habilidades para propor planos, programas e projetos capazes de avançar na consolidação da democracia brasileira; bem como que, no contexto brasileiro pós Constituição de 1988, o modelo de gestão e a relação Estado-sociedade se redefiniram no Brasil.

Em suma, as iniciativas de ofertar cursos deste campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado e ao Governo – nas três esferas governamentais (União, estados e municípios) e de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) – manifestam a relevância de profissionais (formuladores, implementadores e avaliadores) aptos para tratar do *ethos* e do bem público no Brasil. Nesse sentido, a próxima seção busca apresentar uma caracterização atualizada dos cursos do Campo de Públicas ativos no território brasileiro.

O CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO A PARTIR DOS CURSOS ATIVOS

A partir dos dados coletados, foi possível identificar que o Brasil contava, em janeiro de 2022, com 518 cursos ativos no Campo de Públicas. Observando-se o elemento relativo à modalidade de ensino, tem-se 265 (51,15%) cursos na modalidade a distância e 253 (48,84%) presencial. Dentre os cursos à distância, 64 (12,35%) são bacharelados e 201 (38,8%) tecnólogos. Na modalidade presencial, por sua vez, 55 (10,61%) conferem grau de bacharelado, 3 (0,57%) são sequenciais e 195 (37,64%) tecnológicos.

Gráfico 1: Distribuição dos cursos do Campo de Públicas por modalidade e tipo de formação – janeiro de 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

Os dados do gráfico 1 denotaram a expressividade dos cursos tecnológicos no Campo de Públicas, destacando-se uma formação com menor carga horária e voltada a atender demandas do mercado de trabalho. No Brasil, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a educação profissional e tecnológica integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia, podendo abranger cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; de educação profissional técnica de nível médio e de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. Estes últimos (cursos profissionais tecnológicos de graduação) são voltados a quem tenha concluído o ensino médio, com enfoque em uma formação profissionalizante. De acordo com Takahashi e Amorim (2008), tais cursos originaram-se, no país, a partir das necessidades do mercado nos anos de 1960. Como afirmam:

Os principais atributos da Educação Tecnológica são o foco, a rapidez, a inserção no mercado de trabalho e a metodologia. O foco desta modalidade é a formação em um campo de trabalho definido, alinhado às necessidades atuais. A rapidez refere-se à oferta do curso com uma carga horária menor, de dois ou três anos. Por estarem pautados em pesquisas de mercados para sua oferta e funcionamento, visam à rápida inserção do aluno no mercado de trabalho de acordo com as tendências do mercado (TAKAHASHI; AMORIM, 2008, p. 217)

Já a obtenção de grau do bacharelado requer a integralização de, no mínimo 2.400 horas, a depender da área do curso. No caso da Administração Pública, por exemplo, tem-se o mínimo de 3.000 horas para os cursos que se adequem às Diretrizes Curriculares Nacionais – Resolução 01/2014 – CNE. Os cursos sequenciais, por sua vez, regidos pela Resolução nº 1/2017 - CNE são considerados como programas de estudos voltados a atender objetivos formativos definidos, individuais ou coletivos e que são oferecidos a pessoas já graduadas ou a estudantes matriculados em curso de graduação ou àqueles que já iniciaram curso de graduação, mesmo não tendo chegado a concluí-lo.

No que diz respeito à administração e financiamento dos cursos ofertados no Campo de Públicas, focando na realidade do Brasil, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Federal nº 9.394/1996, o ensino é regido por múltiplos princípios, dentre eles, a coexistência de instituições públicas e privadas. O artigo 7º destaca que o ensino é livre à iniciativa privada desde que sejam observadas: a) as normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; b) a necessidade de autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público e c) desde que haja

capacidade de autofinanciamento. A partir deste cenário normativo, o setor privado passou a atuar na educação a partir de instituições com ou sem fins lucrativos, sendo, assim, constituído por diferentes tipos de segmentos tais como confessionais, comunitárias, filantrópicas e particulares. Por outro lado, no setor público, a oferta do Ensino Superior ocorre em instituições públicas federais, estaduais e, em poucos casos existentes, municipais, as quais podem cobrar mensalidades (NEVES; MARTINS, 2016).

O Campo de Públicas conta com 211 (40,66%) cursos ativos em instituições privadas com fins lucrativos, 140 (26,97%) em privadas sem fins lucrativos, 83 (15,99%) em instituições públicas estaduais, 81 (15,61%) em instituições públicas federais e 4 (0,77%) em instituições públicas municipais (GRÁFICO 2).

Gráfico 2: Cursos por administrativa das instituições com cursos do Campo de Públicas ativos no Brasil – janeiro de 2022



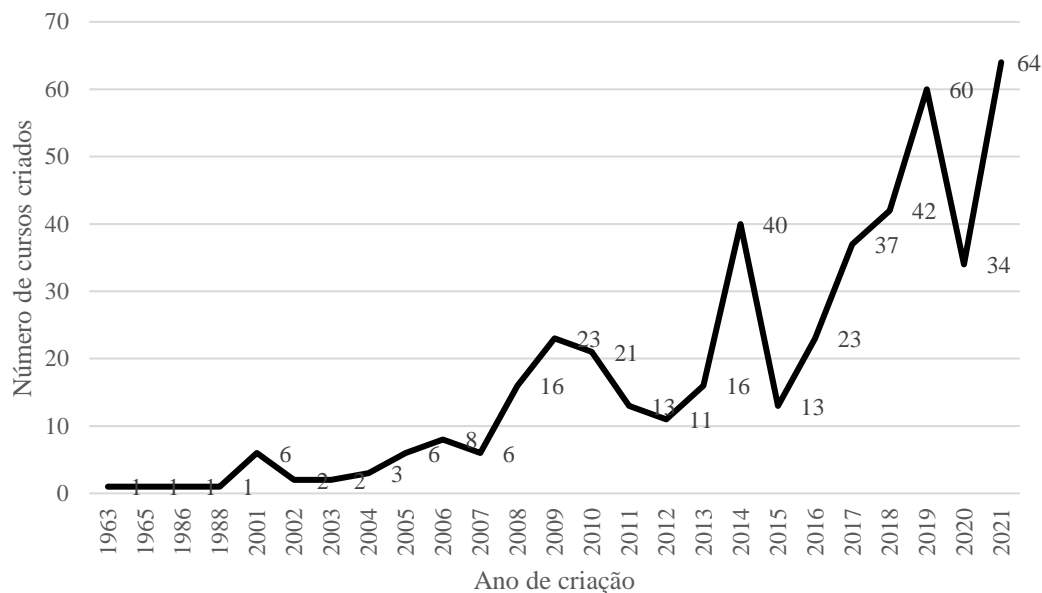
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

No gráfico apresentado, salta aos olhos a predominância de cursos do Campo de Públicas em instituições de ensino do setor privado. Ao todo, somando-se as instituições com e sem fins lucrativos, tem-se 67,5% dos cursos. O referido contexto espelha a realidade do Ensino Superior no Brasil e a presença abrangente do setor privado. Nesse sentido, Stallivieri (2007) destaca um fenômeno de expansão do sistema privado de educação superior que deve ser percebida com cautela e que pode ser explicada pela ausência de recursos públicos que pudessem financiar a educação pública, mas, também da existência de um potencial de alunos com condições financeiras suficientes e de programas públicos que financiam o ensino superior privado.

Em seguida, foi analisado o ano de criação dos cursos tabulados, informação disponível para apenas 450 dos 518 cursos ativos (GRÁFICO 3). O gráfico seguinte

apresenta a informação acerca da quantidade de cursos criados por ano, apenas para os 518 cuja informação estava disponível.

Gráfico 0.3: Quantidade de cursos do Campo de Públicas criados por ano no Brasil – 1963-2021



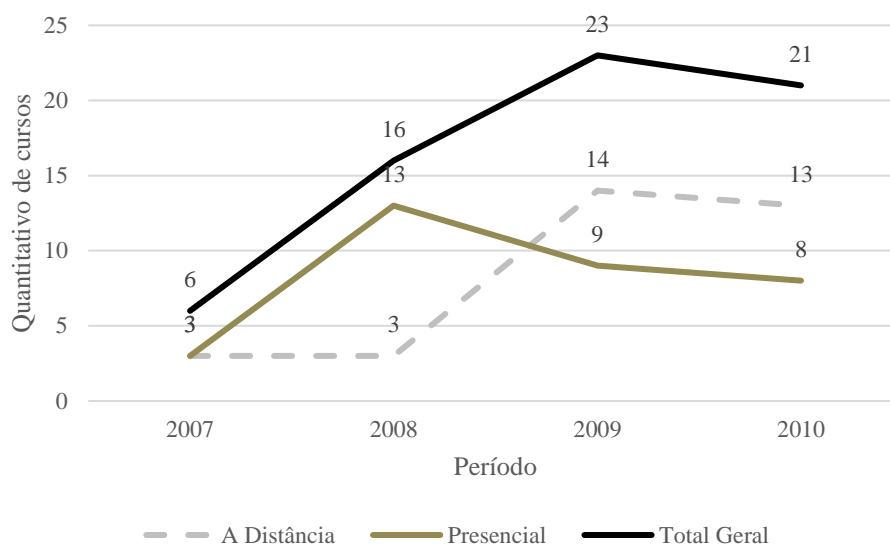
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

O cenário encontrado confirma a percepção de Araújo (2002) quando destaca que o “ensino na área de Administração Pública e correlatos no Brasil tem passado por ciclos de amplitude e recessão em decorrência de aspectos da conjuntura nacional em termos políticos e educacionais”. É possível observar o crescimento do número de cursos a partir do ano de 2007, o qual coincide com o lançamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, lançado no mesmo ano pelo Governo Federal brasileiro. De acordo com o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, objetivava-se “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007, p. 1). O Reuni tinha como enfoque a criação de cursos, a readequação da infraestrutura, a elevação das matrículas e do número de concluintes, bem como a otimização dos recursos humanos e físicos existentes (PAULA; ALMEIDA, 2020).

O programa contou com adesão massiva. Conforme o Relatório do primeiro ano do Reuni (BRASIL, 2009), das 54 universidades federais existentes, ao final do primeiro ano, 53 aderiram já nas duas primeiras chamadas. Foram criadas 14.826 novas vagas nas universidades. Já o número de cursos de graduação presenciais aumentou de 2.326 para

2.506. No contexto deste programa, surgiram diversos cursos do Campo de Públicas, a exemplo do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. De 2007 a 2010, foram criados 66 novos cursos de graduação no Campo de Públicas, sendo 50% deles presenciais (GRÁFICO 4).

Gráfico 4: Criação de cursos do Campo de Públicas no contexto do Reuni – Brasil – 2007-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

Os dados revelam que, inicialmente, a maior parte dos cursos criados eram na modalidade presencial. Os cursos à distância cresceram, principalmente, no segundo ano do programa. Esses dados podem ser analisados, também, observando-se o tipo de formação (TABELA 1).

Tabela 1: Cursos do Campo de Públicas criados – 2007-2010, por modalidade e tipo de formação ofertados

Característica do curso	2007	2008	2009	2010	Total
À Distância	3	3	14	13	33
Bacharelado	0	1	11	9	21
Tecnológico	3	2	3	4	12
Presencial	3	13	9	8	33
Bacharelado	0	3	7	1	11
Tecnológico	3	10	2	7	22

Total	6	16	23	21	66
--------------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

Dentre os cursos à distância, em sua maior parte (21), foram criados bacharelados. Já na modalidade presencial, a maioria dos cursos (22) são tecnológicos. No referido período, além das instituições públicas federais, observa-se o salto nos cursos em instituições privadas (TABELA 2).

Tabela 2: Cursos do Campo de Públicas criados – 2007-2010, por categoria administrativa

Categoria Administrativa	2007	2008	2009	2010	Total
Privada com fins lucrativos	1	4	3	6	14
Privada sem fins lucrativos	3	4	2	3	12
Pública Estadual		1	2	1	4
Pública Federal	2	7	16	11	36
Total	6	16	23	21	66

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

Observando tais informações em relação aos dados apresentados no Gráfico 3, é possível perceber que, após 2010, foram observados momentos de aumento e redução do número de cursos do Campo. O referido ano havia registrado a maior ampliação no número de cursos até então (21). Contudo, em 2014, foram criados 40 novos cursos, seguindo-se pelo ano de 2018 com 42, 2019 com 60 e 2021 com 64. Ressalte-se que os anos de 2020 e 2021, os quais apresentaram significativos aumentos do quantitativo de cursos, foram marcados pela pandemia da Covid-19. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender a modalidade dos cursos criados nesses períodos de maior ampliação pós-Reuni.

Realizando novo recorte temporal para observar o período pós-Reuni, observa-se que a maior ampliação se deu nas instituições privadas, com 284 novos cursos. Desses, 186 foram cursos à distância, dos quais 73 foram criados entre 2020 e 2021, ou seja, em contexto de pandemia da Covid-19 (TABELA 3). Nas instituições públicas, no referido período, foram criados 69 cursos, dos quais 51 eram cursos presenciais. Tais dados denotam o investimento das instituições privadas em cursos do Campo de Públicas com enfoque na modalidade à distância, principalmente no período em que o ensino presencial se mostrava inviável por questões sanitárias.

Tabela 3: Cursos do Campo de Públicas criados – 2011-2021, por categoria administrativa e modalidade

Categoria administrativa/ Modalidade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Privada com fins lucrativos	5	2	3	10	5	11	15	15	35	28	46	175
A Distância	1	1	2	6	2	6	9	7	23	25	33	115
Presencial	4	1	1	4	3	5	6	8	12	3	13	60
Privada sem fins lucrativos	3	2	6	7	4	9	13	23	24	5	13	109
A Distância	3	0	1	2	3	5	8	16	18	5	10	71
Presencial		2	5	5	1	4	5	7	6		3	38
Pública Estadual	2	1	1	17	1	1	4	3				30
A Distância	1						2	3				6
Presencial	1	1	1	17	1	1	2					24
Pública Federal	3	6	6	5	3	2	4	1	1	1	5	37
A Distância		2	4		2		1				2	11
Presencial	3	4	2	5	1	2	3	1	1	1	3	26
Pública Municipal				1			1					2
A Distância							1					1
Presencial				1								1
Total Geral	13	11	16	40	13	23	37	42	60	34	64	353

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

Outro elemento analisado diz respeito à nomenclatura dos cursos criados. Tendo em vista a amplitude de Campo de Públicas que, a partir das DCNs de Administração Pública, abrange um conjunto de cursos que podem receber nomes diferentes, embora se enquadrem dentro de uma formação humanista e crítica para formar profissionais aptos a atuar como políticos, administradores ou gestores públicos na administração pública

estatal e não estatal, nacional e internacional, e analistas e formuladores de políticas públicas (DCNs - Resolução nº 1/2014 -CNE). O levantamento realizado, considerando os cursos ativos em janeiro de 2022, identificou 14 nomenclaturas, as quais estão apresentadas na Tabela 4:

Tabela 4: Nomenclatura dos cursos do Campo de Públicas ativos – Brasil – janeiro de 2021

NOMENCLATURA DO CURSO	Quantitativo
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	101
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL	1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL	1
CIÊNCIAS SOCIAIS - POLÍTICAS PÚBLICAS	1
DOMÍNIO ADICIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	1
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	4
GESTÃO PÚBLICA	398
GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1
GESTÃO PÚBLICA E RECURSOS HUMANOS	1
GESTÃO PÚBLICA E SOCIAL	1
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	1
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	1
POLÍTICAS PÚBLICAS	5
Total	518

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

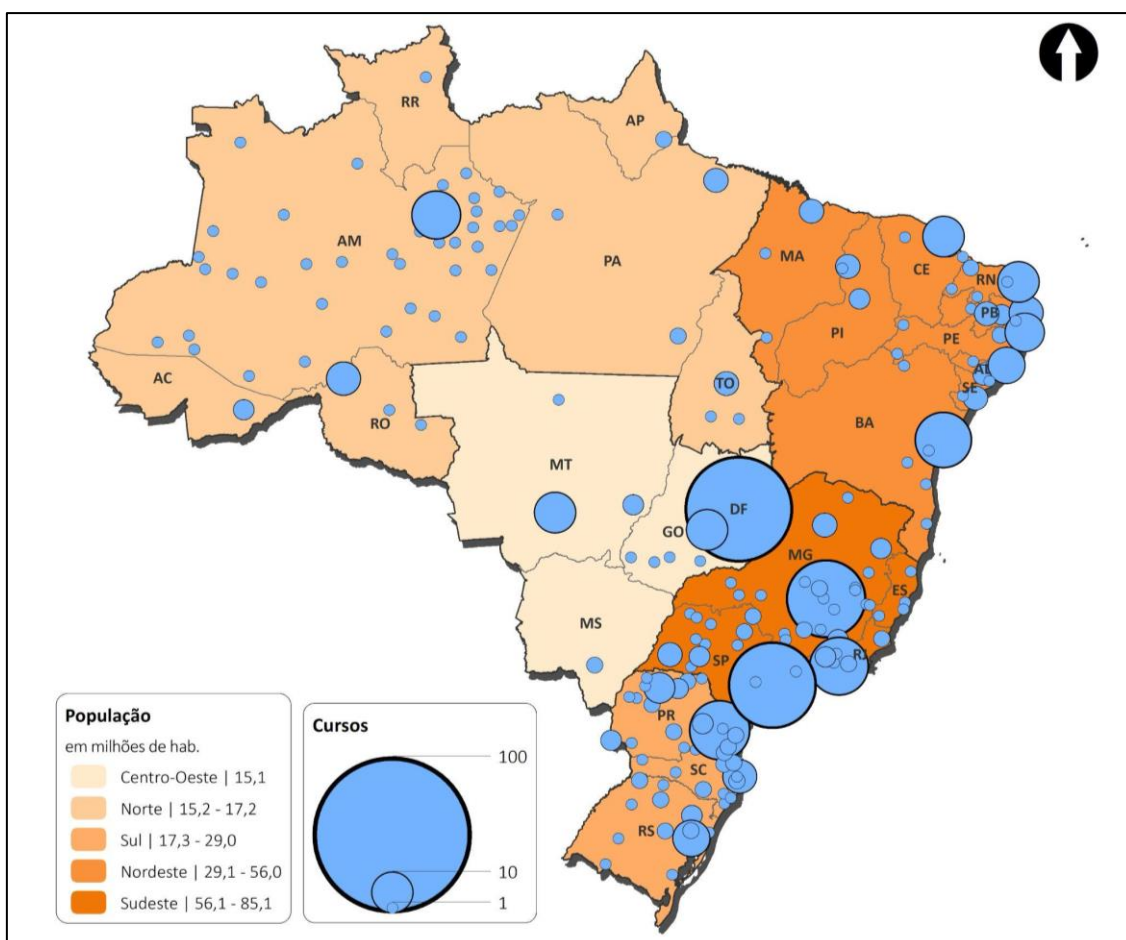
O quadro acima demonstra a diversidade do Campo de Públicas no Brasil. Apesar da ampla presença de cursos com enfoque na gestão pública (403) e na administração pública (104), há também a presença de enfoques em políticas públicas, gestão e políticas públicas e gestão social. O curso Domínio Adicional em Gestão e Avaliação de Políticas Públicas consiste em curso sequencial do Campo.

Além das características acima delineadas, torna-se fundamental observar o Campo a partir de sua distribuição regional. Tais dados serão apresentados no item a seguir.

PADRÕES REGIONAIS DOS CURSOS DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL

Nesta seção, verifica-se se há padrões regionais na distribuição dos cursos (graduações) do Campo de Públicas que podem ou não estar associados às características de cada região. São utilizadas as cinco macrorregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como ilustrado no Mapa 1. Em breve síntese, as regiões Sudeste e Sul têm, relativamente, maiores condições socioeconômicas de suas populações e maior dinamismo econômico. No outro extremo, as regiões Nordeste e Norte apresentam maiores contingentes populacionais em situação de pobreza, sendo o Norte uma região de fronteira de ocupação intensa e mais recente. O Centro-Oeste é uma região que tem passado por grandes transformações nos últimos anos, estando hoje em uma situação intermediária entre as regiões anteriores em termos econômicos e sociais.

Mapa 1: Distribuição dos cursos do Campo de Públicas nas cinco macrorregiões do Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa (2022) com colaboração de Rodolfo Finatti

Em termos populacionais, a região Sudeste apresenta a maior concentração (cerca de 42% da população do Brasil), seguidos do Nordeste (27%), Sul (14%), Norte (8,9%)

e Centro-Oeste (7,8%). Como se observa a partir da tabela 04, ainda que a oferta de cursos do Campo de Públicas tenha alguma relação com o tamanho populacional de cada região, esta relação não é unívoca, pois também reflete as condições sociais e de escolaridade dessas populações, a disponibilidade de renda, um fator importante para custear o ensino superior privado e, ainda, outros fatores de contexto.

Como visto na seção anterior, há uma presença significativa de graduações à distância, um fenômeno que tem se intensificado nos anos recentes não apenas para os cursos do Campo de Públicas como em outros também. A Tabela 5, no entanto, mostra que há variação regional na oferta (ou na demanda por) ensino presencial e à distância.

Tabela 5: Distribuição dos cursos do Campo de Públicas por grandes regiões, estimativa da população residente e modalidade de ensino – Brasil – 2022

Região	População residente (2021) em milhares	Total de cursos (N)	À Distância	Presencial
Norte	18.907	59	20%	80%
Nordeste	57.668	89	49%	51%
Centro-Oeste	16.707	91	36%	64%
Sudeste	89.633	184	60%	40%
Sul	30.403	96	69%	31%
Total (Brasil)	213.318	519	51%	49%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022 e IBGE, 2021.

Os cursos do Campo de Públicas que ofertam a modalidade à distância são majoritários nas regiões Sudeste e Sul, com 60% e 69% respectivamente. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, ao contrário, a maior parte das graduações é presencial, sendo que, no caso do Norte, a oferta de cursos na modalidade à distância é a menor do país (20%). No Nordeste, há um equilíbrio entre cursos presenciais e a distância, praticamente dividido à metade.

A análise dos cursos a partir do tipo de Instituição de Ensino Superior permite adicionar mais uma camada de informação para se compreender os padrões regionais na oferta de cursos. A Tabela 6 apresenta a distribuição percentual dos cursos do campo de pública nas IES privadas (com ou sem fins lucrativos) e nas públicas. Adicionalmente, informações sobre a esfera administrativa da IES pública são também apresentadas – se federal, estadual ou municipal. Note-se que, no Brasil, por força constitucional, as IES públicas são também gratuitas (excetuando-se as municipais).

Tabela 6: Distribuição dos cursos do campo de públicas – bacharelado, tecnológico ou sequencial – nas duas modalidades – presencial ou à distância – por grandes regiões e tipo de Instituição de Ensino Superior – Brasil – 2022

Região	Total (N)	Privadas*	Públicas**	Pública Estadual	Pública Federal	Pública Municipal
Norte	59	17%	83%	68%	15%	0%
Nordeste	89	52%	48%	19%	29%	0%
Centro-Oeste	91	79%	21%	8%	12%	1%
Sudeste	184	82%	18%	5%	12%	1%
Sul	96	76%	24%	9%	14%	1%
Total	519	68%	32%	16%	16%	1%

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados do e-MEC, 2022.

Nota: Sinais convencionais utilizados

* Instituições privadas com e sem fins lucrativos.

**Instituições públicas podem ser da esfera federal, estadual ou municipal.

Na região Sudeste, 82% dos cursos do Campo de Públicas são ofertados por IES privadas. Nas regiões Centro-Oeste e Sul, um padrão similar também é verificado – majoritariamente privadas. Essa prevalência de IES privadas parece estar relacionada, em parte, à maior oferta de instituições privadas nessas regiões quanto à maior disponibilidade de renda dessas populações que, assim, podem arcar com os custos de uma graduação privada. Porém, deve-se destacar também as iniciativas governamentais de apoio ao estudante que cursa uma faculdade ou universidade privada: como as bolsas do governo federal (Programa Universidade para Todos - PROUNI) ou os empréstimos estudantis subsidiados pelo governo federal (como o Financiamento Estudantil - FIES), voltados para os estudantes das IES privadas e que estimulam o crescimento (ou a oferta) das IES privadas. Novamente, o fenômeno da expansão das IES privadas no Brasil não é restrito aos cursos de Campo de Públicas, sendo também observado para outros cursos e especialidades.

A análise dos casos das regiões Norte e Nordeste permite observar novamente padrões regionais distintos que são ocultados quando se analisa apenas os dados nacionais. Na região Nordeste, a distribuição entre cursos das IES públicas e privadas é bastante equilibrada, 48% e 52%, respectivamente. Chama a atenção, no entanto, que no caso desta região, a oferta de cursos do Campo de Públicas pelas instituições de ensino do governo federal é comparativamente mais alta (29% do total) a do restante do país. A participação das IES estaduais é também relevante. Na região Norte, a importância das

IES públicas é ainda maior, alcançando 83%, conseqüentemente, a oferta de cursos do Campo de Públicas pelo setor privado é a menor de todo o país (17%). É também notável que, no caso da região Norte, essa oferta pública é feita de modo majoritário por IES estaduais, diferentemente do Nordeste. Como essas duas regiões – Norte e Nordeste – concentram proporcionalmente uma população de menor renda, a oferta de IES privadas parece encontrar um limite para sua expansão, ao contrário das outras três regiões do país.

Observa-se, portanto, que as IES públicas têm um papel relevante para a formação de futuros gestores ou administradores públicos nas regiões de maior prevalência de populações em situação de maior vulnerabilidade social. O fato das IES federais - assim como muitas IES estaduais - adotarem ações afirmativas, com reserva de vagas para ingresso, para estudantes advindos de escolas públicas ou por critérios de raça/cor/etnia permitem a esses grupos populacionais - histórica e socialmente excluídos – conseguirem ingressar no ensino superior.

Dito de outra forma, sem essas IES públicas e gratuitas seria muito mais difícil para estudantes advindos de famílias de menor renda ingressarem em cursos do Campo de Públicas, pois custear o ensino privado é proibitivo para um vasto segmento dessas populações. Nesse sentido, preocupa a estagnação e ausência de planos, projetos e programas para expandir as vagas nas IES públicas nos dois últimos governos que, como consequência, impactará negativamente a formação de futuros gestores públicos almejando uma maior diversidade de origem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou caracterizar os cursos do Campo de Públicas, tendo como marco o processo de implementação de suas DCNs no ensino de graduação, além de analisar de forma mais detalhada como os cursos estão distribuídos no território nacional.

De acordo com os dados obtidos, no Campo de Públicas temos mais de 500 cursos ativos, dos quais 51,15% estão sendo ofertados na modalidade à distância (12,35% bacharelados e 38,8% Tecnológicos) e 48,84% na modalidade presencial (10,61% bacharelado e 0,57% são sequenciais e 37,64% tecnológicos), dado que chama a atenção para um certo equilíbrio na sua distribuição.

Em linhas gerais, no entanto, há uma maioria de cursos tecnológicos no Campo de Públicas, destacando-se uma formação com uma carga horária menor do que as previstas nas DCNs do Campo de Públicas; há apenas 15,61% dos cursos sendo ofertados

em instituições públicas federais; assim como há uma predominância de cursos em instituições de ensino do setor privado.

Além disso, a diversidade do Campo de Públicas no Brasil se revelou tanto nas nomenclaturas dos cursos como na sua distribuição regional. Foi possível verificar padrões regionais na distribuição dos cursos (graduações) do Campo de Públicas, o que não significa dizer que estão associados às características de cada região. Como dito anteriormente, os cursos que ofertam a modalidade à distância são majoritários nas regiões Sudeste e Sul e são ofertados por IES privadas e os cursos presenciais estão em sua maioria nas regiões Norte e Centro-Oeste.

A região Nordeste se destaca com uma distribuição mais equilibrada entre cursos das IES públicas e privadas, mas a oferta de cursos do Campo de Públicas pelas instituições de ensino do governo federal é comparativamente mais alta (29% do total) a do restante do país.

Um dado importante ressaltado na pesquisa foi a criação dos cursos nos anos 2020-2021, cursos esses que não contaram com o apoio do Reuni e foram criados em pleno contexto de pandemia da Covid-19, denotando o investimento das instituições privadas em cursos do Campo de Públicas com enfoque na modalidade à distância. O texto desvelou como o Campo de Públicas tem avançado na iniciativa privada em pleno contexto de pandemia da covid-19, o que requer um olhar da comunidade científica no Brasil para o aprimoramento do ensino à distância.

Quanto às limitações da análise, é importante chamar a atenção para o fato de que os autores do texto são atores ativos na trajetória do Campo de Públicas, mas, em especial, em uma IES federal, que iniciou seu curso com apoio do Programa Reuni e hoje enfrenta grandes desafios para manter seu funcionamento. Nos últimos anos, é notória a desvalorização do ensino superior no Brasil, o que tem provocado preocupações em relação à manutenção dos cursos presenciais (bacharelados), que precisam atender às orientações das DCNs para garantir um bom desempenho no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Concluindo, para o Campo de Públicas se manter e poder continuar crescendo no país precisamos avançar no reconhecimento da profissão, na valorização do ensino multidisciplinar, na pesquisa em rede e na extensão curricular.

O Campo de Públicas surge para qualificar a administração pública e consolidar a democracia no país e as IES públicas são de extrema relevância para a formação de futuros gestores ou administradores públicos, os quais são formados para atuar com competências e habilidades necessárias no processo de gestão das políticas públicas, ou

seja, no processo de formulação de planos, programas e projetos para garantir os direitos sociais, o que impactará positivamente na democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento *et al.* (org.). **Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para gestão pública.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/23.10_Contribuicoes-do-Campo-de-Publicas.pdf. Acesso em 27 jan. 2023.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento *et al.* Estratégias de ensino nos cursos do Campo de Públicas: análise do panorama atual e os desafios para o ensino multidisciplinar. **Nau Social**, Salvador, v. 9, n. 16, p. 129-141, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31417>. Acesso em: 27 jan. 2023.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Ensino no Campo de Públicas: o caso dos cursos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). **Nau Social**, Salvador, v. 9, n. 17, p. 103-117, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31441>. Acesso em: 27 jan. 2023.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Formação tecnológica multi/interdisciplinar em gestão pública. *In*: DANTAS, Lys Maria Vinhaes; MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches (ed.). **UFRB e gestão pública no Recôncavo: a formação do tecnólogo.** Cruz das Almas: EDUFRB, 2002. p. 17-50.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cadastro nacional de cursos e instituições de educação superior:** Cadastro e-MEC. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais:** Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília/DF, 24 de abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.

CARTA DE BRASÍLIA. IX FÓRUM DE COORDENADORES E PROFESSORES DO CAMPO DE PÚBLICAS. Brasília, 11 e 12 de abril de 2013. Disponível em: <

<https://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

COELHO, Fernando de Souza *et al.* O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). **RAEP**, São Paulo, v. 21, n.3, p. 488-529, set./dez. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/brunn/Downloads/1897-Texto%20do%20artigo-3777-1-10-20201021.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). **A Política como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora da UNESP, 2013. p. 91-127.

GENTILI, Paulo; STUBRIN, Florencia. Igualdade, direito à educação e cidadania: quatro evidências de uma década de conquistas democráticas. *In*: GENTILI, Paulo (org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-26. (Projetos para o Brasil, 10). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/8Gentili.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

NEVES, Clarissa E. Baeta; MARTINS, Carlos Benedito. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. *In*: DWYER, Tom *et al.* (org.). **Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira**. Brasília: IPEA, 2016. p. 95-124. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7351/1/Jovens%20universit%C3%A1rios%20em%20um%20mundo%20em%20transforma%C3%A7%C3%A3o_uma%20pesquisa%20sino-brasileira.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

PAULA, Camila Henrique de; ALMEIDA Fernanda Maria de. O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 109, p. 1054-1075, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/5pvgF4sGMQsn89ZYSYfWHsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2023.

PIRES, Valdemir *et al.* Campo de Públicas no Brasil: definições, movimento constitutivo e desafios atuais. *In*: VENDRAMINI, Patrícia; Lindijane de Souza Bento (org.). **Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil**. Florianópolis: UDESC, 2017. p. 13-43. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2017/12/ebook.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

SPINK, Peter Kevin. Um olhar pessoal sobre parte da formação do Campo de Públicas. *In*: ALMEIDA, Lindijane de Souza *et al.* (org.). **Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020. p. 101-108. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/23.10_Contribuicoes-do-Campo-de-Publicas.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

STALLIVIERI, Luciane. **O sistema de ensino superior do Brasil: características, tendências e perspectivas**. Caxias do Sul: UCD, 2007. Disponível em:

https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/sistema_ensino_superior.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünc; AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. Reformulação e expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: as dificuldades da retomada da educação profissional. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v.16, n. 59, p. 207-228, 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/5qN8Tqc6dHZHr4TSnBzt35b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2023.

VENDRAMINI, Patrícia. **Ensino de Administração Pública e o desenvolvimento de competências**: a contribuição do curso de Administração Pública da ESAG-UDESC. 2013. 262 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24051/1/Patr%C3%ADcia%20Vendramini.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO E FORMAÇÃO COM IMPACTO SOCIAL NO CAMPO DE PÚBLICAS: ENTRE A PRIMAZIA INSTRUMENTAL E A FORMAÇÃO POSICIONADA E REFLEXIVA

EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO

INTRODUÇÃO

As instituições de ensino superior (IES) brasileiras, em especial, as universidades, historicamente privilegiaram as atividades de ensino convencionais em sala de aula, além de estágios e práticas profissionais como pré-requisitos para os processos de formação nas graduações, licenciaturas e cursos tecnológicos. Na maioria dos casos, as próprias Diretrizes Curriculares que guiam os cursos superiores em diferentes áreas replicam esta lógica para definir carga horária mínima, conteúdos, competências, obrigatoriedade ou não de estágio e trabalho de conclusão de curso, entre outras dimensões.

A base para cumprir o papel e função das IES é o preceito constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei nº 9394/1996). Nessa lei, inclusive é ressaltada a dimensão política e formativa da extensão, ampliando sua finalidade a todas as organizações acadêmicas, abarcando atividades como cursos, eventos, programas, projetos e prestação de serviços.

O Campo de Públicas é inovador movimento político e pedagógico multidisciplinar, genuinamente brasileiro. Surgiu a partir de 2011 da inquietação de diversos atores em busca de identidades para novas epistemologias, metodologias e deontologias em torno das investigações, formação e atuação profissional voltada ao Estado, governos, políticas públicas e sociedade civil. Tal busca se assenta para além das

necessidades de vácuos legislativos e institucionais que regulassem os cursos superiores que (re)emergiam e se expandiam sob diferentes etiquetas: Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social, Gestão de Políticas Públicas, Ciências do Estado, Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, entre outras congêneres. Apesar das diferentes denominações que são provenientes dos desmembramentos e dissidências das áreas que (re)fundam tais cursos - principalmente, Administração, Ciências Sociais, Ciência Política, Planejamento Urbano, Direito, Economia – o movimento do Campo de Públicas vem progredindo ancorado numa base axiológica “em torno do *ethos* republicano e democrático como valores, e da visão multidisciplinar como proposta de construção do conhecimento” (PIRES *et al.*, 2014, p. 110). Isso faz com que os cursos do campo se distingam da administração e gestão privada, voltada para o business/management, e se aproxime de campos já consolidados e historicamente distintos em outros países (*Public Management, Public Administration, Public Affairs, Public Policy*) e da inovadora gestão social brasileira.

Se na graduação tivemos impulsos distintos e altos e baixos com relação a expansão e retração de ofertas de cursos, na pós-graduação relacionada ao Campo de Públicas, historicamente, essa se manteve relativamente estável, priorizando alguns temas, por meio de áreas e linhas de pesquisa associadas a cursos nas áreas de Administração, Ciência Política, Interdisciplinar, entre outras. Paralelamente ao movimento da graduação cresce o número de programas de pós-graduação com identidades e nomenclaturas próprias, alinhadas ou não as ideologias do Campo de Públicas. Boa parte desses programas também buscam inovar no sentido de, além de ofertas de cursos de mestrado e doutorado acadêmico, implementarem também cursos profissionais, voltados para praticantes, gestores profissionais, com outras aspirações de formação. Desde então, apesar de diretrizes próprias, muitos são os questionamentos sobre o que distingue um curso acadêmico de um profissional, principalmente, em termos de perfil dos estudantes, docentes, metodologias de ensino e pesquisa, produtos esperados como trabalhos de conclusão de curso. É estabelecido, assim, um campo político e científico próprio em torno da concepção dos currículos e processos formativos principalmente dos cursos profissionais, que ora são vencidos pela metarrativa da inovação, ora são questionados de modo mais positivista sobre o seu caráter científico.

Seja acadêmico ou profissional, o fato é que o Sistema de Avaliação da Pós-graduação da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

do Ministério da Educação), passou a adotar como referência o modelo criado pelo consórcio europeu U-Multirank (UMR) para classificar e ranquear cursos e IES. Entre outras mudanças, passa-se a avaliar a partir do conjunto de cinco dimensões: 1) ensino e aprendizagem; internacionalização; 3) produção científica; 4) inovação e transferência de conhecimento; 5) impacto e relevância econômica e social. Para cada uma dessas dimensões criam-se indicadores quantitativos e qualitativos, e lógicas para ponderação desses (CAPES, 2019).

Também nesse contexto de mudanças da educação superior no Brasil, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira (Res. CNE nº 7/2018) que regulamentam a Meta 12.7 do referido Plano, estabelecem que até o final de 2022, os cursos de ensino superior de graduação devem ter, obrigatoriamente, no mínimo, 10% do total de sua carga horária curricular exigidos voltados para programas e projetos de extensão universitária. Tal diretriz visa fortalecer o critério da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, dando a essa última maior legitimidade no sentido de compreender a sua importância para o desenvolvimento de novas significações nos processos formativos, qualificação dos valores epistemológicos, éticos e políticos das IES e dos profissionais que formam (SÍVERES, 2013).

Diante das transformações ocorridas nos últimos anos com a expansão das ofertas e interiorização, da inovação do Campo de Públicas e dos processos avaliativos da CAPES, poderíamos ver a questão da curricularização da extensão como uma grande oportunidade não apenas para a graduação, mas também para a pós-graduação. Porém, frente ao histórico elitista e colonizador do ensino superior e que perpassa todas as áreas, bem como, os ataques as universidades públicas com cortes orçamentários e imposições ideológicas, mesmo nos cursos que buscam ser mais inovadores, a imposição legal imposta a partir no PNE, têm gerado muitos debates, angústias, incertezas e conflitos mais em torno do “como fazer” do que necessariamente do “por que fazer”. No caso do Campo de Públicas, a maior parte dos seus cursos de graduação teve que recentemente fazer adequações dos seus currículos e projetos pedagógicos para as DCNs de Administração Pública, e novamente devem fazer adequações com relação a curricularização da extensão. A carga horária mínima dos cursos de bacharelado é de 3000h, o que representa instituir ao menos 300 horas de atividades de extensão, para cursos ofertados em diferentes turnos, contextos das IES e perfis docentes. No caso dos cursos tecnológicos,

tal carga horária mínima é de 1600h, significando pelo menos 160h de atividades de extensão.

A partir dessas questões iniciais, o objetivo desse *position paper* é analisar como os cursos do Campo de Públicas no Brasil têm lidado com as exigências da curricularização da extensão na graduação e o desenvolvimento de pesquisas de impacto social na pós-graduação. Para atingi-lo, busco trazer argumentações pautadas em reflexões prático-teóricas, a partir de experiências, debates e percepções deste processo em diferentes cursos do Campo de Públicas. São analisadas normativas, informações e vivências institucionais sobre a curricularização da extensão na graduação e produção de impacto na pós-graduação.

Além dessa introdução, há mais quatro sessões. Na segunda sessão, trago um breve panorama sobre como as DCNs de Administração Pública tratam a extensão e como tem sido a recepção da ideia de curricularização nos cursos superiores. Na terceira parte, são debatidos e argumentados alguns desafios com relação a extensão e pós-graduação no Campo de Públicas. Na quarta sessão, trato de mais cinco alertas no processo de implementação da curricularização da extensão e produção com impacto social. Por fim teço algumas considerações finais.

AS DCNS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EXTENSÃO

Com a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública (DCNs) - Resolução MEC/CNE/CES nº. 1, de 13/01/2014, conquista desse movimento de professores, pesquisadores e estudantes, legitimam-se e regulam-se os referidos cursos do Campo de Públicas. Além disso, se avança na criação de associações representativas como a Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão¹ do Campo de Públicas (ANEPECP), Federação Nacional dos Estudantes do Campo de Públicas (FENECAP)², a Pró-Pública Brasil (entidade formada por egressos), a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP – voltada a defesa de interesses dos cursos de pós-

¹ O termo extensão foi incorporado ao nome da associação na assembleia geral realizada durante evento nacional em 2021, sob dois argumentos centrais: 1) reconhecimento da importância da extensão dentro da concepção de indissociabilidade com o ensino e pesquisa, valorizando tais práticas e chamando a atenção para o contexto político e legislativo vigente; 2) facilitação da pronúncia da sigla que antes era ANEPCP e passou a ser ANEPECP,

² Até antes de 2013, a entidade era denominada como Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública (FENEAP). A mudança de nome também é decorrente do engajamento e reconhecimento identitário com o movimento Campo de Públicas.

graduação), e ainda, em processo de institucionalização, a recente Associação Rede de Pesquisadores(as) em Gestão Social (ARGS)³. Interessante observar que as duas últimas não têm uma identidade total afirmada com a ideia de Campo de Públicas, convivendo com esse de modo transversal entre os seus membros. No caso da SBAP, fundada anteriormente a ANEPEC, é fruto de uma necessidade de maior destaque da *Public Administration* no Brasil, dentro da grande área de Administração, principalmente, na pós-graduação. Já a RGS, apesar de talvez ser a pioneira em termos epistemológicos e metodológicos em termos da busca de um novo *ethos* público, expandiu-se tanto de modo mais livre, menos institucional e com múltiplas compreensões sobre a gestão social, que passou a não ter clareza sobre as suas fronteiras e identidade com o Campo de Públicas que passa a ser fortalecida com a institucionalização da ARGS. Assim, pode-se perceber o poder mobilizador do Campo de Públicas, frente ao anseio de promover a profissionalização, formação aplicada e implicada com transformação pública e social em nosso país (ARAÚJO, 2022).

As referidas DCNs representam um avanço em termos de legitimidade do Campo de Públicas, mesmo que deixe alguns vácuos a serem sanados, dos quais destaco aqui dois: a sua aplicabilidade aos cursos tecnológicos e a sua compreensão sobre a extensão como elemento fundante da formação dos estudantes.

Sobre o primeiro vácuo, os Cursos Superiores de Tecnologia, destarte a sua expansão inclusive no Campo de Públicas, são alvos de alguns preconceitos, assim como na pós-graduação com relação aos cursos de mestrado e doutorado profissionais. As DCNs deixaram no limbo as orientações específicas para os cursos tecnológicos, uma vez que o contexto político da época com todas as complicações⁴ que passamos para aprovar

³ A RGS foi concebida em 2003 e passou a ter mais atividade a partir de 2006, com a realização do I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). Desde então desenvolve cursos superiores, pesquisas em rede, grandes projetos de extensão, realização de 12 edições desse evento nacional, periódicos próprios, entre outros feitos conseguidos sem qualquer institucionalização de uma associação. Porém, apenas em 2020 decidiu criar uma associação civil que represente juridicamente a rede e esta passará a funcionar em 2023.

⁴ Uma das complicações é que não foi possível nomear as DCNs como do Campo de Públicas, uma vez que o CNE só aprova diretrizes para áreas e, portanto, criaram-se as DCNs de Administração Pública, explicitando no “Art. 1º Ficam instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas.” (BRASIL, 2014). Além disso, pela primeira vez na história do país foram contestados os pareceres favoráveis deste, entre 2010 e 2013, por posturas corporativistas do Conselho Federal de Administração (CFA) e da Associação Nacional de Graduação em Administração (ANGRAD), que afirmavam que as DCNs de Administração (2005) davam conta das formações interdisciplinares do Campo de Públicas (ARAÚJO, 2022).

as diretrizes, não era favorável ainda incluir tal questão. Foi consensuado que o melhor caminho seria aprovar diretrizes para os bacharelados, havendo um movimento de muitos coordenadores na época para a conversão dos tecnológicos existentes em bacharelados (ARAÚJO, 2022). Porém, isso não ocorreu, de modo que inclusive os CSTs, principalmente, em gestão pública, continuam sendo a maioria dos cursos do Campo.

Ressalto que os preconceitos com os CSTs têm origem na lógica positivista, elitista e meritocrática de formação que domina a academia, o que faz rechaçar a ideia de processos formativos mais voltados para as demandas do mundo do trabalho, que integrem epistemologia e tecnologia, que tenham práticas indutivas e dedutivas. Tais cursos, por si só, deveriam guiar-se por uma lógica de inseparabilidade entre episteme e tecnologia. Por um lado, se abandonar o lado epistemológico, reduzindo a produção de conhecimento a tecnologia, perde-se o controle intelectual sobre o processo de conhecimento; por outro lado, se o técnico-tecnológico é abandonado, o conhecimento pode tornar-se pura reflexão filosófica sobre ciências sociais, sendo incapaz de influenciar de modo implicado as atividades empíricas (BRUSCHI, 1991). Trata-se, portanto de equalizar tais CSTs, em termos de projetos político-pedagógicos e práticas de ensino-aprendizagem para “desenvolver o saber, saber fazer e saber ser (conhecimentos, habilidades, atitudes/valores)” (SILVA, 2016, p. 24).

Sobre o segundo vácuo, relacionado a compressão na necessidade da extensão, as DCNs de Administração Pública ao indicar como deve ocorrer a natureza e organização dos cursos e projetos pedagógicos (art. 6, § 1º), faz referência explícita a importância da pesquisa (VIII), dos estágios e suas diferentes formas de realização (IX), das atividades complementares (X) e dos Trabalhos de Conclusão de Curso (XI), que pode ser “monografias, projetos de iniciação científica ou projetos de atividades, centrados em área teórico-prática ou de formação profissional” (BRASIL, 2014, p. 3). Destarte o caráter inovador das diretrizes, a única referência explícita a extensão é feita no art. 8º:

Art. 8º As atividades complementares, **quando houver**, deverão possibilitar ao aluno reconhecer e testar habilidades, conhecimentos e competências, incluindo a **prática de estudos e as atividades independentes**, especialmente nas relações com o mundo do trabalho e nas **ações de extensão**. (BRASIL, 2014, grifo do autor).

É interessante observar que a extensão aparece apenas associada a atividades complementares e não como prática obrigatória como passa a ser a partir do PNE. Porém, a extensão deve ser compreendida como um princípio de aprendizagem, indissociável do

ensino e da pesquisa, enquanto um processo mediado de construção de conhecimento que aponta para novos valores epistemológicos, éticos e políticos. Desse modo, trata-se de práticas que devem ser vivenciadas, “cotidianamente, pelos sujeitos acadêmicos e comunitários, pelos processos instituídos e instituintes, e pelos resultados individuais e coletivo”. A extensão está ligada a identidade e as funções sociais que as instituições de ensino se comprometem a desenvolver (SÍVERES, 2013, p. 20).

Um ponto a se destacar com relação a curricularização da extensão, mesmo nas universidades públicas, que são instituições que por essência já desenvolvem ações extensionistas, diz respeito a temporalidade. De modo geral, percebe-se que embora o debate sobre a questão ocorra desde 2014, com o PNE além das ações do Forproex (Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras)⁵, internamente, em boa parte das instituições de ensino tardou-se com a aprovação de suas normativas com diretrizes para implementação da curricularização da extensão. Em algumas instituições, o debate inicia já em 2016, mas efervesce a partir de 2018, com a aprovação da Resolução CNE nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 do PNE 2014-2024. Inicialmente, o prazo para tal meta era 14 de dezembro de 2021, mas com a referida resolução, ficou instituído o prazo de até três anos, ou seja, até dezembro de 2022, para que as instituições de ensino fizessem as mudanças e implantassem tal meta.

Mais uma vez reforço o caráter de mudança estrutural nas instituições de ensino, que tal meta acaba promovendo, uma vez que as obrigou a mobilizar diálogos e disputas entre diferentes setores nas universidades (pró-reitorias de graduação e extensão, colegiados, departamentos etc.). A universalização da extensão está relacionada diretamente a um dos maiores campos de disputa e poder nas universidades que são os currículos, uma vez que propõe a flexibilização destes. Não há apenas disputa de interesses organizacionais, “mas também de ideias em torno de qual seria o modelo ideal de Universidade Pública” (FORPROEX, 2012, p. 55). Interessante observar que se o debate fosse, por exemplo, para ampliar a carga horária obrigatória em componentes curriculares disciplinares teóricos ou relacionados a métodos científicos convencionais,

⁵ A Política Nacional de Extensão Universitária do FORPROEX, desde 2012, destaca como cinco diretrizes: interação dialógica; interdisciplinaridade e interprofissionalidade; indissociabilidade Ensino-Pesquisa-Extensão; impacto na formação do estudante; impacto e transformação social (FORPROEX, 2012)

talvez não fosse tão conflituoso como a obrigatoriedade curricular da extensão. Em cursos da área das ciências exatas, por exemplo, as discussões em torno de limites dessas propostas, certamente, foram colocadas de modo veemente. O mesmo vale para cursos ofertados em períodos noturnos que o público é formado por trabalhadores-estudantes que, nesse caso, atinge muitos do Campo de Públicas.

Assim, tivemos debates, diretrizes e normativas institucionais tardias e muito generalistas para atender a cursos de diferentes áreas de conhecimento, com maior ou menor potencial e possibilidades para a extensão, que delegam aos colegiados e/ou departamentos as várias maneiras de operacionalização. O que lidamos na prática é com tensões entre docentes que continuam cheios de preconceito com relação a esse braço do tripé da universidade e com as difíceis condições de implementação dado o sucateamento e baixo orçamento (que sequer consegue custear bolas e transporte para atividades externas, por exemplo), além de outros argumentos. Diante disso, urge a necessidade dos cursos do Campo de Públicas ampliarem o debate reflexivo sobre qual extensão que é preciso desenvolver, em quais condições e para que. Isso não significa jamais padronizar ou engessar formas de praticar extensão. Mas compreender e avaliar o que já vem sendo feito e ter esforços de sistematização e socialização das práticas extensionistas.

É importante situar que a extensão deve ser voltada para a aprendizagem dos diferentes esses atores sociais sobre problemáticas que afetam grandes segmentos da população brasileira, de modo a contribuir para a formulação e implementação de políticas públicas, em especial as sociais, buscando soluções mais eficazes e efetivas para os problemas públicos e coletivos, bem como produzindo novos conhecimentos implicados (FORPROEX, 2012).

Deve-se ressaltar que muito já é realizado pelos cursos no Campo de Públicas, dada a sua própria essência baseada na defesa da democracia e republicanismo. São ações como os muitos eventos, residências, estágios, projetos, programas, consultorias, assessorias etc. que vão moldando a essência extensionista do Campo de Públicas. Porém, mesmo assim, ainda há pouca clareza sobre o que caracteriza uma atividade como extensão ou não, quais os limites e fronteiras que caracterizam ou não tais atividades como de extensão e passíveis de curricularização. Esse é um questionamento não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também feito do ponto de vista burocrático e jurídico.

Diante dessas dúvidas, é importante alertar que no afã do cumprimento legal de prazos, corremos alguns riscos de instrumentalizar a curricularização da extensão dentro

de uma lógica “bancária”, usando emprestado este termo cunhado por Paulo Freire. Temos que ter cuidado para que não seja replicada esta lógica, de modo a instituir que os(as) estudantes precisam apenas “consumir” as aprendizagens vividas em comunidades, organizações da sociedade civil, políticas públicas e outras instituições. A formação extensionista não pode ser baseada na ideia de memorização de conceitos, informações, teorias de modo “racional” para que posteriormente possam ser usados pelos futuros profissionais em processo formativo nas universidades. É preciso, nesse sentido, dar novos significantes para extensão enquanto elemento fundamental para todo e qualquer processo formativo em qualquer área de conhecimento e, especialmente, no Campo de Públicas cuja atuação requer “consciência e engajamento crítico” (HOOKS, 2015; FREIRE, 1972, 1996, 2014), cívico, democrático e republicano. As práticas de extensão devem gerar “entusiasmo” nos processos de ensino-aprendizagem, no sentido de transgredir a sala de aula, a partir de lógicas mais flexíveis, atentando as particularidades individuais, provocando interações entre educadores e educandos, acadêmicos e não acadêmicos, que reconheça posicionalidades e gerem novas reflexividades críticas. A valorização da presença de todos os atores envolvidos nesses processos é o passo fundamental para uma pedagogia crítica. Ou seja, o “entusiasmo é gerado pelo esforço coletivo” (HOOKS, 2015, p. 18).

Assim, defendo que todo esse processo crie culturas, saberes e práticas extensionistas voltadas para uma “educação libertadora” e participativa, na qual todos os conhecimentos são valorizados e existem trocas expressivas entre acadêmicas(es/os) e não-acadêmicas (es/os). Ou seja, não se trata da universidade levar “soluções prontas” de gestão para os espaços e ações públicas e sociais, tampouco encarar tais espaços apenas como “laboratórios” para aprendizagem “situadas e responsáveis”.

DESAFIOS PARA A CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO NA GRADUAÇÃO E FORMAÇÃO COM IMPACTO SOCIAL NA PÓS-GRADUAÇÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS

O que aparentemente pode ser algo simples para alguns cursos, para outros tornou-se motivo de pânico. Associado a um possível retrabalho, temos a sobrecarga de trabalho dos docentes, as novas imposições trazidas pela pandemia de Covid-19, a prevalência de lógicas competitivas que priorizam a pesquisa acadêmica tradicional e o ensino tradicional separando ciência, tecnologia e sociedade. Talvez a mais sintética justificativa para todos esses temores seja que a curricularização da extensão na graduação e a

formação com impacto social na pós-graduação, traz uma mudança estrutural e de construção argumentativa na universidade, como já anunciei anteriormente. Impõe novas lógicas na produção do conhecimento científico, mediante a indissociabilidade estruturante ensino-pesquisa-extensão, bem como, novos olhares para a produção científica e tecnológica, sem subjugar uma à outra. Implica na institucionalização de espaços extensionistas, para além das pró-reitorias; no rompimento dos muros entre universidade-sociedade, conhecimento científico e outros tipos de saberes; na mudança de sentido produção acadêmica convencional aplicada difundida em tradicionais artigos em periódicos, livros etc., para a produção técnica-tecnológica difundida por meio de produtos (marcas, patentes, relatórios técnicos, materiais didáticos, audiovisual etc.).

Os desafios também estão relacionados as nossas posicionalidades dentro da universidade. A posicionalidade aqui é entendida enquanto construto social que refuta a lógica epistêmica imposta pela colonialidade do conhecimento que anuncia e dicotomiza sujeito e objeto, localização geográfica e política, universidade e sociedade. Tal construto é emerge a partir das teorias decolonias, feministas e queer. A colonialidade se apresenta nas formas de ser, fazer e permanecer na universidade e nos processos de produção de conhecimento, separando e impondo relações de poder entre àquelas/es que fazem parte e não fazem da comunidade acadêmica (BRITO; ORNAT, 2021). Este debate tem avançado, ainda que timidamente, em algumas áreas do conhecimento e no Campo de Públicas, porém, muito focado nas atividades de pesquisa. Precisamos avançar também com estas concepções com relação ao ensino e a extensão universitária de modo que fuçamos das relações em que “a universidade leva conhecimento para as comunidades”, beirando concepções assistencialistas e caritativas por um lado, ou de “bem-intencionadas ações empreendedoras e de inovação social”. É preciso com a extensão transgredirmos contextos clássicos de formação, investigação e intervenção. Por meio de uma forte posicionalidade, podemos entender não somente quem somos, mas também entender o que fazemos da nossa história ao desvendarmos as relações de opressão e violência que a narração social nos submete. Para isso, é necessário atentar por exemplo, para as narrativas e as emoções (HOOKS, 2015).

A curricularização da extensão impõe quebrar algumas barreiras impostas por hierarquias disciplinares nas universidades que ditam o que é e não é científico, a partir de dualismos que são impostos nos processos de formação: razão/emoção, passividade/atividade, natureza/cultura, corpo/consciência, subjetividade/pensamento

racional, fatos/valores, transbordamento/controle-vontade (DESPRET, 2015). Certamente, tais dualidades refletem naquilo que naturalizamos chamar de relações universidade-sociedade, como se tal instituição não fosse fruto e reflexo da outra. Isso também, infelizmente, remete a separação entre ciência/tecnologia, pesquisa e extensão, com sérias consequências para o ensino e formação dos nossos/es/os estudantes e futuros/es/os profissionais.

É importante ressaltar que temos uma grande maioria de docentes que não foram preparados(as) e formados(as) para compreensão da extensão como atividade científica frente a histórica desvalorização desta. Isso gera inclusive ansiedades sobre, de repente, impor que todos os(as) acadêmicos(as) sejam extensionistas. Claro que isso não deve e nem vai ocorrer! Continuaremos com perfis com mais preponderância no ensino e/ou pesquisa e/ou extensão e/ou funções administrativas. O que se reivindica agora é a legitimidade e a ampliação dos(as) extensionistas-pesquisadores(as), nos corpos docentes dos cursos, bem como, na institucionalização das práticas.

Do ponto de vista da posicionalidade dos(as/es) estudantes vivemos uma abertura da universidade para outros públicos de estudantes (principalmente, na graduação) de classes mais populares, oriundos de escolas públicas, que muitas vezes são os primeiros de suas famílias a acessarem o ensino superior. São estudantes mulheres, pretos(as), LGBTQIAPN+, com deficiência, trabalhadores(as), em diferentes faixas etárias, entre outros. Se por um lado eles(as) têm suas vivências e existências estudadas pela universidade, passam também a assumir posicionalidades políticas questionadoras, reivindicando lugares de sujeitos(as) da própria história. Isso se dá num movimento mais inclusivo pelo acesso e permanência, mas que nem sempre é decolonial, não elitista e não meritocrático, nas formas de fazer e pensar as relações entre docentes e discentes. A universidade não apenas está mais pintada de povo, mas sendo cotidianamente mais questionada por sua comunidade interna e externa, que em muitos casos já não se separam, exigindo novas posicionalidades e consequentes reflexividades.

Sobre a comunidade, vista equivocadamente como fenômeno externo a universidade, esta passa cada vez mais a se posicionar também, exigindo respeito e transparência nas relações, bem como, trazendo novas demandas. Não incomum, recusas de lideranças comunitárias a participar de pesquisas e outros projetos universitários que não dão devolutivas ou deixam claro desde o início quais as contrapartidas para as comunidades. Vê-se, assim, um movimento ainda que tímido em busca de um entendimento ético sobre uma nova “*comuniversidade*”, uma universidade estratégica,

aberta à experiência dos estudantes e docentes com a sociedade civil e governos, estimulando a criatividade, em que não bastasse defender reparações, mas lutar para acabar com as causas das injustiças sociais (SERPA, 2011), Para tanto é preciso compreender a crítica ao instituído anunciado e o reconhecimento do instituinte, por meio do diálogo e aprendizagem constante (TAFAREL, 2011), criando assim, “novos caminhos para a universidade pública nas suas relações internas e no seu diálogo permanente com a multiplicidade de grupos humanos que formam a sociedade” (SERPA, 2011, p. 215).

Do ponto de vista da pós-graduação e as demandas impostas pela formação de impacto social pela CAPES e pela sociedade, apesar de explicitada como um dos principais critérios de avaliação dos cursos, principalmente, os de caráter profissional, causa estranheza a ausência do debate sobre a extensão neste nível de ensino. Em alguns casos, uma pretensa solução dada nos cursos tem sido a diversificação dos formatos de Trabalho de Conclusão de Curso, ultrapassando as convencionais dissertações, abrindo espaços para a produção técnica-tecnológica, que muitas vezes sequer sabe-se ao certo como orientar os estudantes. Daí surgem outros desafios que perpassam além de todos os preconceitos já citados até aqui e que se replicam ainda mais na pós-graduação, espaço ainda mais elitista, meritocrático e com tendência colonizadora do conhecimento. Cito aqui, de modo breve, apenas alguns destes desafios.

Tanto nos cursos de mestrado e doutorado acadêmicos, mas, principalmente, nos programas profissionais temos a prevalência docentes com boas formações acadêmicas tradicionais que replicam cosmovisões coloniais sobre o que constitui conhecimento científico e método, implicando diretamente nos processos de formação. Os cursos de pós-graduação do Campo de Públicas, frente as diferentes áreas de conhecimento nas quais estão alocadas (Administração, Interdisciplinar, Ciência Política etc.) ainda tendem a estabelecer disputas com relação aos espaços que ocupam e o lócus de enunciação de conhecimentos replicando lógicas coloniais, eurocêntricas e estadunidenses. Tais disputas se estabelecem inclusive com relação a hierarquização muitas vezes impostas nas próprias temáticas tratadas em nossos cursos, que envolvem questões mais instrumentais como sistemas de informação, transparência, *accountability*, finanças públicas etc. a questões relacionadas às subjetividades, *soft skills*, empoderamento, participação social etc. Nestas são impostas lógicas quanti ou qualitativas, métodos e modelo de análise específicos. É preciso descolonizar e decolonizar tais fronteiras, de modo a criar conexões entre lugar epistêmico e social, abrindo espaços para a partir de outras perspectivas, inclusive as

subalternas, para elaborar conhecimentos e ofertar processos formativos contra-hegemônicos (BERNADINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016). Definitivamente, não há como a pós-graduação gerar impacto social, sem romper com esse lócus de enunciação hegemônico, não situado, marcado por hierarquias de classe, raça, gênero, sexuais, corponormativas etc. e imposições disciplinares. É preciso avançar em novas enunciações sobre o que vem a ser, por exemplo, impacto, eficiência, eficácia, efetividade em administração e políticas públicas, considerando a realidade do Brasil e da América Latina, a diversidade de formações e experiências (de vida, acadêmicas e de gestão) dos docentes que compõem nossos cursos. O Campo de Públicas é um espaço propício para a criação inovadora de conhecimentos implicados, etnometodologias, *ground theory*, produção técnica-tecnológica. Por isso, é preciso que seus(uas) docentes atentem para esse potencial para geração de impacto social. Do contrário, tal construto social e analítico tende a ser apenas enunciação vaga, genérica e ambígua.

Essas compreensões sobre conhecimento, pesquisa e formação incidem diretamente nos processos de oferta curricular não apenas de componentes teóricos, mas àqueles voltados a metodologia científica que enquadram projetos de pesquisa em “caixinhas” anunciadas em manuais de metodólogos. Associado a isso, temos o despreparo e a falta de experiência dos docentes para orientar trabalho técnico-tecnológicos. Assim, é preciso ousar para aprender fazendo.

Outro ponto a destacar, diz respeito ao produtivismo na pós-graduação. Se por um lado somos cobrados pela CAPES por produção com impacto social, na prática, prevalecem avaliações nas quais as publicações em periódicos qualificados é que possuem o maior peso. Isso estimula uma lógica produtivista com pouca reflexividade e, conseqüentemente, baixo impacto social. Categoricamente, não se gera impacto social apenas com publicações em periódicos avaliados como “A” (que também são extremamente necessários) que sequer chegam a ser acessados pela comunidade ou mesmo por quem está diretamente atuando na administração pública e na gestão de políticas públicas. Precisamos fazer pesquisa implicada e produzir mais em outros formatos.

A pesquisa implicada seria a que assume e explicita sua posicionalidade epistemológica e ontológica, seu projeto de sociedade e seu projeto de transformação social (BOULLOSA, 2019). Nos apresenta desafios nos planos da episteme, da análise, do método e da deontologia ampliando desafios para questões ligadas aos *conteúdos* críticos (o que estudar, quais os conceitos, abordagens), mas também para o *como* fazer

pesquisa e “ensinar” (métodos, experimentos, caminhos). O *como* recebe aqui uma ‘resposta implicada’ que se constrói pela posicionalidade e reflexividade (ARAÚJO; BOULLOSA; SANTOS, 2022).

A reflexividade aqui é apontada no sentido de enfatizar que o processo de investigação científica não é linear, implica também em conhecimento pessoal e tácito, implica em posicionalidade. Desse modo, é um convite para recuperar o sentido etimológico da metodologia, criando uma tensão dialética permanente entre os postulados existentes, as práticas sociais e as técnicas de pesquisa (PIOVANI, 2018)

Para fazer pesquisa implicada, com posicionalidade e reflexividade da pós-graduação, a extensão precisa ser reconhecida como um espaço privilegiado no qual também se gera dados, evidências e novas aprendizagens. É preciso que a universidade, docentes e discentes abram espaços para que isso aconteça.

ALERTAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO E PRODUÇÃO COM IMPACTO SOCIAL

Na corrida contra o tempo para implementar a curricularização da extensão e produzir com impacto social, corremos alguns riscos de perdermo-nos pela e na instrumentalização dessas práticas. Entre a primazia instrumental e a formação e pesquisa implicada, com posicionalidade e reflexividade, existem algumas questões que temos que avançar em termos de respostas:

- Como compreender a curricularização da extensão para além de uma lógica normativa e prescritiva, mas como uma oportunidade de maior inovação para os cursos do Campo de Públicas?
- Será que se a mudança obrigatória no currículo fosse com relação ao aumento de carga horária para algumas disciplinas de áreas funcionais ou de métodos, teríamos tantos impasses?
- Frente à diversidade de contextos locais, cursos noturnos ofertados para trabalhadores-estudantes, quais os desafios para ofertar de modo diversificado as atividades de extensão?
- Como integrar a carga horária de extensão distinguindo-a e não sobrepondo-a as atividades complementares e de estágio? Os sistemas de gestão e informação nas universidades conseguem dar conta dessas novas demandas?

- Como a extensão, que historicamente foi renegada na pós-graduação, deve ser incorporada de maneira mais premente? Como integrar mais os níveis de ensino nas universidades?
- Como podemos falar em dimensões de inovação e transferência de conhecimento, impacto e relevância econômica e social, com a prevalência da lógica da pesquisa dissociada da extensão, ou mesmo da superioridade acadêmica de uma em detrimento da outra, no Campo de Públicas e nas Ciências Sociais e Humanidades como um todo?
- Que tipo de produção técnica-tecnológica esperamos a partir dos processos de extensão e de formações profissionais na graduação e pós-graduação?
- Que metodologias científicas reproduzimos em nossos processos de ensino, a partir de lógicas de possível “neutralidade”, não posicionalidade e pouca reflexividade, que impedem inovações e produções de impacto social?
- Quem avalia, certifica e valida o que é uma produção com impacto social? A quem institucionalmente cabe tal processo nas universidades?
- O que caracteriza que um projeto de consultoria/assessoria, estágios e residências, que envolvam remuneração extra/bolsa ou não, é extensão? Quais os potenciais inovadores e limites que esses projetos podem ter?
- Como atividades de ensino que geram ações extensionistas ou produções tecnológicas tem sido tratadas, registradas e certificadas?

Não tenho aqui a pretensão de trazer respostas prontas para essas questões, pois no mínimo seria uma afronta a tudo que venho apontando ao longo desse texto. A intenção de listar tais indagações é sistematizar alguns elementos que possam ser refletidos de modo posicionado no Campo de Públicas, mas também em outras áreas de conhecimento. Para respondê-las, é preciso ainda ficar alerta para alguns pontos que abordarei a seguir:

a) *“síndrome do bom mocismo extensionista”*: não podemos continuar fazendo extensão sob a égide da visão do “como é lindo seu trabalho”. A função da extensão não é apenas fazer o “bem”, mas por meio de um trabalho interdisciplinar indissociável com o ensino e a pesquisa, criar um processo contínuo de “ação-reflexão-ação” (TAVARES, 1997), que gere emancipação, consciência política e cidadania. Não se trata de fazer bom mocismo entre universidade e sociedade, mas de quebrar os muros existentes, de modo que tenhamos a essência da própria universidade. Por isso, é necessário atentar às práticas que podem beirar o assistencialismo e clientelismo, que não devem ser consideradas como

extensionistas. No Campo de Públicas isso deve ser ainda mais evidenciado, uma vez que lidamos com práticas vinculadas a organizações da sociedade civil, políticas públicas, projetos sociais e culturais etc. Quando docentes e discentes estão imersos nestas práticas dentro da lógica da tão difundida formação cidadã, devem aproveitá-las para cada vez mais desenvolver a posicionalidade e reflexividade, fazer educação política, criar consciência crítica com relação às relações de poder e opressão.

b) preconceito dos(as) “docentes-pesquisadores”: como já anunciado nas sessões anteriores do texto, muitos são os preconceitos que temos que enfrentar. No nível micro, destaco aqui que no interior das instituições, mesmo aquelas criadas a partir das políticas de interiorização e democratização do ensino superior, temos resquícios academicistas, que insistem em diferenciar status entre pesquisadores e extensionistas, bem como, entre cursos acadêmicos e tecnológicos/profissionais. Isso se manifesta inclusive quando um estudante conclui uma graduação tecnológica e concorre a uma pós-graduação *stricto sensu* e é questionado sobre o seu perfil acadêmico; ou mesmo, quando nos concursos e seleções para docentes os baremas-padrão adotados não valorizam a produção técnica e tecnológica, as experiências práticas para além das acadêmicas (ARAÚJO, 2022). É preciso conviver de modo harmônico e complementar com distintos perfis docentes, desde os mais os mais “teóricos” (acadêmicos) e os “práticos” (tecnológicos/profissionais), respeitando a importância de todos nos processos de investigação e formação posicionados e reflexivos.

c) uso propagandista do “impacto social” e certa banalização: a ideia de impacto social ainda é algo longe de consensos, assim como outros construtos sociais e analíticos, principalmente, no campo das Ciências Sociais e Humanidades. O termo vem sendo usado de modo indiscriminado, pouco fundamentado, beirando uma lógica propagandista e sob risco de banalização. Não é raro ultimamente acadêmicos que associam impacto a “quantas vidas são salvas”, “quantos pobres passaram a empreender”, “qual transformação social gerou”, ou outras coisas do gênero sempre associadas a outro construto que é a “inovação social”, que é motivo para outro amplo debate. A meu ver, essas são premissas equivocadas na sua concepção e que tem relação inclusive com a posicionalidade de quem as evoca. Salvacionismo e pretensões transformadoras não coadunam com o impacto social enquanto um princípio que influencia práticas e produção de conhecimento. Prefiro compreender que o impacto social está associado a como podemos dialogar e influenciar a vida das pessoas, territórios e organizações, por meio da

geração de tensões instituintes sobre necessidades, desejos e interesses públicos e coletivos para o bem viver. Ou seja, como de modo dialógico e dialético podemos pensar em melhorias e mudanças (não necessariamente transformações) sociais, ambientais, econômicas, culturais, políticas e institucionais. O impacto social, precisa ser mais pensado num sentido ético que econômico, num sentido político e técnico, qualitativo e quantitativo. O desafio posto é como planejar e avaliar tudo isso, criando dimensões e indicadores que traduzam o que vem a ser esse construto social e analítico, essa hipótese de trabalho que se desenha processualmente.

d) instrumentalização dos currículos de modo despolitizado e pouco reflexiva: dadas às pressões temporais, normativas e avaliativas com relação a curricularização da extensão e a produção de impacto social, fica o alerta quanto aos processos de instrumentalização que tem sido adotados nos cursos de graduação e pós-graduação do Campo de Públicas. Percebo que as adaptações que têm sido feitas, por exemplo, com relação a criação de componentes curriculares extensionistas, validação da carga horária de estágios e residências como extensão, entre outras práticas, em alguns casos baseiam-se em benchmarkings de outros cursos, não levando em conta realidades locais. Isso pode gerar além de problemas operacionais como sobrecarga de docentes e discentes, processos e produtos despolitizados e pouco reflexivos, ou seja, com qualidade questionável. A obrigatoriedade da extensão e da produção de impacto social nos currículos só faz sentido se for para criar inovadores processos criativos e implicados de ensino-aprendizagem, de mudança social e de produção científico-tecnológica.

Enfim, esses são algumas alertas para que possamos refletir sobre a não dissociação entre ciência, tecnologia e sociedade, gerada por visões disciplinares e colonizadoras. A ciência, inclusive a produzida no/pelo Campo de Públicas, não deve ser construída com base na busca incessante da verdade, livre e neutra, cuja a tecnologia é instrumento linear desta (ARAÚJO, 2022). A curricularização da extensão e a produção de impacto social deve ser compreendida como uma oportunidade para o Campo cada vez mais afirmar a sua identidade tecnopolítica, com suas múltiplas vertentes de posicionalidade e reflexividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse texto de posicionamento, busquei instigar mais questões que respostas, como algo necessário ao Campo de Públicas, dentro daquilo que se espera de uma posição

epistemológica decolonial e contra-hegemônica. Nosso Campo parece surgir como um caldeirão multidisciplinar em efervescência, no qual sabemos criticamente que os elementos e substâncias que são colocados neste podem muitas vezes pesar mais para uma outra disciplina e formas de entender o próprio campo. Por isso, um ponto central para avançarmos com relação a curricularização da extensão e produção de impacto social, é quebrar algumas barreiras impostas por hierarquias disciplinares nas universidades que ditam o que é e não é científico, a partir de dualismos que são impostos nos processos de formação: razão/emoção, passividade/atividade, natureza/cultura, corpo/consciência, subjetividade/pensamento racional, fatos/valores, transbordamento/controle-vontade (DESPRET, 2015). Certamente, tais dualidades refletem naquilo que naturalizamos chamar de relações universidade-sociedade, como se tal instituição não fosse fruto e reflexo da outra. Isso também, infelizmente, remete a separação entre ciência/tecnologia, pesquisa e extensão, com sérias consequências para o ensino e formação dos nossas/es/os estudantes e futuros/es/os profissionais.

Os desafios e alertas aqui anunciados com relação as tensões dialéticas postas pelas exigências legais e sociais com relação ao papel da universidade da produção de conhecimento, trazem provocações sobre como avançarmos além da pesquisa e ensino aplicado e situado, para práticas de extensão-ensino-pesquisa implicadas com as realidades dos públicos e das pessoas com diferentes marcadores sociais de diversidades. Extensionar e impactar socialmente é um contínuo exercício ontológico e deontológico de produção de realidades na interação entre universidade e sociedade com relação ao enfrentamento de problemas públicos e suas possíveis soluções. Trata-se de um “jeito de ser, uma maneira dialogar e uma possibilidade de aprender” (SÍVERES, 2013), uma forma de afirmação do Campo de Públicas e da Universidade que precisa ocorrer de modo posicionado e reflexivo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edgilson Tavares. Formação tecnológica multi/interdisciplinar em gestão pública. *In*: VINHAES DANTAS, Lys Maria; ABRANCHES MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora (org.). **UFRB e gestão pública no Recôncavo**: a formação do tecnólogo. Cruz das Almas: EDUFRB, 2022.

ARAÚJO, Edgilson Tavares; BOULLOSA, Rosana de Freitas; SANTOS, Lígia Amparo da Silva. Aprender com diversidades sobre políticas públicas de cuidados: posicionalidade e reflexividade crítica na ação curricular em comunidade e sociedade

(ACCS). *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD. 9., 2022, on-line. **Anais eletrônicos [...]**. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSGOUEL, Ramón. Decolonialidade e perspectiva negra. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 15-24, jan./abr. 2016.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 11, n. 4, p. 89-105, 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Disponível em

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRITO, Hortência; ORNAT, Márcio José. Posicionalidade: teoria e prática geográfica nas epistemologias pós-coloniais, feministas e queer. **COLÓQUIO MULHER E SOCIEDADE**, 7., 2021, on-line. **Anais [...]**. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2021.

BRUSCHI, Alessandro. Logica e metodologia. **Sociologia e Ricerca Sociale**, Milano, v. 41, p. 30-55, 1991.

CAPES. Relatório Técnico DAV. Avaliação Multidimensional de Programas de Pós-graduação. Brasília, 2019.

DESPRET, Vinciane. Cuerpos, emociones, experimentación y psicología. Madrid: UNED, 2015.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus: Forproex, 2012. Disponível em: <https://proex.ufsc.br/files/2016/04/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria-e-book.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 36. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 16, p.193-210, jan./abr. 2015.

PIOVANI, Juan Ignacio. Reflexividad en el proceso de investigación social: entre el diseño y la práctica. *In*: PIOVANI, Juan Ignacio; MUNIZ TERRA, Leticia (coord.). **¿Condenados a la reflexividad?**: apuntes para repensar el proceso de investigación social; compilado por Juan Ignacio Piovani; Leticia Muñoz Terra. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO: Biblos, 2018.

PIRES, V.; COELHO, F. S. ; FONSECA, Sérgio A. ; SILVA, S. A. M; VENDRAMINI, P. Formação e atuação em áreas do Campo de Públicas: perspectivas, dilemas, possibilidades e responsabilidades. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, p. 110-126, 2014.

SERPA, Felipe. **Rascunho digital**: diálogos com Felipe Serpa. Salvador: EDUFBA, 2011.

SILVA, Francine dos Santos Corrêa. **A inserção dos egressos dos cursos superiores de tecnologia na pós-graduação**: um estudo de caso no SENAC-Santa Catarina/SC. 2016. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SÍVERES, Luiz. O princípio da aprendizagem na extensão universitária. *In*: SÍVERES, Luiz (org.) **Extensão universitária como um princípio de aprendizagem**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 19-33.

TAFAREL, Celi. Luiz Felipe Perret Serpa: o clássico de notório saber e causa. *In*: SERPA, Felipe. **Rascunho digital**: diálogos com Felipe Serpa. Salvador: EDUFBA, 2011.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Extensão universitária**: novo paradigma de universidade? Maceió: Edufal, 1997.

BASES PRAGMÁTICAS PARA A EXTENSÃO NO CAMPO DE PÚBLICAS: UMA REFLEXÃO À LUZ DE DUAS EXPERIÊNCIAS RECENTES

GUSTAVO COSTA DE SOUZA

MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES

INTRODUÇÃO

O Campo de Públicas é um campo de formação multidisciplinar que atualmente abriga os cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Políticas Públicas e Gestão Social, dentre outras denominações correlatas. Tais cursos são sustentados pelo tripé ensino, pesquisa e extensão, mas ainda carecem do reconhecimento de uma identidade coletiva. Essa identidade vem sendo construída ao longo dos últimos anos e para que seja bem-sucedida, espaços de troca de experiências no campo do ensino, pesquisa e extensão são importantes.

Aproveitando a recente curricularização da extensão, o texto ora proposto pretende discutir a extensão no Campo de Públicas a partir do conceito de problemas públicos (DEWEY, 1927) e das contribuições de abordagens pós-positivistas para o estudo das políticas públicas. O intuito é argumentar que a partir desta interação pode-se construir conjuntamente soluções para os problemas públicos reais das comunidades, de maneira inserida, reflexiva e crítica. Desta forma, buscamos compreender a Administração Pública não apenas como um campo técnico, mas como um campo tecnopolítico por excelência (PIRES *et al.*, 2014), que promove uma formação profissional situada e contextualizada em problemas concretos.

Para isto, serão objeto de investigação algumas iniciativas extensionistas já realizadas no Brasil, privilegiando programas e projetos já estruturados que preveem a

inserção de estudantes no seu campo de trabalho, como, por exemplo, as iniciativas de residência e de internato. O método empregado baseia-se na experiência dos autores na condução das iniciativas analisadas, apoiada por revisão de literatura e análise documental.

Por fim, pretende-se demonstrar o alcance do objetivo proposto identificando nos projetos investigados o intercâmbio de saberes acadêmicos e não acadêmicos para a resolução de problemas públicos, além do caráter implicado, aplicado e orientado para a produção de resultados na forma de promoção do desenvolvimento local em colaboração com a comunidade. A extensão universitária, neste sentido, é concebida não como algo meramente acessório, de complementação, mas como elemento configurativo do eixo central na formação de profissionais do Campo de Públicas.

CAMPO DE PÚBLICAS: BREVE HISTÓRICO

O Campo de Públicas é um termo proposto pelo professor Valdemir Pires, da Unesp de Araraquara-SP, para congregar todos os cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e congêneres do Brasil. Em uma definição técnica, temos que é:

[...] uma expressão que vem sendo utilizada, há pouco mais de uma década, no Brasil, por coordenadores, professores, alunos e egressos de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social. Refere-se ao campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como da pesquisa científica, comprometido com o aperfeiçoamento democrático e republicano. Tem como objetivo formar profissionais, gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o aperfeiçoamento da esfera pública, qualificação e melhoria da ação governamental e intensificação e ampliação das formas de participação democrática da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Compreende tanto as ações de governo quanto as de outros agentes públicos não governamentais – sobretudo as organizações da sociedade civil. (PIRES et al., 2014, p. 112).

Com a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) da Administração Pública – extensiva aos cursos de denominações correlatas com as quais se identifica – no ano de 2014, tornou-se oficial a nomenclatura Campo de Públicas, há tempos difundida entre os praticantes do Campo.

Também com a publicação das DCNs tornou-se premente a criação de uma associação representativa do Campo, o que ocorreu no ano de 2015 com a criação da

Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP), que tem um importante papel no Campo de Públicas e possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, sendo um deles, conforme seu estatuto, “apoiar, aperfeiçoar, estimular e realizar estudos que contribuam para o fortalecimento do ensino, da pesquisa e da extensão universitária nos cursos do Campo de Públicas, na perspectiva da promoção e melhoria da educação” (ANEPECP, 2021).

Apesar do tema da profissionalização estar em pauta na administração pública brasileira pelo menos desde a década de 1930, as mudanças recentes pelas quais a área pública vem passando – no campo político, social, econômico e tecnológico – ampliam a importância de se alcançar um corpo técnico e gerencial mais preparado para sua atuação. Questões como descentralização, agilidade na administração pública; desburocratização com vistas à eficiência e efetividade, democratização, transparência e maior controle social são alguns dos desafios presentes inclusive na Constituição da República de 1988. Além destes, a busca pela inovação sem perda de eficiência, a construção de narrativas que façam sentido para além do corpo burocrático, a construção de políticas públicas com base em evidências e a ciência de dados são alguns dos mais recentes desafios da área pública que se associam aos primeiros.

Tais desafios mostram que as efetivas mudanças na qualidade dos serviços públicos e da gestão pública somente podem ocorrer por meio de investimentos em profissionalização (OLIVEIRA *et al.*, 2020), sendo o Campo de Públicas fundamental nesta missão.

Durante o XIV Fórum de Professores e Coordenadores dos cursos do Campo de Públicas, coordenado pelo professor Carlos Vainer e realizado nos dias 18 e 19 de julho de 2014 no Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, retomou-se a discussão acerca da necessidade de criação de associação representativa do campo de públicas e qual seria a forma mais adequada de filiação à associação, sendo consenso que deveria ser realizada a filiação institucional.

Ao longo da discussão registrou-se a origem do Campo de Públicas na comunidade acadêmica de graduação, a importância da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais e como o campo ganhou amplitude, passando a incluir também a pós-graduação. Reconheceu-se ainda que a comunidade do campo se constitui inter e multidisciplinarmente em torno de um *locus* de reflexão teórica que identifica o campo como grande área de produção científica e técnica, além de empírica. Em seguida foi

instituído um grupo de trabalho formado pelos professores Sérgio Fonseca (UNESP), Valdemir Pires (UNESP) e Carlos R. Etulain (UNICAMP), para elaboração da minuta de estatuto da associação.

Ao longo do Fórum foi ainda discutida a estrutura e temática do I Encontro Nacional do Campo de Públicas, que foi realizado em Brasília, em novembro de 2015, tendo sido combinado que após discussão no âmbito da comunidade que integra o campo, o estatuto seria aprovado em assembleia a ser realizada durante o encontro.

Contudo, em 12 e 13 de março de 2015, foi realizado o XV Fórum de Professores e Coordenadores dos cursos do Campo de Públicas, coordenado pela professora Lindijane Almeida, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Com a representação de 19 Instituições do Campo de Públicas, decidiu-se pelo modelo de filiação híbrida e decidiu-se acerca da estrutura da diretoria da Associação. Foi ainda concluída a elaboração do estatuto. Em seguida, instaurou-se a Assembleia Geral que o aprovou por unanimidade e, na sequência, iniciou-se a eleição para composição da Diretoria, do Conselho Consultivo e do Conselho Fiscal. Os membros desses órgãos tiveram mandato até 31/12/2015.

A criação da Anepep contribuiu sobremaneira para o fortalecimento do Campo de Públicas e por consequência para a profissionalização da gestão pública brasileira. Um desafio que vem sendo enfrentado pela Anepep ao longo dos anos é a criação de uma identidade coletiva para os cursos do Campo, que precisam atuar de forma a sensibilizar os alunos a aplicar de forma prática os conteúdos acessados ao longo dos cursos. O foco no conhecimento prático e aplicado à administração pública contribui para que as práticas extensionistas sejam disseminadas e utilizadas para formar profissionais cada vez mais vocacionados para o serviço público. Exemplos de sucesso em relação a isto são os programas de imersão municipal e de residência, que são exemplos de práticas extensionistas e possibilitam que o aluno tenha contato com a realidade dos Municípios e reflitam sobre os principais desafios da gestão pública, a partir da imersão nas diferentes realidades, conferindo maior capilaridade ao Campo de Públicas.

Realizada esta breve introdução, passamos à discussão do conceito de problema público e das contribuições de abordagens pós-positivistas para o estudo das políticas públicas, a título de fundamentação, para, na sequência, passar à descrição de duas importantes práticas extensionistas para o Campo de Públicas. O texto finaliza com uma breve discussão acerca da importância da extensão para a construção de uma identidade coletiva para o Campo de Públicas.

PRAGMATISMO E PEDAGOGIA NA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Para o pragmatismo, conceitos abstratos só têm significado na medida em que possam ser aplicados, isto é, utilizados de forma prática (DEWEY, 1980). Para Dewey, o pensamento é uma capacidade humana a serviço da sobrevivência e da produção do bem estar humano. Assim, conceitos filosóficos como o de democracia só têm funcionalidade se colocados em prática, se forem de fato vivenciados pelas pessoas.

Para tanto, a educação e as experiências educacionais recebem atenção especial na obra de Dewey, uma vez que é por meio de tais experiências que se pode viabilizar pragmaticamente a democracia numa sociedade (DEWEY, 1909; 1916). Em seus escritos sobre educação, Dewey defende que o processo educacional deve ser centrado no estudante e a melhor forma de aprendizagem é aquela advinda da experiência. O conceito de experiência em Dewey, é preciso observar, vai além da ideia de experimentação, da prática pela prática, ou do mero 'aprender fazendo'. A ideia de experiência para este autor diz respeito, sobretudo, à experiência estética, isto é, com toda a sua carga valorativa e a potência transformativa que as experiências implicadas são capazes de proporcionar.

Nesta perspectiva, o papel da escola não é tanto o de transmitir os conhecimentos prontos e acabados a partir de processos mnemônicos, a fim de serem experimentados, mas mais importante é estimular o interesse do alunado em aprender por meio do desenvolvimento de habilidades relacionadas à resolução de problemas (DEWEY, 1916).

Assim, o conhecimento não é entendido como algo pronto e acabado a ser transmitido aos estudantes, mas algo a ser desenvolvido e construído de maneira estimulante e criativa. A filosofia de Dewey encontra paralelo nos estudos de Paulo Freire, naquilo que o pensador brasileiro criticava como 'ensino bancário'. Neste tipo de ensino os professores 'depositam' o conhecimento pronto e acabado na cabeça dos estudantes, estas entendidas como páginas em branco. A pedagogia da autonomia de Freire (2009) busca romper com o modelo tradicional de ensino, entendendo que os estudantes já trazem de suas vivências conhecimentos que são importantes para olhar os problemas do mundo e, a partir destes conhecimentos que o estudante já traz consigo, outros conhecimentos podem ser construídos a partir da realidade em que se situam.

Desta forma, tanto na perspectiva deweyana, quanto na freireana, o desenvolvimento intelectual só é possível quando estabelecida uma relação significativa com o contexto em que se está inserido. Neste entendimento, o conhecimento só é relevante quando se consegue explicitar uma relação entre o que se aprende, isto é, o

conhecimento a ser aprendido, e o contexto onde se situam os estudantes. Em outras palavras, para que o conhecimento faça sentido é necessário que as relações entre teoria e prática, pensamento e ação, sejam não apenas evidenciadas, mas, sempre que possível, vivenciadas.

A escola, então, precisa ser relevante para a vida prática dos estudantes; as atividades escolares precisam estar contextualizadas e conectadas com a realidade que vivenciam em suas vidas cotidianas; e os conteúdos que fazem parte da formação estudantil devem estar relacionados com os problemas que os estudantes enfrentam no dia-a-dia. Assim, a aprendizagem passa a fazer sentido para quem aprende. Nesta perspectiva, a escola se assemelha mais a um laboratório "vivo" (living lab) e a atividade principal é deslocada do ensino para a investigação.

A escola idealizada por Dewey baseia-se, assim, em seis princípios fundamentais: 1) o ponto de partida são os interesses dos estudantes, não apenas o conteúdo. O estudo, assim, deve ser guiado por um propósito; 2) a aprendizagem se dá de forma ativa, não passiva; 3) o papel do professor é o de orientar, guiar a aprendizagem, não o de ensinar ou ocupar um espaço de poder, de detentor do conhecimento; 4) as atividades devem ser orientadas para a resolução de problemas, de maneira que os estudantes consigam vislumbrar o propósito e a relevância do que estão estudando; 5) a escola é um microcosmo da sociedade, onde práticas sociais podem ser analisadas e problematizadas com vistas a serem aprimoradas, num contexto democrático e de complexidade. Assim, a escola deve estar fortemente conectada com a comunidade de seu entorno e a sociedade em geral, de modo que os problemas sociais façam parte do cotidiano escolar. Desta maneira, não basta apenas que os conhecimentos trabalhados na escola sejam levados para a sociedade numa via de mão única, mas que, na via oposta, os problemas da sociedade e os saberes comunitários também tenham entrada no ambiente escolar; e, por fim, 6) o clima social da escola deve ser democrático e cooperativo, de forma que a busca pelas soluções se dê numa perspectiva de co-criação (DEWEY, 1916).

Note-se que Dewey (1916) discorre sobre a escola de uma maneira geral e o estudante a que se refere especificamente é o da educação infantil. Para os nossos propósitos, estamos transpondo sua reflexão para a educação em nível universitário e, quando se trata de pensar a educação para a formação em Administração Pública, a obra de Dewey se demonstra ainda mais relevante.

Em seus escritos sobre o Estado e o público, Dewey (1927) destaca o papel da experiência e da experimentação. O critério empregado para determinar quão bom é um

Estado está relacionado ao 'grau de organização do público que é atingido e o grau no qual seus oficiais estão constituídos para cuidar dos interesses públicos'. No entanto, reconhece que não é possível estabelecer uma regra a priori que assegure pelo seu cumprimento a criação de um bom Estado. "Não há nenhuma forma de Estado que possamos dizer ser a melhor" (DEWEY, 1927, s/n).

Assim, Dewey traz uma compreensão sobre o conceito de Estado caracterizado por ser dinâmico. O Estado não é estático. O bom Estado, neste sentido, está em constante processo de construção. Assim, a formação dos Estados deve ser um processo experimental, devendo sempre ser redescoberto. Para Dewey, não é papel da filosofia ou da ciência política determinar como ou o que um Estado em geral deve ou precisa ser. É papel das "'ciências do Estado' ajudar na criação de métodos para que a experimentação possa continuar menos cegamente, menos à mercê dos acidentes, mais inteligentemente, de modo que os homens possam aprender com seus erros e se beneficiar com seus êxitos" (DEWEY, 1927, s/n).

A esse método experimental de construção do bom Estado, Dewey dá o nome de Público. O Público como fruto da ação conjunta, combinada e associada e que gera resultados. Alguns destes resultados da ação coletiva são percebidos, observados, analisados e levados em consideração. Daí, então, surgem propósitos, planos, medidas, meios para garantir que as consequências desejadas sejam asseguradas e aquelas indesejáveis sejam eliminadas. Eis a essência do pragmatismo que subjaz a obra de Dewey: a aplicação do conhecimento para a geração de efeitos que produzem resultados no sentido do aprimoramento da vida social e política; o aprimoramento da democracia; num esforço conjunto, comunitário, em busca da concretização, nunca definitiva, de um ideal: a democracia radical.

A democracia, para Dewey, portanto, 'não é um fato e nunca será'. A democracia é um ideal, um valor, 'a ideia da própria vida em comunidade' (DEWEY, 1927), no sentido de que resulta de uma atividade associativa ou conjunta, condição de existência da própria comunidade.

Assim, a vida comunitária é moral, pois mobiliza emoções, intelectos e é conscientemente sustentada.

Onde quer que haja atividade conjunta cujas consequências sejam percebidas como boas por todas as pessoas singulares que participam dela, e quando a percepção do bem for tamanha a ponto de promover um desejo e esforço enérgico para mantê-lo justamente porque ele é um bem compartilhado por todos, há, em certa medida, uma comunidade (DEWEY, 1927).

Aqui destaca-se o aspecto simbólico subjacente ao propósito comum compartilhado pela comunidade.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE APORTES TEÓRICOS PÓS-POSITIVISTAS

É possível afirmar que o estudo das políticas públicas no Brasil ganhou novo fôlego com o estabelecimento do Campo de Públicas. Antes circunscrito às comunidades epistêmicas das ciências políticas e das ciências sociais, o debate passou a receber novos aportes advindos de outros campos disciplinares, como da Administração, do Direito, da Economia, além dos tradicionais. O Campo de Públicas, assim, se distingue pela sua abordagem multi e interdisciplinar, reunindo pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento.

Na esteira da abordagem pragmática de inspiração deweyana, pesquisadores brasileiros vêm reivindicando um aporte que ultrapasse os aspectos normativos e funcionais das políticas públicas, jogando luz ao papel das ideias e dos valores na análise dos processos de políticas públicas. Nesta perspectiva, as políticas públicas são entendidas não somente como a ação - ou inação - do Estado, mas a partir das interpretações dos atores que estão na base da sociedade. Frente à abordagem tradicionalmente estadocêntrica opõe-se, sem necessariamente excluir a primeira, uma abordagem sociocêntrica.

Faria (2003) faz um interessante inventário das abordagens que privilegiam os aspectos cognitivos em detrimento do tradicional enfoque dedicado às decisões e à tecnicização dos processos de formulação e gestão das políticas. Em sua análise, a vertente pós-positivista defende o primado das ideias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação (FARIA, 2003, p.23). Seu inventário é interessante, pois mapeia as principais vertentes analíticas que jogam luz ao papel dos atores no processo das políticas públicas, destacando a análise das redes de políticas públicas (*policy networks*), das comunidades epistêmicas, das coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudos sobre a aprendizagem em políticas públicas (*policy learning*), vertentes estas que destacam o papel das ideias e do conhecimento no processo de produção de políticas. No entanto, sua análise destaca também a enorme influência de autores estrangeiros e o impacto residual na análise de políticas públicas no Brasil até o início deste século.

Capella (2015) refaz a trajetória do campo de políticas públicas situando sua origem na década de 1950, com destaque para a inflexão trazida pela análise baseada nas ideias, a partir da 'guinada argumentativa' ocorrida na década de 1990 a partir dos trabalhos de Fischer e Forester (1993) e atualizados por Fischer e Gottweis (2012). Tal guinada se caracteriza basicamente pela crítica à objetividade e o caráter estritamente técnico do analista de políticas públicas e o cientificismo que constituiu a tradição da área a partir de um enfoque positivista com pretensão de promover observações empíricas caracterizadas pela neutralidade.

Deborah Stone (1988) e Majone (1989) seriam as precursoras da crítica às abordagens positivistas às políticas públicas. A primeira criticando o racionalismo excessivo e destacando o papel das ideias e da percepção dos atores. Para Stone (1988), a definição dos problemas públicos passa por um processo de representação, onde as subjetividades ficam expostas a partir de uma 'batalha pelas ideias': a definição dos problemas públicos envolve, nesta perspectiva, necessariamente a disputa entre os atores pelos conceitos, classificações e delimitações sobre as ideias (STONE, 1988). O segundo, na mesma toada, explicitando os limites das abordagens que partem do pressuposto da racionalidade instrumental que focalizam a decisão, reivindicando que 'as políticas públicas são feitas de linguagem' e destacando o papel da argumentação e da persuasão, carregadas de crenças e valores, no processo das políticas (MAJONE, 1989).

Assim como Faria (2003), Capella (2015) destaca os trabalhos de Baumgartner e Jones (1993), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Kingdon (2003) como modelos que colocam as ideias no cerne da análise, destacando a interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento. No entanto, tais modelos teóricos, segundo Capella (2015) ainda não chegaram ao ponto de precisar o conceito de ideias para a análise de políticas públicas, sendo o aprofundamento deste conceito uma questão fundamental no plano teórico.

O que podemos constatar a partir destes estudos que questionam a corrente dominante do pensamento sobre políticas públicas é a emergência de uma área dos Estudos Críticos em Políticas Públicas (ECPPs), que advém como um esforço de compreender os processos de políticas públicas não apenas em termos de seus insumos, processos decisórios e resultados aparentes, mas dando mais importância aos interesses, valores e aspectos normativos - sociais e políticos - que moldam e informam estes processos (FISCHER et al., 2017).

Neste sentido, os ECPPs se caracterizam por rejeitar o pressuposto de que a análise de políticas públicas possa ser neutra, descomprometida e isenta de valores e interesses; por buscar identificar e examinar proposições contrárias às abordagens normativas; e por desenvolver estudos sobre justiça social, democracia e emancipação de atores sociais excluídos dos processos políticos (FISCHER et al., 2017).

Fischer e Forester (1993) esboçaram a ‘virada argumentativa’ no planejamento e na análise de políticas públicas. Este trabalho ajudou a promover um redirecionamento de uma abordagem puramente tecnicista e empiricista para incluir uma compreensão e as pressuposições que informam - e o processo comunicativo que media - a formulação e a implementação das políticas públicas. A orientação crítica desde então vem se expandindo para incluir trabalhos teóricos e empíricos sobre análise de discurso, deliberação, democracia deliberativa, conselhos cidadãos, construção de consenso, governança participativa, políticas de expertise, bem como análise política participativa e planejamento colaborativo, formas locais e tácitas de conhecimento, métodos interpretativos e etnográficos (FISCHER et al., 2017).

Os ECPPs enfatizam, então, a importância da compreensão contextual, do conhecimento ordinário (comum), das narrativas e dos discursos, das expressões emocionais e das práticas comunicativas em geral. A compreensão sobre as políticas públicas desloca-se do domínio exclusivo dos especialistas, que Fischer irá classificar como ‘expertocracia’, passando a jogar luz mais ainda, fundamentalmente, ao domínio dos cidadãos (Fischer et al., 2017).

No quadro dos ECPPs, a Análise Interpretativa de Políticas Públicas (AIPPs) parte de um reconhecimento auto-reflexivo do ‘mundo’ como um artifício humano ou da ‘construção social da realidade’ (BERGER; LUCKMANN, 2004). Tal reconhecimento pode provocar uma ‘desfamiliarização’ ou ‘desnaturalização’ de categorias convencionais, tipificações e procedimentos que de outra maneira seriam simplesmente tomados como verdadeiros em si mesmos, naturalizados (*taken for granted*).

A AIPP opera a partir do questionamento incisivo e sistemático do convencional, examinando especialmente os processos contingentes da construção e impacto em circunstâncias específicas do processo das políticas públicas. A reflexividade deste tipo pode tornar-se particularmente potente e esclarecedora quando analistas dirigem sua atenção ao ‘enquadramento’ e ‘reenquadramento’ dos problemas das políticas públicas pelos atores envolvidos. Com sua orientação metodológica, a investigação interpretativa coloca um desafio direto às elites políticas na sociedade contemporânea, trazendo à baila

estas pressuposições aceitas como naturalmente válidas (*taken for granted*) e questionando-as a partir de compreensões dos múltiplos atores, construídas discursivamente a partir de processos comunicacionais interativos (Fischer et al., 2017).

Assim, os ECPPs revelam-se como um tipo de abordagem que não é apenas aplicada, mas também implicada (BOULLOSA, 2019), pois têm a pretensão de serem relevantes para projetos de democratização, revelando debates que envolvem, para além da técnica, compreensões e julgamentos políticos dos múltiplos atores inseridos no contexto. Neste sentido, explicita o contraste marcante em relação à ênfase mais estreita da explicação política que tradicionalmente caracteriza a corrente dominante das ciências sociais. Assim, oferece um indispensável ponto de referência para relacionar teoria e prática.

IDENTIDADE E VALORES DO CAMPO DE PÚBLICAS NA ARENA PÚBLICA

No caso do Campo de Públicas, como já dito aqui anteriormente, os valores fundamentais que orientam a formação dos estudantes assentam-se no ethos republicano e democrático. Tais valores estão expressos nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos cursos de Administração Pública e constituem um exemplo admirável do que Dewey pretende sustentar. Isto por que não se trata de mero regulamento normativo imposto de cima para baixo, mas foram literalmente conquistados a partir de uma grande mobilização nacional que envolveu estudantes de diversos estados brasileiros, além de professores e profissionais formados no Campo de Públicas, para sua efetivação (PIRES et al., 2014). As DCNs podem, assim, ser entendidas como um Problema Público, fruto de uma construção coletiva, que constitui pedra angular da identidade e do propósito do Campo de Públicas no Brasil, forjada pelos atores do próprio Campo durante seu processo de constituição.

O exemplo da conquista das DCNs do Campo de Públicas ilustra a dimensão simbólica da ação comunitária que tem destaque no pensamento de Dewey (1927). As interações e transações ocorrem de fato e a interdependência dos atores é o que produz os resultados que se seguem, mas tais interações que produzem resultados são mediadas por processos comunicacionais que mobilizam símbolos. A participação nas atividades produz não apenas efeitos, mas também sentidos. Tais resultados, para que sejam compartilhados, têm como pré-requisito a comunicação. As atividades e os resultados promovidos somente podem ser vistos, considerados, compreendidos, julgados e

regulados por meio de seus sinais e símbolos. O que se compartilha, portanto, por meio de processos comunicacionais são os significados dos resultados.

No caso das DCNs citadas, para quem está de fora da comunidade elas podem constituir mero documento normativo que estabelece regras de adequação e normalização da oferta de cursos. Entretanto, para os membros da comunidade, ela adquire um conjunto de significados que vai muito além das regras formais. Elas passam a significar princípios constitutivos que orientam o olhar para o mundo a partir da formação profissional. Ela, enfim, dá sentido à prática de uma ampla comunidade; dá um senso de propósito e engajamento, mobilizando e orientando aquela comunidade numa direção; implica significados comuns e mutuamente entendidos, compartilhados; produz laços afetivos, intelectuais e profissionais; converte uma atividade conjunta numa comunidade de interesse e de prática; gera, finalmente, uma 'vontade geral e consciência social' (DEWEY, 1927). É, portanto, neste sentido que Dewey afirma que:

[...] não pode haver público sem total publicidade com relação a todas as consequências que dizem respeito a ele. [...] As ferramentas somente podem ser evoluídas e aperfeiçoadas em operação; em aplicação para observar, relatar e organizar a questão real; e essa aplicação não pode ocorrer exceto através de comunicação livre e sistemática. (DEWEY, 1927, s/n).

Uma vez conquistadas as DCNs, o curso de Administração Pública da Ufla não teve muita dificuldade para se mobilizar no sentido de implementá-las rapidamente, até mesmo porque estava engajado na articulação nacional que lutou por sua conquista. A sua implementação, portanto, foi consequência lógica, pois fazia sentido e havia razoável consenso no grupo.

No caso da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, também não houve dificuldade na implementação das DCNs, uma vez que além de estar engajada pela sua aprovação, contribuiu de forma ativa em sua elaboração.

PROGRAMA DE INTERNATO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINAGEM

Práticas extensionistas têm importância fundamental na formação de pessoas motivadas e comprometidas com a modernização da gestão pública. A vocação para o serviço público não é desenvolvida somente por meio das aulas teóricas, as práticas extensionistas realizadas em conjunto com atores da sociedade para a resolução de problemas complexos são fundamentais para isto.

Segundo Bittencourt e Zouain (2010, p.4), tem-se um consenso internacional sobre a profissionalização da gestão pública constituir-se um dos requisitos mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país e para a melhoria da qualidade de sua administração pública. As autoras afirmam que “qualquer governo que pretenda ver suas decisões implementadas de maneira rápida e devidamente adequada não pode abrir mão de um aparato burocrático eficaz, ágil, disciplinado e tecnicamente preparado”. O fortalecimento do Campo de Públicas passa pela redefinição e fortalecimento das práticas extensionistas, sendo a resolução de problemas complexos um importante instrumento para tanto. Em termos de empregabilidade, a resolução de problemas complexos é uma habilidade do futuro.

Com foco no conhecimento prático e aplicado da administração pública e no desenvolvimento de competências, a resolução de problemas complexos por meio do desenvolvimento de práticas extensionistas coloca estudantes e egressos do Campo de Públicas como protagonistas na transformação social. Estratégias e metodologias diversificadas para o desenvolvimento de práticas extensionistas garantem a qualidade da formação e a interação dos participantes, por meio de atividades voltadas à discussão teórica e prática, além de experiências vivenciadas.

É importante reconhecer que as teorias têm grande relevância neste contexto, pois a disponibilização e discussão de conteúdos relacionados aos problemas a serem trabalhados possibilita o conhecimento e a compreensão das políticas e práticas possíveis de serem implementadas para o atendimento às demandas da sociedade.

Inspirados no prestígio das práticas extensionistas, no ano de 2016, iniciou-se na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação uma prática extensionista intitulada “Programa de Internato em Administração Pública”, mais conhecido como Prinagem. Em 2020, a Universidade Federal de Lavras juntou-se à iniciativa e, em 2021, a Universidade do Estado de Santa Catarina, que participou da sua 12ª edição em 2022. Trata-se de uma iniciativa extensionista de sucesso no Campo de Públicas.

O Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal objetiva oferecer aos alunos uma atividade de extensão que permita que conheçam a dinâmica da administração pública municipal, coloquem em prática a teoria apresentada em sala de aula, aprendam com os servidores locais e contribuam com a melhoria dos processos e políticas públicas nos municípios. Nos termos da Política de Extensão da Escola de Governo, o Prinagem:

É um projeto de imersão de maior duração (4 semanas) em que os estudantes do CSAP são encaminhados para um município do estado de Minas, preferencialmente fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Normalmente, eles devem atuar em projetos e ações com vistas a compreender as dinâmicas e elementos que compõem a administração pública municipal e as suas relações com a estadual.

O principal objetivo é possibilitar ao estudante vivenciar a administração local, compreender um pouco mais a importância da administração pública municipal e suas exigências. Como o período é um pouco mais extenso, os estudantes são motivados a interagir com os agentes da administração e extrair experiências e conteúdos diversos, envolver-se em projetos locais e manter contato tanto com responsáveis pela administração quanto com associações, comunidades e cidadãos. (FJP, 2019b, p.13).

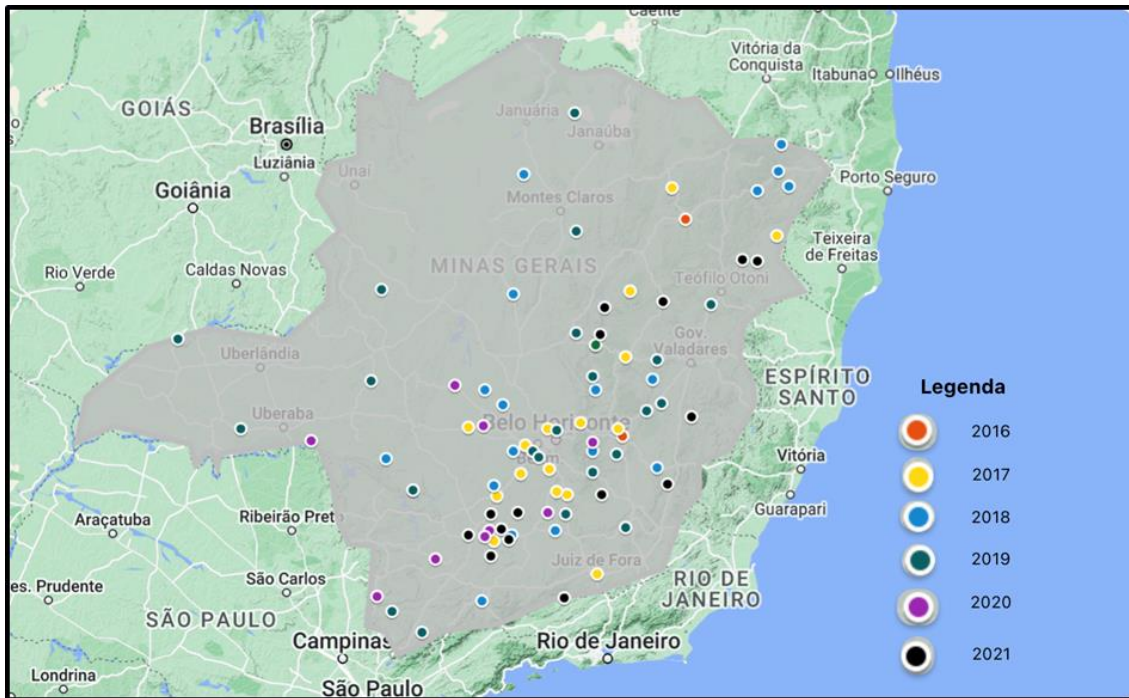
Tal projeto ganha especial importância no curso de Administração Pública da Escola de Governo, uma vez que o curso é uma das etapas do concurso público para ingresso na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Devido ao contexto de suspensão das atividades presenciais, a 9ª e 10ª edições do Prinagem foram adaptadas, de forma que sua realização ocorreu de forma remota. Esta adaptação foi necessária para que o Programa não fosse interrompido, na busca em contribuir para que as administrações municipais enfrentassem seus desafios relacionados ao planejamento e gestão de políticas públicas, especialmente em um contexto de pandemia.

Ademais, considerando que a experiência do Prinagem suscita o interesse de diversas Instituições de Ensino Superior para conhecer a dinâmica e o funcionamento do Programa, a Escola de Governo realizou a 9ª edição, pela primeira vez, em parceria com outra instituição de ensino, a Universidade Federal de Lavras.

Todas as atividades foram desenvolvidas à distância, com a participação de estudantes do curso de Administração Pública, alunos da EG/FJP e alunos da Ufla, com orientação de professores e alunos do mestrado de ambas as instituições.

O Mapa 1 abaixo apresenta os municípios contemplados pelo Prinagem, desde sua primeira edição, em julho de 2016 até janeiro de 2021 (10ª edição).

Mapa 1: Municípios atendidos pelo Prinagem – 2016-2021

Fonte: Elaboração própria.

PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Programa de Residência em Administração Pública (PRAP) tem como finalidade promover projetos e iniciativas de extensão universitária de maneira articulada com as atividades de ensino e de pesquisa desenvolvidas no âmbito do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (DAP/Ufla), em cooperação com diversos agentes da sociedade.

O Programa prevê uma série de iniciativas pedagógicas vinculadas às atividades de ensino, de pesquisa e de extensão que promovam a aproximação entre teoria e práticas de maneira reflexiva (SCHON, 1984), que privilegie o papel das ideias e valores (MAJONE, 1989; FARIA, 2003; CAPELLA, 2015), numa abordagem pós-positivista (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTTWEIS, 2012), de inspiração pragmatista (DEWEY, 1927; 1980).

O PRAP tem como objetivo principal: proporcionar às/aos alunas/os uma imersão profissional, preparando-as/os para o mercado de trabalho, a partir de uma troca de saberes entre todos os atores sociais envolvidos (gestores/as, discentes, docentes e beneficiários/as dos programas sociais), tendo um caráter de pesquisa acadêmica aplicada e visando trazer resultados para o desenvolvimento local.

Para tanto, parte da premissa de articular uma rede de cooperação: cidadãos e cidadãos, docentes, discentes, pesquisadoras, agentes públicos e privados, atores diversos em torno das questões e dos problemas públicos no âmbito dos municípios, desta forma promovendo a diversidade e a troca de saberes entre sociedade civil, universidade e instituições públicas.

Numa via de mão dupla, ao passo em que se leva aos municípios o conhecimento científico e profissional produzido e praticado pelo DAP, pretende-se trazer os problemas públicos dos municípios para o centro da matriz curricular dos cursos do Bacharelado em Administração Pública e do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, e da agenda de pesquisa dos grupos, núcleos e demais programas (OPP, NIESP, CIGOV...) do Departamento.

Assim, visa agregar à formação, de maneira sistematizada, oportunidades de imersão em pesquisa e extensão, orientadas à prática administrativa e à resolução de problemas públicos em cooperação com os agentes da sociedade, contribuindo com a produção e a difusão de conhecimentos no Campo de Públicas.

O Prap, no entanto, pode ser considerado também como mais um fruto da conquista das DCNs do Campo de Públicas, agora no contexto da curricularização da extensão. Seus efeitos, portanto, foram produzidos numa escala comunitária muito menor, restrita ao curso e seus membros docentes e discentes. Foi a partir dos efeitos sentidos por um de seus públicos, especificamente o corpo discente, que a nova reformulação da grade curricular foi posta em prática, pois havia a percepção de que o curso possuía um caráter demasiadamente teórico, carecendo de aplicabilidade prática de seus conteúdos.

O novo regulamento do trabalho de conclusão de curso (BRASIL, 2020) corporifica e produz sentido para a comunidade epistêmica e de prática envolvidos, resultando em uma coesão social ainda mais forte em torno do curso, visto que frutificou numa construção coletiva. O programa resulta de uma avaliação, portanto, um julgamento, da opinião pública dos atores envolvidos com o curso, e de um esforço comunitário para que o problema público alcançasse uma resolução.

A solução construída, no entanto, ao trazer a extensão para o centro da formação, abre espaço para a ampliação da comunidade envolvida com o curso. Antes restrita à comunidade acadêmica, a formação acadêmica agora passa a abrir espaço também para outros públicos, situados nas prefeituras municipais e nas comunidades respectivamente atendidas por elas, dotando o curso de uma dinâmica muito mais fluida de interação com uma multiplicidade de atores e demandas sociais envolvidos.

A EXTENSÃO COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO AOS PROBLEMAS PÚBLICOS

A extensão possibilita a inserção dos problemas públicos não apenas na agenda de pesquisa dos grupos, como também nas atividades de ensino em sala de aula. Mas, para isto os docentes precisam estar bem articulados com as práticas extensionistas. Práticas extensionistas tornam possível a “emergência de experiências públicas capazes de fomentar a inovação social e a construção de novos espaços de diálogo” (BOULLOSA et al. 2021:72).

No caso do Prinagem a prática encontra-se prevista na Política de Extensão Universitária da Escola de Governo (FJP, 2019b, p. 3), que prima pelo “[...] conjunto de espaços de debate e reflexão crítica, que conduzam os estudantes à prática e ao contato com experiências de diversos grupos sociais situados, principalmente, em áreas de vulnerabilidade do estado e da administração pública”.

Tal política (FJP, 2019b, p. 4) consagrou diretrizes que devem balizar a formulação e a implementação das ações de extensão universitária, tais como impacto e transformação, compreendidos como “[...] a necessidade de uma atuação transformadora da universidade, que se respalde pelos interesses da comunidade, fomenta políticas públicas e o desenvolvimento regional.” Além disto, tem o compromisso com a comunidade e o exercício de alteridade, como dois de seus princípios.

O Município é um ator imprescindível para o sucesso da prática, uma vez que além de candidatar-se em edital específico publicado pela Escola de Governo, precisa se preparar para receber os alunos. O município deverá disponibilizar um agente público, que será o tutor municipal, para acompanhar as atividades dos estudantes durante o projeto e facilitar o acesso a informações técnicas da prefeitura necessárias para o adequado desenvolvimento das atividades. Além disto, o Município deve apresentar a proposta de atividades a serem realizadas e o tutor municipal deve ter disponibilidade para elaborar, em conjunto com os estudantes, o Plano de Ação que servirá para a definição e o acompanhamento das atividades tanto por parte dos professores orientadores quanto por ele próprio.

Sendo assim, o Prinagem proporciona aos futuros gestores públicos estaduais vivências que ampliam a sua percepção sobre realidades locais e necessidades da sociedade mineira, trabalhando muito bem os problemas públicos e a multiatorialidade. Aprender fazendo, em diferentes realidades acaba por desenvolver importantes competências nestes futuros gestores públicos.

O Prinagem é desenvolvido em conformidade com a metodologia de pesquisa-ação, na qual o estudante atua e, ao mesmo tempo, aprende em conjunto com a população local por meio da troca de experiências e da vivência. Assim, ele tem a oportunidade de ampliar os seus conhecimentos acadêmicos, questionando/ratificando/retificando-os em confronto com uma realidade específica. Essa aprendizagem ocorre ao aplicar conteúdos teóricos no local, desenvolver práticas contextualizadas frente aos problemas e limitações dos municípios e compartilhadas com a comunidade e gestores locais. Dessa forma, o resultado pretendido é formar profissionais que, para além dos conteúdos teóricos, compreendam as realidades sociais e das gestões municipais e sejam estimulados a pensar em soluções para os problemas complexos enfrentados por estas, frente aos recursos disponíveis. (ENAP, 2020, p.116)

A prática é constantemente aprimorada, já que ao término de cada imersão é enviado um formulário de avaliação do Programa, tanto pelos alunos quanto pelos municípios. Em seguida é realizado um Seminário para o compartilhamento das experiências.

O Prinagem foi uma das práticas vencedoras na categoria “Inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual/distrital”, do 23º Concurso de Inovação realizado pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em 2019.

Uma primeira proposta de fundamentação teórica do PRAP, por sua vez, foi elaborada para apresentação e discussão no painel T08P09 - *Critical Pedagogy in Public Policy: approaches, experiences and challenges* do *V International Conference on Public Policies* (ICPP5), no ano de 2021 em Barcelona, Espanha (SOUZA; CAMPOS; SALES, 2021). Procurou-se ali sistematizar uma reflexão situada e contextualizada sobre as iniciativas pedagógicas do Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (Ufla, Brasil).

A atualização do projeto político pedagógico do curso, no que concerne à Residência beneficiou-se da pesquisa realizada por Rezende (2019), que trouxe elementos para a introdução de atividades de extensão para o centro da matriz curricular. As novidades propostas buscaram contribuir para alcançar, no curso de Administração Pública, a meta 12.7 do Plano Nacional de Educação, que visa a "assegurar a computação de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social", a chamada 'curricularização da extensão'.

Buscou-se com isto atender a uma demanda apresentada pelo corpo discente, no sentido de dar um caráter mais aplicado e prático à formação profissional, sem, no

entanto, descuidar dos aspectos teóricos e críticos, assim como reforçar o compromisso com o *ethos* republicano e democrático que distingue o Campo de Públicas.

Neste sentido, o Prap trabalha a partir dos dois conceitos fundamentais supramencionados: problemas públicos (DEWEY, 1927) e multiatorialidade (BOULLOSA, 2019). Por uma via, visa a inserção dos problemas públicos na sala de aula, espaço tradicionalmente mais restrito à reflexão e estudos no plano teórico; no fluxo oposto, busca promover uma maior interação entre a comunidade acadêmica do curso (professores, pesquisadores e estudantes), os órgãos do Estado (prefeituras municipais, secretarias, equipamentos públicos) e a sociedade civil (associações, ONGs, beneficiários, cidadãos) baseado na construção de uma ampla rede de colaboração a fim de permitir a inserção de estudantes nas prefeituras municipais e equipamentos públicos para, enquanto estudam as bases conceituais e teóricas nas salas de aula, observar, analisar e quando possível auxiliar em intervir nos problemas públicos vivenciados na realidade prática das comunidades envolvidas. O objetivo último é que a partir desta interação seja possível construir conjuntamente soluções para os problemas públicos reais das comunidades, de maneira inserida, reflexiva e crítica, entendendo a Administração Pública não apenas como um campo técnico, mas como um campo tecno-político por excelência (PIRES *et al.*, 2014).

Diferentemente de outros programas de residência existentes no país, no caso específico da Ufla, por se tratar de uma universidade situada no interior do estado de Minas Gerais, o modelo concebido procurou privilegiar a atuação em nível municipal (REZENDE, 2019). O foco nos municípios é desafiador, uma vez que é, ao mesmo tempo, onde podemos observar mais de perto o lugar onde ocorre a implementação das políticas públicas 'na prática', mas, por outro lado é também onde se encontra em geral abordagens empiristas, dada a maior dificuldade para contar com profissionais qualificados capazes de assessorar processos de construção pública para os problemas públicos enfrentados pelas comunidades.

O Prap prevê, portanto, uma série de iniciativas pedagógicas vinculadas às atividades de ensino, de pesquisa e de extensão que promovam esta aproximação de maneira reflexiva (SCHON, 1984), que privilegie o papel das ideias e valores (MAJONE, 1989; FARIA, 2003; CAPELLA, 2015), numa abordagem pós-positivista (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTTWEIS, 2012), fundada no pragmatismo (DEWEY, 1927; 1980). A partir de uma breve análise da experiência recente, procuramos avaliar as iniciativas de ensino, pesquisa e extensão realizadas junto aos municípios pela

comunidade do curso de Administração Pública da Ufla, a fim de orientar a discussão sobre os desafios e possibilidades para a construção de uma 'cultura de avaliação de políticas públicas' (JANNUZZI, 2016) e seu potencial para fomentar o desenvolvimento local das comunidades atendidas pela extensão universitária do curso de Administração Pública da Ufla.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A IMPORTÂNCIA DA EXTENSÃO NA CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA PARA O CAMPO DE PÚBLICAS

Procuramos estabelecer um pontapé inicial de marco teórico, que certamente poderá ser aprimorado e receber novos aportes diversos, com a finalidade de fundamentar uma proposta de prática de extensão crítica e reflexiva que sirva de suporte para atividades de extensão no Campo de Públicas. As experiências do Programa de Internato em Administração Pública – Prinagem da Escola de Governo e do Programa de Residência em Administração Pública – PRAP da Universidade Federal de Lavras constituem as experiências empíricas analisadas.

A partir de um esforço cooperativo, nos propusemos a estabelecer as bases conceituais e teóricas iniciais para que a extensão na área de Administração Pública possa ir além das práticas convencionais. A literatura que reunimos neste trabalho, longe de ser conclusiva, permite uma primeira orientação para a prática de extensão crítica, reflexiva, socialmente situada, implicada e engajada, comprometida com o aprofundamento da democracia nos municípios brasileiros alcançados por esta iniciativa.

Sob a ótica da promoção da multiatorialidade, a prática da extensão torna possível a promoção de uma maior interação entre a comunidade acadêmica do curso (professores, pesquisadores e estudantes), os órgãos do Estado (prefeituras municipais, secretarias, equipamentos públicos) e a sociedade civil (associações, ONGs, beneficiários, cidadãos) baseada na construção de uma ampla rede de colaboração a fim de permitir a inserção de estudantes nas prefeituras municipais e equipamentos públicos para, enquanto estudam as bases conceituais e teóricas nas salas de aula, observar, analisar e quando possível auxiliar em intervir nos problemas públicos vivenciados na realidade prática das comunidades envolvidas.

Considerando as políticas públicas como fluxos interpretativos ativados por uma multiatorialidade que governa problemas de pública relevância (BOULLOSA, 2019), e que, abarcam uma diversidade de experiências públicas sensíveis e simbólicas, com o

potencial de qualificar e de ampliar o campo das políticas públicas (PERES, 2020), tem-se nas práticas extensionistas, conforme as demonstradas nos relatos das experiências do internato e da residência, uma potência no campo da multiatorialidade.

Tais experiências contribuem para a construção de um tipo de gestão dialógica, horizontal e o mais coletiva possível

Não se constituem como experiências públicas as experiências em que uma multiatorialidade não se reconhece ou se veja sufocada pela exaltação da dimensão da experiência privada, pela dissolução dos sujeitos, pela personificação de mitos (em detrimento da valorização da ação coletiva) ou pela destituição da dimensão pública dos afetos privados. (BOULLOSA et al, 2021:77).

Os problemas públicos – complexos e agravados pelo contexto pandêmico – não se circunscrevem às divisões políticas que delimitam as fronteiras de estados e municípios. São territorializados e demandam uma atuação conjunta multiatorial. A falta de cooperação, essencial ao modelo federativo brasileiro e a falta de capacidade de escuta ativa da sociedade cobram a reinvenção da gestão, a retomada dos princípios da gestão social e de um caminho de desenvolvimento ancorado nas lutas sociais e nas necessidades das comunidades e territórios mais afetados – em um processo capaz de gerar uma força de oposição ao movimento de despolitização da gestão de políticas públicas.

Um Estado organizado, articulado, forte e capaz de atender aos anseios e necessidades da sociedade, carece de uma forte atuação daqueles que desenham, implementam e garantem a continuidade das políticas públicas. Estes últimos anos trouxeram algumas lições, dentre elas a necessidade de maior articulação e proposição em prol do interesse público. Neste sentido, vale trazer à baila a máxima de Michel de Montaigne: "*A mais honrosa das ocupações é servir o público e ser útil ao maior número de pessoas*".

REFERÊNCIAS

- ANEPECP. Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas. Estatuto Social. Brasília: Setembro, 2021.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BERGER, Peter, LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BITTENCOURT, M. A.; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Escolas de Governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público**

do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 75-94, maio/set. 2010.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Publicações da Escola da AGU, Brasília, v. 11, n. 4, p. 89-105, 2019.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 28, n. 3, 2013.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; PERES, Janaina Lopes Pereira; LARANJA, Lara Silva; SILVA, Luciana Guedes da. Subtração da gestão de políticas públicas no contexto pandêmico: os desdobramentos de um desamparo público agravado pela Covid-19. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 10, n. 1, p. 71 - 85, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005/ 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Federal de Lavras. **Resolução CGAP nº 01, de 16 de junho de 2020**. Aprova o Regulamento do Trabalho de Conclusão de Curso do bacharelado em Administração Pública para discentes vinculados/as à matriz curricular 2020/2. Brasília, DF, 2020. Disponível em:

https://fcsa.ufla.br/images/legislacao-graduacao/administracaopublica/125_01_16062020.pdf. Acesso em: 20 já. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Ideias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649461>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 1). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.36, n. 1, p.187-213, 2017a.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 2). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36 n. 2, p. 129-142, jul. 2017b.

DEWEY, John. Em busca do público (1927) Excertos de O público e seus problemas (1927). Cf. Hickman, Larry A. & Alexander, Thomas. The Essential Dewey, vol. 1: Pragmatism, Education, Democracy. Bloomington: Indiana University Press, 1998: pp. 281-292. A menção, contida no livro acima, à obra de Dewey [LW 2: 238-258] se refere ao volume e às páginas das Later Works: 1925-1953 in Boydston, Jo Ann (ed.). The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1969-1991.

DEWEY, John. Lógica: a teoria da investigação. In: DEWEY, John. **Dewey**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Coleção Os Pensadores, 49).

DEWEY, John. **Democracy and education**: an introduction to the philosophy of education. New York: Columbia University, 1916.

DEWEY, John. **Moral principles in education**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1909.

- ENAP. **Iniciativas premiadas no 23º Concurso Inovação no Setor Público – 2019**. Organizado pela Coordenação-Geral de Inovação. Brasília. 2020.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- FISCHER, Frank *et al.* (ed.) **Handbook of critical policy studies**. Edward Elgar, 2017.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. London: Duke University Press, 1993.
- FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (ed.). **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. London: Duke University Press, 2012.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 39 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Projeto pedagógico: curso de Administração Pública**. Belo Horizonte: FJP, 2019a. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Projeto-pedagogico.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Política de extensão universitária**. Gerência de Extensão e Relações Institucionais. Belo Horizonte: FJP, 2019b. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/GERI-Pol%C3%ADtica-de-extens%C3%A3o-universit%C3%A1ria-Fev-2019.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- JANNUZZI, Paulo. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Uma Introdução aos Conceitos e Técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.
- MAJONE, Giandomenico. **Evidence, argument and persuasion in the policy process**. New Haven: Yale University Press, 1989.
- OLIVEIRA, Kamila Pagel; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; SILVEIRA, Mauro César da. A carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71 n. 4, p. 987-1022, 2020.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da expectativa contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204p.
- PERES, Janaína Lopes Pereira. **Reinterpretando o fluxo de políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF**. 2020. 251f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.
- PIRES, Valdemir *et al.* Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública & Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4650>. Acesso em: 20 jan. 2023.

REZENDE, Larissa Ferreira. **Residência em Administração Pública**: a formulação do programa no curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Orientador: Gustavo Costa de Souza. 2019. 54 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2019. Disponível em:

<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/40526>. Acesso em: 20 jan. 2023.

RIBEIRO, Gabrielli Fernandes; SOUZA, Gustavo Costa de. Repensando a extensão universitária no Campo de Públicas a partir de um cenário de isolamento social: o caso do PRINAGEM modalidade remota em Luminárias – MG. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 4., 2021, Salvador. Anais [...]. Salvador: Even3, 2021. v. 4.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. Policy change and learning: the advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SCHON, Donald A. **The reflective practitioner**: how professionals think in action. New York: Basic Books, 1984.

SOUZA, Gustavo Costa de. CAMPOS, R. S., SALES, C. M. R. For a critical and reflective extension practice articulated with teaching: the Public Administration Residency Programme at Ufla. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 5., 2021. Barcelona. **Annals [...]**. Barcelona: IBEI, 2021.

SOUZA, Gustavo Costa de. Laboratório de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais - LAB.MAPS: bases conceituais, percurso de implantação e agenda de pesquisa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 4., 2021, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Even3, 2021.

SOUZA, Gustavo Costa de; CAMPOS, Renato Silvério; ZANOTTI, Larissa Antunes; MATTAR, Maria V. Martins. Co-construction of knowledge in university extension projects: the experience of Prinagem at Ufla, Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICIES, 5., 2021, Barcelona. **Annals [...]**. New York: Norton & Company, 2021.

STONE, Deborah. Policy paradox: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Co., 2012 [1988].

VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (org.). **Pioneirismo, renovação e desafios**: experiências do Campo de Públicas no Brasil. Florianópolis: UDESC, 2017. Disponível em:

<https://campodepublicas.files.wordpress.com/2017/12/ebook.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ZANOTTI, Larissa Antunes *et al.* Aprendizagem transformativa em processos de resolução de problemas públicos: primeiras experiências do PRINAGEM na Ufla. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 4., 2021, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Even3, 2021.

ENTRE A TÉCNICA E A PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA COM O PROGRAMA DE INTERNATO EM ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL (PRINAGEM)

BEATRICE CORRÊA DE OLIVEIRA
RAQUEL DE MATTOS VIANA
MATHEUS ARCELO FERNANDES SILVA
ROBERTO EDUARDO SANTOS DE SOUZA
JULIANA TEIXEIRA BORTOT

INTRODUÇÃO

Criado em 1986, o então curso de graduação em Administração com ênfase em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho foi desenhado com o objetivo de “capacitação e formação de servidores públicos aptos a atuarem na modernização do Estado e na inovação administrativa” (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2019, p.12). Além do curso, foi também estruturado o cargo de Administrador Público¹, posição a ser ocupada pelos egressos do curso, após o seu processo de qualificação, para atuar de forma técnica e eficiente na gestão pública estadual. Segundo Coelho (2019), o contexto de criação do curso trata-se de reposicionamento do papel do setor público no país, seja pela Constituição da República de 1988, seja pelo processo de crise e reforma da administração pública.

Considerando a perspectiva da necessidade de uma administração pública profissionalizada, a Escola de Governo foi criada em 1992 como uma organização estatal

¹ Em 1998, o cargo de Administrador Público foi transformado em Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), por meio da Lei Estadual nº 13.085/1998 (MINAS GERAIS, 1998).

responsável pelo treinamento e formação de recursos humanos para a administração pública mineira. A partir de 2004, por meio da Lei Estadual nº 15.352, a Escola de Governo passou a ser denominada “Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho” (EG), evidenciando, em seu nome a influência do professor administrativista e defensor da importância de investir na capacitação e no aperfeiçoamento do servidor público (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2019, p.12).

Desde a sua criação, a Escola de Governo atua na forma de atividades de ensino (capacitação, graduação, especialização e mestrado), pesquisa e extensão em Administração Pública e áreas afins. Este capítulo estuda como as atividades de extensão foram inseridas nesse projeto de formação de administradores públicos em nível de graduação, especialmente mais recentemente com a publicação das Diretrizes Nacionais do Campo de Públicas (2014). Ao olhar para a experiência de realização de 12 edições do Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal (Prinagem), busca-se observar os aprendizados promovidos por esta atividade, e as contribuições desta experiência para se pensar extensão universitária no Campo de Públicas.

A construção deste capítulo foi baseada na metodologia de análise documental e na análise dos dados dos questionários de avaliação do Prinagem, realizada pelos estudantes que participaram do projeto. A análise documental contribui para caracterização das atividades de extensão na Escola de Governo, seu papel e inserção no projeto pedagógico e dinâmica do Curso de Graduação em Administração Pública (Csap), especificamente o Prinagem. A análise dos questionários permitiu observar a percepção dos estudantes que participaram do programa de extensão sobre os aprendizados. Para tanto, a próxima seção discute o papel da extensão na formação universitária. Em seguida apresentamos a construção da extensão no curso de Administração Pública da Escola de Governo e o contexto de criação do Prinagem. Logo em seguida os relatórios e dados das 12 edições já realizadas do Prinagem são analisados, a partir dos debates realizados do papel da extensão para a formação dos gestores públicos. Por sua vez, os achados da pesquisa estão apresentados nas considerações finais, em que também se sumariza as reflexões sobre o lugar e as contribuições da extensão na formação em administração pública.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: CONSTRUÇÕES, DIRETRIZES E INSERÇÃO NOS PROJETOS PEDAGÓGICOS

O conceito extensão universitária vem sendo construído no Brasil especialmente desde a década de 1980 por meio do Fórum de Pró-reitores de extensão das universidades públicas (Forproex)². Nesse processo, entrelaçam-se os debates sobre o papel da universidade na sociedade e, ainda, qual formação queremos para estudantes, professores e todo corpo técnico das universidades. Soma-se a isso a busca garantir o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e extensão no ensino superior, já previsto na Constituição da República de 1988 (artigo 207).

Melo Neto (2014), em seu livro sobre Extensão Popular, destaca que na América Latina pode-se perceber a consolidação da extensão universitária com objetivos de integração da universidade ao povo, na busca de um conhecimento que esteja pautado pela realidade. O autor faz essa distinção da extensão latina para o caso, por exemplo, dos Estados Unidos e da Inglaterra, em que mesmo nas Universidades populares cujo objetivo era “alcançar” não apenas as elites, mas outras classes sociais, o propósito era a disseminação dos conhecimentos técnicos da universidade, e ainda a prestação de serviços da universidade como uma forma de alcançar os que não estavam nela. Nota-se que o movimento era de transferência, de transmissão de conhecimentos e cultura, de quem tinha (pessoas que estavam na Universidade) para quem não tinha (massas).

A defesa da extensão de caráter popular na América Latina foi marcada principalmente a partir da Reforma de Córdoba em 1919, a qual promoveu debates sobre as novas formas de construção de saberes e de diálogo entre instituições de ensino e comunidades. Além disso, esta forma de pensar a extensão orientou as lutas dos estudantes e docentes para aproximar o ensino da realidade das comunidades, principalmente, as mais pobres. Este princípio orientador das atividades extensionistas foi reforçada no Brasil pelos estudos de Paulo Freire, que defendia a extensão numa perspectiva de trocas de saberes e aprendizados conjuntos entre as comunidades populares e as escolares (PAULA, 2013).

Após experiências distintas sobre extensão universitária ao longo da história da extensão universitária brasileira, variando entre os entendimentos de uma extensão

² O FORPROEX (Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras) trata-se de uma entidade responsável pela organização, articulação e definição de políticas acadêmicas de extensão. Destaca-se que, segundo Leonídio (2017, p. 57-58), antes da instituição do Forproex Nacional as pró-reitorias já haviam iniciado debates e organizações sobre extensão em nível regional, no Norte (1985) Nordeste (1987) e Sudeste (1987).

assistencialista, ou uma extensão de transmissão de conhecimentos por meio de cursos, o Forproex contribuiu para o amadurecimento do conceito brasileiro de extensão universitária (PAULA, 2013). Em 1987, o conceito de extensão foi publicado como

o processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade. A extensão é uma via de mão dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará na sociedade, a oportunidade da elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido a reflexão teórica será acrescido aquele conhecimento. Este fluxo que estabelece a troca de saberes sistematizado acadêmico e popular, terá como consequência: 1) a produção de conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da universidade. Além de instrumentalizadora deste processo dialético de teoria-prática, a extensão é um trabalho interdisciplinar que fornece a visão integrada do social (FORPROEX, 1987, p. 2).

Em relação ao conceito sumarizado na definição acima apresentada e que foi sendo trabalhado ao longo dos demais publicações e guias do Fórum, destaca-se os entendimentos que marcam a extensão: a extensão dentro do processo formativo, articulada com o ensino e a pesquisa e fundamentada na visão integrada do social e que se faz por uma valorização da interdisciplinaridade e dos múltiplos saberes; e ainda a relação transformadora e dialógica entre a universidade e a sociedade, que nos aponta o como a extensão ocorrerá, tendo a participação e a interdisciplinaridade como pressupostos essenciais para o desenvolvimento da Extensão junto à sociedade.

No processo de amadurecimento do papel da extensão universitária, a temática da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão mobilizaram os atores a pautar a inserção da extensão no currículo dos cursos de graduação. Gonçalves (2015) destaca que a busca pela indissociabilidade ensino, a pesquisa e a extensão prevista pela constituição da República de 1988 trata-se de um desafio de uma extensão que se institucionaliza e não apenas se iguala administrativamente ao ensino e a pesquisa, mas que é considerada para de fato moldar a formação e produção de conhecimento na Universidade.

Quanto à sua institucionalização no âmbito acadêmico, dois caminhos se desenharam, e apenas um deles encontra-se mais consolidado, aquele das atividades de Extensão (programas, projetos, cursos, eventos, prestação de serviço extensionista e outras modalidades). O outro, que tem mais diretamente a ver com a Universidade necessária, de a Extensão constituir-se em prática acadêmica, um princípio filosófico, político e metodológico, permeando o Ensino e a Pesquisa, relativamente pouco avançou. (GONÇALVES, 2015, p. 1239).

Em 2014, a Lei 13.005 de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024), previu pela meta 12.7 assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária. Em 2018, essa meta foi regulamentada pela Resolução CNE/CES 07/2018. A mencionada Resolução apresenta a concepção, diretrizes e princípios da extensão universitária e estabelece que as atividades de extensão devem compor, no mínimo, dez por cento do total da carga horária curricular estudantil dos cursos de graduação, as quais deverão fazer parte da matriz curricular dos cursos (artigo 4º). A publicação da resolução trouxe a necessidade da realização de debates dentro das IES sobre propostas para promover a inserção curricular da Extensão nas matrizes curriculares dos cursos, considerando as diretrizes apresentadas pelo documento. A respeito do conceito de extensão universitária, a Resolução assim a define:

Art. 3º A Extensão na Educação Superior Brasileira é a atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa. (BRASIL, 2018, art.3º).

Tal como estava presente no conceito de extensão em 1987 e se consolidou na Resolução do Ministério da Educação, as atividades de extensão são práticas que envolvem diretamente e dialogicamente as comunidades externas às instituições de ensino e devem estar vinculadas à formação do estudante. As atividades de extensão devem ser estruturadas para a participação dos discentes tendo como princípios basilares a preocupação com o seu processo formativo cidadão, considerando a indissociabilidade do tripé ensino, pesquisa e extensão; o envolvimento com a comunidade externa à IES e o potencial de contribuição para a transformação social.

Artigo 5º: Estruturam a concepção e a prática das Diretrizes da Extensão na Educação Superior:

I - a interação dialógica da comunidade acadêmica com a sociedade por meio da troca de conhecimentos, da participação e do contato com as questões complexas contemporâneas presentes no contexto social; II - a formação cidadã dos estudantes, marcada e constituída pela vivência dos seus conhecimentos, que, de modo interprofissional e interdisciplinar, seja valorizada e integrada à matriz curricular; III - a produção de mudanças na própria instituição superior e nos demais setores da sociedade, a partir da construção e aplicação de conhecimentos, bem como por outras atividades acadêmicas e sociais; IV - a articulação entre ensino/extensão/pesquisa, ancorada em processo pedagógico único, interdisciplinar, político educacional, cultural, científico e tecnológico. (BRASIL, 2018).

Ainda que a temática da curricularização da extensão não seja tão recente, a partir da publicação da Resolução em 2018 houve um acirramento deste debate, no sentido de fazer com que as instituições de ensino superior definissem a direção a ser seguida a fim de garantir a curricularização das atividades de extensão. A seção a seguir apresentará a inserção das atividades de extensão no curso de graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, buscando apresentar o entendimento do papel da extensão no processo de formação dos estudantes e a construção de um projeto de imersão municipal; um projeto de extensão que se insere a partir de uma visão integradora do currículo do curso de Administração Pública.

A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DE IMERSÃO MUNICIPAL: QUAL EXTENSÃO PARA QUAL FORMAÇÃO?

O processo de construção da Extensão na Escola de Governo ao longo dos anos se deu em meados dos anos 2000, a partir da conjugação de interesses dos discentes e do corpo docente da Escola de Governo que cogitava oferecer atividades extraclasse aos estudantes. Iniciativas como a participação no Projeto Rondon, iniciada em 2006, e a estruturação de outros projetos de extensão, como o “Laboratório de Políticas Públicas”, o “Fica Ativo! Repensar”, o “Fica Ativo! Cidadania”, e o “Cursinho Educar”, marcaram esse processo, que se desenvolveram especialmente a partir da criação de uma Gerência de Extensão e Relações Institucionais (SOUZA, 2017).

A institucionalização das atividades de extensão ocorre mais fortemente a partir do processo de reforma do currículo do curso de Administração Pública em 2012, o qual foi tecido no contexto da estruturação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública (MAGALHÃES *et al.*, 2021, p.10). As DCN foram um importante marco para a institucionalização do Campo de Públicas, apresentando os princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos de graduação em Administração Pública. Além disso, as diretrizes curriculares apontaram as competências e habilidades esperadas para que os cursos do Campo de Públicas possibilitem a seus egressos, que, por meio de um *ethos* republicano e democrático, sejam capazes de fazer a leitura da complexidade dos problemas públicos, apresentar raciocínio lógico, analítico e crítico, saber comunicar-se, apresentar soluções e tomar decisões (BRASIL, 2014).

Apesar das DCN não darem destaque para as atividades de extensão, citando-as no artigo 8º como uma possibilidade para o desenvolvimento de conhecimentos e competências, o currículo iniciado em 2014 no Csap valorizou as atividades

complementares de graduação e as atividades de extensão, na busca por garantir as competências e habilidades indicadas pelas diretrizes curriculares. No âmbito das atividades de extensão, foram incluídas ações de imersão e conexão no total de horas do curso, além da necessidade de realização de pelo menos 1 (um) projeto de extensão dentro das atividades complementares de graduação em que os alunos estivessem em contato com alguma comunidade ou organização fora da Escola de Governo.

Conforme Regimento Interno da Escola de Governo, as atividades de extensão mobilizam estudantes, professores e técnicos da Fundação João Pinheiro, organizações, grupos e instituições parceiras, voluntários, e são supervisionados pela Gerência de Extensão e Relações Institucionais (Geri), a qual é responsável por prestar o suporte metodológico e operacional para o desenvolvimento das atividades de extensão. Desde o novo currículo implementado em 2014, a Geri trabalhou para o fortalecimento das ações de extensão universitária, tal como a estruturação de uma Política de Extensão (2019), documento orientador das diretrizes e dinâmicas da extensão na Escola de Governo, o qual consolidou o entendimento da extensão universitária e sua interação com o currículo do curso de Administração Pública, reafirmando a extensão no processo de uma prática educativa emancipatória e o compromisso da Escola de Governo na formação de administradores públicos para o estado de Minas Gerais.

Construir uma Política de Extensão de uma escola significa refletir e incorporar ideias e processos pedagógicos à prática educativa numa perspectiva emancipatória e transformadora da educação.[...] Nesse sentido, a Escola de Governo apresenta sua Política de Extensão Universitária, como um conjunto de espaços de debate e reflexão crítica, que conduzam os estudantes à prática e ao contato com experiências de diversos grupos sociais situados, principalmente, em áreas de vulnerabilidade do estado e da administração pública (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019, p. 3) .

Nesse contexto se insere o Prinagem, enquanto uma atividade prevista no projeto pedagógico do curso como uma atividade de imersão. As atividades de imersão compõem a carga horária total do curso, e têm o objetivo de favorecer o aprendizado pela vivência: ao estarem presentes nas localidades, não apenas os conhecimentos teóricos são mobilizados, mas é possível observar, sentir, conversar, perceber o cotidiano e mediar essas experiências pelos conhecimentos já existentes, buscando uma reflexão crítica sobre a realidade e como as complexidades afetam. A imersão favorece tanto o conhecimento prático de técnicas de gestão adotadas em regiões e contextos variados, quanto a troca de experiências entre os envolvidos, mas, especialmente, o movimento de deslocamento, de ir até uma determinada localidade e lá experienciar, dialogar, trazer seus conhecimentos

e contextualizá-lo frente ao real, movimento que pode ser observado em Gadoti (2017), ao expressar sobre o processo de aprendizagem a importância da bagagem que trazem os estudantes, além da importância de uma abordagem crítica e reflexiva:

A aprendizagem, para ser eficaz, deve ser significativa e pessoalmente relevante, a partir da qual o estudante organiza a construção do seu conhecimento. Como sustenta o educador norte americano Paul Auzubel (1918-2008), o fator mais importante que influi na aprendizagem é aquilo que o aluno já sabe. Para ele, a aprendizagem se torna significativa quando uma nova informação se encaixa numa estrutura cognitiva prévia (ARAGÃO, 1976). [...] Entretanto, não basta que a aprendizagem seja significativa: é preciso que ela seja crítica e reflexiva, como sustenta Paulo Freire. (GADOTI, 2017, p. 9).

Considerando esta perspectiva, a seguir iremos apresentar uma breve caracterização do Prinagem, destacando sua forma de operacionalização. Esta compreensão será importante para aprofundarmos na análise das 12 edições do programa, que virá a seguir.

O PROGRAMA DE INTERNATO EM ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL – PRINAGEM

Iniciado em julho de 2016, o Prinagem tem as prefeituras do estado de Minas Gerais como parceiras para a realização. Para tanto, a cada edição do Programa a Escola de Governo abre uma Chamada para as prefeituras manifestarem interesse em receber os estudantes, e, para tanto, apresentam 2 projetos que vislumbram como uma situação-problema a ser estudada e trabalhada pelos discentes, sob orientação remota dos docentes e com a colaboração dos servidores locais. Em geral, os estudantes vão em duplas para os municípios, desenvolvendo projetos indicados pela administração municipal ao mesmo tempo em que aprendem sobre a dinâmica das prefeituras e seus desafios locais.

Ao longo de 6 anos de existência, foram 12 edições do Prinagem realizadas, contabilizando 213 discentes da graduação, 18 docentes e 88 municípios parceiros. Tal como é o objetivo das atividades de extensão, ao longo das edições os aprendizados foram de diversas ordens, não apenas para os discentes, docentes e servidores municipais diretamente envolvidos, mas aprendizados do processo de condução, do fazer a extensão: de melhoria nas abordagens e interações com os municípios, de orientação dos envolvidos, de planejamento e aprimoramento do programa. Além disso, o programa foi

adaptado para ser realizado de forma remota por 3 edições³, e ainda foi realizado em parceria com outras duas instituições do Campo de Públicas, a Universidade Federal de Lavras (9ª, 10ª, 11ª e 12ª edição do Prinagem) e a Universidade do Estado de Santa Catarina (12ª edição do Prinagem).

A operacionalização do Programa

As atividades de campo do Prinagem ocorrem no período de férias dos estudantes, de forma que a cada semestre, para sua operacionalização, as seguintes etapas são realizadas: i) divulgação do Programa e recebimento das manifestações das prefeituras; ii) publicação do Termo de Cooperação Técnica; iii) seleção dos alunos e professores; iv) preparação; v) imersão; e vi) conclusão.

As quatro primeiras etapas são de organização e preparação. Iniciam-se com a determinação de quais municípios serão parceiros naquela edição, perpassam pela formalização de uma parceria entre a Escola de Governo e a prefeitura, e chegam no processo de definição dos estudantes e docentes que realizarão o programa. Durante a preparação, os alunos e professores participam de reuniões de alinhamento em que se apresentam as orientações gerais do Programa, o calendário e são pactuadas as entregas que serão feitas para a administração municipal, a partir de suas demandas. Para tanto, os estudantes elaboram um estudo sobre o município com o qual trabalharão, chamado de pré-diagnóstico. O objetivo é garantir que os estudantes se aprofundem na compreensão da realidade do município que irão realizar a imersão, orientados em observar sua situação socioeconômica e cultural, o contexto político administrativo da prefeitura, e assim tenham condições de ampliar as suas possibilidades de interlocução com os diversos segmentos do município. A fase preparatória inclui ainda reuniões (remotas ou presenciais) com um representante da prefeitura, que será o tutor local. O tutor é a pessoa da prefeitura indicada pelo(a) prefeito(a) para orientar, colaborar na execução das atividades previstas no plano de ação e facilitar a sua adaptação na rotina da administração pública municipal e interação com servidores e comunidade, sendo o principal interlocutor dos estudantes no município.

³ Inicialmente este capítulo se propôs a analisar as particularidades das edições remotas, mas pelo foco dado e as limitações para análise, o estudo mais aprofundado sobre as edições remotas será realizado em outro momento.

No período programado para imersão, os alunos deslocam-se para o município, onde permanecem de três a quatro semanas. A primeira semana é o momento de aproximação com a administração municipal e com a realidade local. Os alunos são orientados a realizar visitas técnicas, conhecer as secretarias, realizar entrevistas com servidores e gestores, de forma a observar a dinâmica do município. Trata-se do momento de buscar perceber como os dados levantados no pré-diagnóstico materializam-se (ou não) no dia a dia da gestão municipal. Ao final da primeira semana, os estudantes *in loco*, em diálogo com seus professores orientadores, vão construir um plano de ação, que considera as demandas expressas pela prefeitura, o tempo em que estarão no município e a sua bagagem acadêmica, profissional e complementar.

As semanas seguintes são para o desenvolvimento das atividades pactuadas, por meio de pesquisas bibliográficas, análise de documentos e dados disponibilizados pela prefeitura, aplicação de questionários/*surveys*, realização de entrevistas, observação participante e outras estratégias pactuadas com o orientador e o tutor local. A última semana é dedicada ao encerramento das atividades, pactuação de plano de ação com a prefeitura e entrega de um relatório final para administração municipal, contendo o diagnóstico da situação, as atividades desenvolvidas, resultados alcançados e sugestões ou indicativos de ações futuras para um trabalho de ação continuada.

Ao final da imersão, é realizada uma reunião geral de troca de experiências com a participação de todos os discentes e professores, a fim de avaliar a experiência e o programa. Há ainda a aplicação de um questionário de avaliação para os alunos e para as prefeituras. O resultado dos questionários permite repensar e aprimorar o programa. O quadro 1 sintetiza as fases e produtos do Prinagem.

Na próxima seção iremos analisar os resultados das 12 edições do Prinagem. Para isso, foram considerados os questionários de avaliação do programa respondidos pelos discentes ao longo destas edições, o que totaliza 211 respostas.

Quadro 1: Etapas do Prinagem

Etapas	Quando	O que fazer
Preparação	Mês que antecede à viagem	Pré-diagnóstico - levantamento de dados secundários e conhecimento de questões prévias do município. Levantamento de possíveis perguntas junto ao prof. Orientador. Preparação de materiais, com base nas demandas.
Aproximação com a Adm. Municipal e a cidade	1ª semana	Conhecimento da estrutura do executivo municipal (normas, organograma, visão de trabalho, planejamentos). Participar de reuniões, visitas técnicas, atividades programadas para conhecer a realidade, entrevistas e reuniões com o secretariado. Pactuar cronograma de atividades.
Desenvolvimento do cronograma pactuado	2ª e 3ª semana	Desenvolver as atividades pactuadas.
Finalização das atividades	4ª semana	Encerrar as atividades propostas. Apresentar as atividades realizadas e elaborar plano de ação com a prefeitura.
Entregas finais e Seminário de conclusão	Mês que sucede à viagem	Etapa realizada em Belo Horizonte, após o retorno do estudante que deverá apresentar Vídeo final sobre a experiência da imersão e participar de um seminário de avaliação identificando os bons resultados e os dificultadores para a melhoria do programa.

Fonte: Dados básicos: Gerência de Extensão e Relações Institucionais/EG/FJP.
Elaboração própria.

OS RESULTADOS DO PRINAGEM E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PROCESSO DE FORMAÇÃO DOS ESTUDANTES

Na busca por analisar as 12 edições ocorridas do Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal e suas contribuições para o processo de formação dos estudantes do curso de graduação em Administração Pública, os seguintes componentes foram considerados: as atividades realizadas pelos estudantes nos municípios, na busca por visualizar a relação do programa com o currículo do curso; a visão dos estudantes sobre o processo de interação no município e suas contribuições; a visão dos estudantes sobre os aprendizados proporcionados pela participação no programa.

Para realização dessa análise foram considerados os relatórios e apresentações elaborados pelos discentes, e ainda foram enviados os questionários de avaliação do Programa respondidos por eles a cada final de edição. Dos 213 discentes participantes das 12 edições do Prinagem o questionário alcançou 211 respostas, as quais serviram de base para a análise aqui apresentada. Destaca-se que 211 respostas não significam 211

diferentes estudantes, porque alguns realizam o Prinagem mais de uma vez durante sua trajetória no curso, e por isso respondem a cada edição em que participaram.

Desde o início de sua existência, foram registradas por meio dos relatórios dos estudantes a realização de 292 em diferentes atividades em parceria com as administrações. Essas atividades foram categorizadas em eixos os quais contribuem para compreender o tipo de atividade realizada, e se mais vinculadas a aspectos de gestão, planejamento, desenvolvimento de projetos ou propostas de melhorias em políticas públicas específicas. No total foram estruturados 11 eixos de que serviram para classificação de todas as atividades foram: a) Administração Financeira e Orçamentária; b) Carta de serviços; c) Diagnóstico, projeto ou processo de Gestão Municipal d) Diagnóstico, projeto ou processo de política pública setorial; e) Gestão de Compras; f) Gestão de contratos e convênios; g) Gestão de patrimônio/estoques/frotas; h) Gestão de pessoas; i) Participação social; j) Planejamento de governo e planos municipais; e k) Planejamento urbano.

Das 292 atividades realizadas os eixos mais demandados pelas administrações municipais foram: diagnóstico e proposta de melhoria de projeto ou processo de política pública setorial (15,75%), diagnóstico da gestão municipal (14,73%), atividades de gestão de pessoas (14,38%) e atividades de gestão de compras (13,01%). Destaca-se que uma mesma dupla de estudantes pode desenvolver mais de um dessas 292 atividades elencadas. Além disso, observa-se que os percentuais são parecidos, sendo essas quatro atividades as mais recorrentes na realização do Prinagem. As atividades menos recorrentes foram: carta de serviços (2,40%), planejamento urbano (2,74%); gestão de contratos e convênios (3,08%) e participação social (3,77%).

Destaca-se que na área de políticas públicas setoriais, as atividades podem ser relacionadas a processos e projetos que contribuam para a melhoria de gestão, ao mesmo tempo em que as atividades de gestão e planejamento podem ser realizadas em departamentos que desenvolvem políticas públicas. As áreas temáticas em que se trabalhou os 11 eixos apresentados foram: cultura, meio ambiente, saúde, desenvolvimento social, habitação, agricultura familiar, obras, transportes, turismo, administração e educação. A variedade de eixos e projetos é um dos pontos positivos do Prinagem, pois estimula nos alunos a criatividade e a autonomia, além de desenvolver a habilidade de colocar em prática os conhecimentos teóricos aprendidos em sala de aula.

O Quadro 2 a seguir apresenta 1 (uma) atividade por eixo elencado a título de entendimento das atividades realizadas.

Quadro 2: Atividades realizadas por eixo

Eixo	Atividade realizada	Edição
Administração financeira e orçamentária	Produção de um manual instrutivo sobre a Lei Robin Hood, elencando explicações didáticas sobre todos os critérios de Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), além de dicas para possíveis aumentos na receita municipal através desses critérios.	4ª edição
Carta de serviços	Elaboração de Carta de Serviços ao Cidadão de todas as Secretarias da Prefeitura, contendo todos os serviços disponíveis à população juntamente com os respectivos processos, modelados no software Bizagi Modeler.	7ª edição
Diagnóstico, projeto ou processo de Gestão Municipal	Análise acerca da gestão municipal, perpassando por todos os setores da administração e realizando o levantamento das atividades desenvolvidas, da estrutura material, das atividades de gestão, dos processos internos e do corpo de servidores.	7ª edição
Diagnóstico, projeto ou processo de política pública setorial	Realização da “Campanha Rubim Sustentável” por meio de distribuição de cartilhas, valorizando o consumo de produtos agroecológicos, reconhecendo-os como mais benéficos à saúde da população em relação aos industrializados ou aos cultivados com auxílio de agrotóxicos.	4ª edição
Gestão de compras	Redesenho do processo de compras e elaboração de fluxograma para descrever o processo desde a compra de novos materiais até a saída desses do setor de almoxarifado	3ª edição
Gestão de contratos e convênios	Mapeamento dos convênios do município e elaboração de manual de convênios e prestação de contas.	3ª edição
Gestão de patrimônio/estoques/frotas	Apoio em processos de gestão de estoques, por meio de manual com instruções sobre o processo de organização e de gestão do almoxarifado e sobre o processo de compras e planejamento de estoque; Formulários para Requisição de Compras/Estoque e para Requisição de Materiais ao Almoxarifado; e folder explicativo sobre o processo de compras públicas	10ª edição
Gestão de pessoas	Manual de instruções para criação de um Plano de cargos, carreiras e vencimentos (PCCV); Proposta inicial de PCCV para a Secretaria de Assistência Social; e instruções para Avaliação de Desempenho.	11ª edição
Participação social	Oficina com membros dos conselhos, equipe de governo e lideranças da sociedade sobre a importância da	6ª edição

	participação social na gestão municipal	
Planejamento de governo e planos municipais	Construção de um Plano de Governança para o município	8ª edição
Planejamento urbano	Relatório diagnóstico sobre processo de regularização fundiária do município	6ª edição

Fonte: Dados básicos: Gerência de Extensão e Relações Institucionais/EG/FJP.
Elaboração própria.

A avaliação periódica do programa revela que, além dos ganhos para a administração pública, medidos pela entrega dos projetos e produtos e também pelas trocas de informação e experiências com os alunos, a convivência com servidores municipais e com a população em geral de municípios de pequeno e médio porte trazem um enorme enriquecimento pessoal e profissional para os alunos.

A percepção geral dos alunos é de que o programa tem uma atuação importante na melhoria da administração pública municipal e também na sua formação. Os trechos transcritos abaixo revelam a percepção de alguns deles.

Nesse sentido, acredito que as maiores contribuições não são necessariamente as entregas finais, mas as trocas, as ideias, a apresentação de instrumentos e formas de fazer as coisas, as ferramentas criadas (ESTUDANTE A).

Extremamente importante! Tanto como uma atividade pontual, quanto como uma forma de aproximar o município da FJP e do Estado (ESTUDANTE B).

Também é importante reconhecer também as limitações do programa. Uma das principais restrições diz respeito ao tempo de realização das atividades de campo. Um mês é um período de tempo relativamente curto para um diagnóstico mais aprofundado das questões da administração pública e para a proposição de programas e projetos mais robustos.

Entendo que 4 semanas é um período muito curto para o desenvolvimento de uma entrega mais robusta, então é importante que o aluno entenda que o trabalho desenvolvido talvez não seja uma entrega resolutiva da demanda do município (ESTUDANTE F).

Outra limitação do programa está relacionada a decisão política da administração municipal de encampar as proposições elaboradas nos produtos finais. Como qualquer projeto de melhoria da administração pública, o Prinagem também depende da decisão política do governo municipal para que o projeto seja, de fato, encampado.

O Prinagem forneceu dados necessários para que a administração municipal desenvolva suas políticas com maior efetividade. Contudo, ainda cabe à administração municipal decidir o que irá fazer com os dados fornecidos, pois estes podem ser tanto bem utilizados como guardados em uma gaveta (ESTUDANTE C).

Ao mesmo tempo, destaca-se a percepção de uma dupla de estudantes sobre a sua contribuição no sentido de fomentar a comunicação dentro da prefeitura, considerando que as atividades desempenhadas podem ou não serem aproveitadas e terem continuidade na administração local, mas o papel de, enquanto estão na prefeitura, contribuir para ouvir os servidores locais construir com eles e apresentar esses resultados e entendimentos para a “alta administração” ao final do Programa, por meio dos relatórios e produtos.

A maior contribuição do PRINAGEM para a administração é a criação de canais de comunicação dentro da própria prefeitura, uma vez que as sugestões dos próprios servidores são compartilhadas para a alta administração por intermédio da equipe de alunos (ESTUDANTE D).

Quando questionados sobre quais as principais contribuições do Prinagem para a formação e aprendizados, os estudantes tiveram a oportunidade de assinalar quantas afirmações considerassem verdadeiras das seguintes opções: a imersão me possibilitou empregar na prática conceitos teóricos aprendidos no curso de graduação; a imersão me estimulou a pensar em soluções e propostas possíveis diante da realidade e problemas sociais e da administração pública local; a imersão foi uma oportunidade de desenvolvimento de habilidades interpessoais, relevantes para minha formação profissional; a imersão me possibilitou perceber realidades sociais diversas da qual eu convivo; e ainda, a imersão contribuiu para a minha formação enquanto cidadão/ã. As opções apresentadas dizem respeito às contribuições esperadas do Prinagem para o processo formativo deles enquanto estudantes do CSAP e futuros gestores públicos.

Analisando as 211 respostas apresentadas, foi possível identificar as seguintes percepções dos discentes em relação aos aprendizados oportunizados pela participação no Prinagem no quadro 3, a seguir:

Quadro 3: Aprendizados oportunizados pelos Prinagem

Afirmativa	Percentual de concordância
Qual a sua avaliação sobre as contribuições do projeto Prinagem em relação à sua formação e aprendizados? (Marque quantas afirmações considerar verdadeiras).	
A imersão me estimulou a pensar em soluções e propostas possíveis diante da realidade e problemas sociais e da administração pública local.	85,58%
A imersão foi uma oportunidade de desenvolvimento de habilidades interpessoais, relevantes para minha formação profissional.	81,40%
A imersão me possibilitou empregar na prática conceitos teóricos aprendidos no curso de graduação.	80,47%
A imersão me possibilitou perceber realidades sociais diversas da qual eu convivo.	75,35%
A imersão contribuiu para a minha formação enquanto cidadão/ã.	72,09%

Fonte: Dados básicos: Gerência de Extensão e Relações Institucionais/EG/FJP.
Elaboração própria.

Observa-se que a principal percepção dos estudantes é a contribuição do Prinagem no que diz respeito a competência de propor soluções diante de contextos diversos, especialmente no caso da administração local. Essa competência está prevista nas Diretrizes Nacionais dos cursos de Administração Pública e corrobora com o contexto de complexidade e desafios da gestão pública.

A segunda maior contribuição em participar da atividade de extensão estaria relacionada às habilidades interpessoais, especialmente considerando que o projeto conta que os estudantes estarão por sua conta nas localidades, e têm como função trabalhar em equipe e ao mesmo tempo construir relações de confiança e trabalho com os servidores locais.

A imersão contribuiu para crescimento pessoal quanto a convívio com uma equipe de trabalho, lidar com pressões e alguns desencantos, permitiu conhecer a realidade municipal, conhecer regiões diferentes de Minas Gerais e sua pluralidade, além de ter fabricado ótimas novas memórias (ESTUDANTE E).

Mais do que a aplicação de conhecimentos, ao se encontrarem no dia-a-dia do desafio da gestão municipal os estudantes afirmam que os aprendizados primeiramente mobilizados dizem respeito a necessidade de resolução de problemas e as habilidades interpessoais. Ainda que para isso os conhecimentos teóricos sejam necessários, mas eles

não são a primeira camada da experiência, ou pelo menos não são assim percebidos pelos discentes.

Além disso, a contribuição menos apontada foi a da oportunidade de formação cidadã, um objetivo a ser perseguido quando se trata da estruturação das atividades de extensão. A segunda contribuição menos notada foi a possibilidade de conviver com realidades sociais diversas com as quais o estudante já convive. Com esses indicativos observa-se que a atuação e vivências no Prinagem trazem mais fortemente os entendimentos sobre os aprendizados profissionais, e depois vêm os espaços de formação em relação a percepção de realidades e formação cidadã, menos fortes. Tal constatação pode ser percebida pela limitação do próprio programa, em seu formato de trabalhar diretamente com as prefeituras, muitas vezes nas instalações-sede de seus órgãos, nem sempre em contato direto com equipamentos de implementação de políticas públicas.

A despeito desta construção proporcionar a vivência em outro município e incentivar que os estudantes de fato se abram para conhecer o município e viver nele por 4 semanas, a realidade de trabalho e trocas junto aos servidores municipais tem sua limitação por ser um ambiente organizacional institucional em que os estudantes estão inseridos a maior parte do tempo da imersão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação das atividades de extensão do curso de graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro se deu considerando os debates nacionais de inserção da extensão no processo formativo das universidades, e ainda o processo de institucionalização do Campo de Públicas no Brasil. Especialmente a partir do currículo iniciado em 2014, as atividades de extensão tornaram-se um componente obrigatório, logrando um papel relevante de contribuir para a formação de administradores públicos com fundamentos teóricos sólidos, e ao mesmo tempo contextualizado à complexidade da realidade.

Pautadas pela concepção de extensão popular que permite a troca de saberes entre estudantes e a sociedade, acredita-se que a EG-FJP tem buscado o desenvolvimento de projetos de extensão que se articulem com o currículo como um todo de forma possibilitar coesão entre reflexão acadêmica, prospecção de novos conteúdos e percepções e de inserção na sociedade concomitantemente à validação das teorias à luz da percepção social vivenciada. Nessa esteira, apresentou-se o Prinagem. Por meio da metodologia de

imersão, o Prinagem possibilita que os estudantes do curso experienciem a realidade municipal por 4 semanas, enquanto desenvolvem atividades técnicas-acadêmicas em conjunto com os gestores municipais.

Ao observar as atividades já realizadas pelos estudantes, sob orientação dos docentes, nas 12 edições do Prinagem foi possível perceber uma diversidade de atividades e temas. Foram identificados 11 eixos de ação, sendo que os principais estavam relacionados com o desenvolvimento de diagnóstico e melhoria de processo ou projeto em políticas públicas setoriais e ainda diretamente em relação à gestão municipal. A gestão de compras e a gestão de pessoas também estão presentes como atividades desempenhadas. Em relação às contribuições dos estudantes, eles reconhecem o limite da atuação por 4 semanas, mas identificam que o trabalho realizado tem o potencial de indicar caminhos iniciais, e contribuir para a comunicação e a reflexão entre os servidores municipais.

Por fim, atentou-se para a percepção dos discentes em relação aos aprendizados que a participação no Prinagem lhes proporcionou, considerando os objetivos do programa e seu alinhamento com a proposta de formação do Csap. Foi possível identificar que para os estudantes os principais aprendizados por meio do Prinagem foram a oportunidade de buscar soluções em competência de propor soluções diante de contexto diversos das gestões locais e o desenvolvimento de habilidades interpessoais. Com relação aos aspectos relacionados à formação cidadã e à oportunidade de aprender por meio de realidades sociais diversas, esta foi uma opção assinalada com menos frequência, indicando que esta não é uma percepção direta dos estudantes que participam do Prinagem.

Cabe destacar que o questionário se propôs a captar as percepções dos estudantes sobre seus aprendizados e experiências vividas, mas as experiências são diversas, e os estudantes enquanto sujeitos mediam os aprendizados de formas singulares. Ainda assim, a pesquisa permitiu observar o papel do Prinagem no processo de formação de mais de 200 discentes do curso de graduação em Administração Pública, apontando para seus limites frente aos objetivos traçados, o que também indica potenciais para ajustes do programa para fortalecer os espaços de aprendizagem da extensão.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF: 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192. Acesso em 30 dez. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014 que aprova o Plano Nacional de Educação PNE 2014-2014 e dá outras providências. Brasília, 2018. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_RES_CNECESN72018.pdf. Acesso em: 30 dez. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/14**. Brasília, DF: INEP, 2014a. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 30 dez. 2022.
- COELHO, Fernando de Souza. **História do ensino de administração pública no Brasil [1854-2006]**: antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4285/1/9_Livro_Hist%C3%B3ria%20do%20ensino%20de%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20no%20brasil%20%281854-2006%29.pdf. Acesso em: 29 dez. 2022.
- ENCONTRO DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. 1. 1987. Brasília. **Conceito de extensão, institucionalização e financiamento**: documento final. Brasília: UNB, 1987. 18p. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/1987-I-Encontro-Nacional-do-FORPROEX.pdf>. Acesso em: abr. 2022.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Projeto pedagógico 2019**: curso de Administração Pública. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Projeto-pedagogico.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Projeto pedagógico 2021**: Curso de Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/15.02_PROJETO-PEDAGOGICO-2021-v25.01.2021.pdf. Acesso em: 29 dez. 2020.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Gerência de Extensão e Relações Institucionais. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Política de extensão universitária**. Belo Horizonte: FJP, 2019.

GADOTTI, Moacir. **Extensão universitária**: para quê? São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2017. Disponível em:

https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o_Universit%C3%A1ria_-_Moacir_Gadotti_fevereiro_2017.pdf. Acesso em: maio. 2022.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: um princípio necessário. **Revista Perspectiva**, Florianópolis v.33, n.3, p. 1229-1256, set./dez. 2015.

LEONIDIO, Luciano Flávio da Silva. **História do Fórum de Pró-reitores de extensão de instituições públicas de educação superior brasileiras – FORPROEX (1987-2012)**. 2017, 182 f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro Acadêmico do Agreste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

MAGALHÃES, Bruno Dias *et al.* Reforma do projeto pedagógico do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro: avanços e perspectivas. *In: ENEPCP ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*. 4. 2021. Brasília. **Anais [...]**. Brasília: ANEPCP, 2021. p. 1-22. Disponível em:

<https://www.even3.com.br/anais/enepcp2021/361745-reforma-do-projeto-pedagogico-do-curso-de-graduacao-em-administracao-publica-da-escola-de-governo-da-fundacao-joa/>. Acesso em: 21 jun. 2022.

MELO NETO, José Francisco de. **Extensão popular**. 2. ed. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014. 122p. Disponível em: <http://www.ccm.ufpb.br/vepopsus/wp-content/uploads/2018/02/Extens%C3%A3o-Popular-Editora-da-UFPB-2014.pdf>.

Acesso em: 22 maio 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Lei nº 13.085, de 31 de dezembro de 1998**. Cria as carreiras que menciona, institui a Gratificação de Desempenho e Produtividade Individual e Institucional e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 1998.

PAULA, João Antônio de. A extensão universitária: história, conceito e propostas.

Interfaces, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 05-23, jul./nov. 2013. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/18930>. Acesso em 30 dez. 2022.

RODRIGUES, M. I. A.; OLIVEIRA, K. P. O curso de administração pública e a carreira de EPPGG. *In: AMORIM, M.A.; RODRIGUES, M. I. A.; SOUZA, L. G. (org.). Histórias de gestores governamentais: formação e experiência profissional de egressos do Curso de Administração Pública (Csap) da Fundação João Pinheiro (FJP)*. Belo Horizonte: FJP, 2019.

SOUZA, Roberto Eduardo Santos. **As ações de extensão universitária na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro**: registro da trajetória e reflexões sobre o monitoramento e a avaliação dos projetos. 2017. 66 f. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

OS EVENTOS NATURAIS: A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E OS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS NA PREVENÇÃO AOS DESASTRES

PAULO FREDERICO HALD MADSEN

ÁGNEZ DE LÉLIS SARAIVA

ARTHUR RIBEIRO DE FREITAS

BÁRBARA DE OLIVEIRA DOMINGOS

CAROLINA GOMES RIBEIRO

INTRODUÇÃO

No processo formativo dos estudantes da graduação nas instituições de ensino superior – IES, a extensão tem um papel fundamental de propiciar interações entre espaços que produzem conhecimentos distintos, ou seja, escolares e os populares (PAULA, 2013). Apesar dos avanços no reconhecimento e na importância que a extensão universitária vem adquirindo nos últimos anos no Brasil, ainda é um grande desafio desenvolver programas alinhados ao ensino e à pesquisa que possibilitem experiências de formação e desenvolvimento acadêmico e profissional aos estudantes, principalmente, dos cursos na área das ciências humanas (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020). Essa é uma realidade presente na graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro – EG/FJP. Na tentativa de abrir novos espaços de atuação para os seus estudantes e atendendo à solicitação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG, que se construiu o projeto de extensão “Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais”, que está em execução desde o início do ano de 2021.

Este estudo analisa o desenvolvimento desse projeto. Para isso, pergunta-se, como o desenvolvimento desse projeto de extensão possibilitou aos seus participantes a

construção de conhecimentos para prevenção e enfrentamento dos desastres naturais? O seu objetivo geral é, analisar o processo de construção de conhecimentos decorrente das interações entre os estudantes e os docentes com os gestores municipais dos municípios analisados para conhecer a atuação, os problemas e os desafios enfrentados durante os desastres provocados pelas chuvas de 2021. Para atingir esse objetivo, este estudo apresenta o seu percurso metodológico, resgata a trajetória e os tipos de extensão universitária predominantes nas IES do país, descreve a extensão na graduação em Administração Pública da EG/FJP e analisa o projeto em questão. Por fim, apresenta algumas considerações finais.

PERCURSO METODOLÓGICO

Quando se pretende produzir estudos de profundidade para adquirir conhecimentos importantes e contribuir para avanços em determinados procedimentos ou áreas de pesquisa, são indicados os estudos de caso (BORGES, 2007, p. 2). Os estudos de caso são utilizados, também, para testes de teorias. Nesse sentido, Borges (2007, p. 5) argumenta que “mesmo a partir de um único caso é possível obter múltiplas observações (ex., ao longo do tempo) e testar várias implicações de uma teoria ao longo de uma determinada cadeia causal”. Em sintonia com este argumento, Rezende (2011, p. 302), ao reforçar a sua importância nas pesquisas na área das ciências sociais aplicadas, incluindo a Administração Pública, considera que “os estudos de caso, quando bem utilizados, representam alternativas relevantes para a geração de teorias, teste de hipóteses, e produção de inferências causais”. Assim, essa escolha metodológica permite conhecimentos do referido projeto e a caracterização dos tipos ideais de extensão universitária para saber em qual delas o projeto se aproxima. Espera-se, com isso, estimar o seu alcance quanto aos objetivos propostos, isto é, a formação dos estudantes e o seu desenvolvimento profissional e escolar.

As técnicas de pesquisa e análise de dados mais apropriadas aos estudos de caso simples é a qualitativa. Na verdade, esses são dois procedimentos metodológicos que andam juntos (NEVES, 1996). Eles se completam e possibilitam aos pesquisadores conhecimentos específicos da realidade analisada. Este estudo utilizou das seguintes técnicas de coleta e análise dos dados: a) observação participante, pois os pesquisadores são também participantes do projeto e tiveram atuação decisiva no seu planejamento e execução; e b) análise do conteúdo do relatório e do protocolo mínimo final de

enfrentamento disponibilizado ao MPMG com o intuito de orientar as ações dos agentes públicos estatais para enfrentar os desastres provocados pelas fortes e intensas chuvas que ocorreram no final do ano de 2021 e início de 2022.

Antes de proceder às análises de conteúdo dos documentos e o estudo de profundidade do projeto, apresentar-se-á o histórico da extensão universitária no Brasil e os seus tipos ideais para que o caso concreto seja analisado sob essa luz. Assim, a seção seguinte será dedicada ao histórico e aos tipos de extensão universitária que predominam no Brasil.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: HISTÓRICO E TIPOS

A extensão universitária é o último dos três pés que sustentam a educação superior a ser institucionalizado. No entanto, as primeiras iniciativas extensionistas datam da segunda metade do século XIX na Universidade de Cambridge na Inglaterra. A iniciativa era levar cursos de extensão para os diversos setores da sociedade inglesa e em diversas localidades da Inglaterra. Nesse período as iniciativas extensionistas se disseminaram para a Bélgica, Alemanha e França, entre outros (PAULA, 2013).

Concomitante à Europa, as universidades dos Estados Unidos da América também passaram a desenvolver projetos e ações consideradas de extensão. Essas atividades eram desenvolvidas junto ao empresariado para transferir tecnologias que possibilitassem o desenvolvimento econômico. Paula (2013, p. 10), ao referir-se à trajetória europeia, afirma que esta “buscou legitimação e estabilidade mediante implantação do Estado de Bem-estar Social”. Enquanto isso, nos EUA, o caminho seguiu outra direção e procurou fortalecer a “vocação rigorosamente liberal” daquele Estado. Essa forma de conceber a extensão hierarquiza os saberes e atribui grande valor àqueles produzidos no âmbito das universidades. Nesse sentido, a extensão se traduz na transferência e no compartilhamento destes saberes para melhorar a sociedade e a economia (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020).

Nas universidades latino-americanas, a extensão passou a fazer parte de suas atividades como forma de respostas aos graves problemas e desigualdades socioeconômicas presentes na região. A influência dos movimentos sociais, como a Revolução Mexicana de 1917, o Congresso de Córdoba em 1918, ascensão do desenvolvimentismo e a Revolução Cubana tiveram forte influência sobre as universidades e sobre a luta dos estudantes contra o imperialismo e capitalismo

dependente na região (PAULA, 2013). Nesse viés, a extensão universitária no contexto latino-americano tendeu para a aproximação com o movimento operário e camponês e para concepções dialógicas de construção de novos conhecimentos. Ou seja, concebia o caminho de trocas de saberes e conhecimentos, pois “estaria aí uma das sementes da extensão dialógica e voltada aos segmentos subalternos da sociedade” (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020, p. 5). A forma como a extensão passou a fazer parte das universidades latino-americanas foi decisiva para a definição de seus princípios e formato. Por outro lado, os modelos europeus e dos EUA exerceram e exercem influência em algumas universidades e cursos que desenvolvem atividades de assistência social (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020).

Entretanto, a extensão universitária no contexto latino-americano tendeu para a aproximação com o movimento operário e camponês e para concepções dialógicas de construção de novos conhecimentos. Ou seja, concebia o caminho de trocas de saberes e conhecimentos, pois “estaria aí uma das sementes da extensão dialógica e voltada aos segmentos subalternos da sociedade.” (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020, p. 5).

A extensão universitária no Brasil foi influenciada pelo contexto latino-americano. Até o início do século XX, porém, havia poucas escolas de nível superior e grande parte delas estava situada na Região Sudeste. Nessa época a educação, principalmente a superior, era um privilégio da elite e só com a promulgação do texto constitucional de 1988 se tornou direito social garantido aos brasileiros (CURY, 2008). Mesmo que as primeiras universidades no país tenham sido criadas tardiamente, a extensão já fazia parte de suas atividades e permaneceu durante todo esse tempo de forma incompleta e com poucos vínculos com o ensino e a pesquisa. Na maioria das vezes, se limitava a palestras e cursos, sem diálogos com os problemas das localidades onde aconteciam (GAVIRA; GIMENEZ; BONACELLI, 2020).

O processo de institucionalização da extensão no Brasil estava vinculado à necessidade de sua curricularização, ou seja, de sua inclusão nos currículos das IES. Isso era compreendido como um importante passo para torná-la obrigatória e associada ao ensino e a pesquisa. O movimento para que isso acontecesse ganhou força com a criação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex). A promulgação de uma série de normativos federais contribuiu para que isso ocorresse, a saber: a) “Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, [que] estabeleceu que a extensão se realizaria por meio de cursos e conferências”; b) Lei n.º 4.024/1961, ou Lei das Diretrizes e Bases da Educação de 1961, que deu mais um passo

em direção à sua institucionalização; c) Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; d) “Lei nº 10.172/2001, [que] instituiu o segundo Plano Nacional de Educação – PNE, a curricularização tornou-se obrigatória para as IES federais”; e) Lei n.º 13.005/2014, que tornou obrigatória para todas as IES a curricularização da extensão; e f) Resolução do Ministério da Educação n.º 7/2018, que “estabeleceu as diretrizes para a inserção da extensão nas matrizes curriculares dos cursos de graduação” (GAVIRA; GIMENEZ; BONACELLI, 2020, p. 401). Atualmente a extensão encontra-se relativamente institucionalizada, pois as IES estão obrigadas a direcionar 10% da carga horária total de suas disciplinas para programas e atividades de extensão (BRASIL, 2018, art. 4º, *caput*).

Apesar deste caminho percorrido, a institucionalização da extensão nas IES do país ainda está incompleta (PAULA, 2013). Porém, são inegáveis os avanços institucionais. As contribuições dos movimentos estudantil e dos docentes, da educação popular, do pensamento educacional de Paulo Freire e do Forproex são capítulos importantes nesta trajetória (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020). Estas contribuições também estão expressas nos diferentes tipos de práticas extensionistas, tais como:

[...] i. a concepção assistencialista, onde os acadêmicos buscam oferecer assistência à população através de repasses de conhecimento ou atuação técnica em problemas pontuais; ii. a prestação de serviços às empresas e governos com vistas a resolver problemas científicos e técnicos sob demandas específicas; iii. a extensão comunitária e suas diversas metodologias e perspectivas ideológicas, que buscam interagir, em linhas gerais, com comunidades e populações marginalizadas de forma dialógica; iv. A concepção de extensão enquanto divulgação científica e formação técnica a um público que não tem acesso ao ensino de graduação e pós-graduação tradicionais, como cursos, palestras e eventos; v. a extensão enquanto vínculo entre universidade e empresa, especialmente no que se refere à transferência e desenvolvimento de inovações tecnológicas. (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020, p. 4).

A escolha de um determinado modelo atende aos projetos político e pedagógico da IES. Os modelos funcionam como tipos ideais, bem como permitem identificar os seus espaços formativos, o que entende ser o seu papel da educação superior e que tipo de profissional busca formar.

Assim, quando predomina o modelo assistencialista de extensão, por exemplo, evidencia-se que a IES considera que o seu ensino e os conhecimentos produzidos por ela são suficientes na formação dos seus estudantes. E se reconhece que a sua função social é a prestação de serviços colaborando com o Estado ou o mercado. Por sua vez, a extensão comunitária busca criar espaços de interação entre docentes, estudantes e membros das

comunidades ou sujeitos sociais. Esses espaços são lugares de trocas de saberes em que os conhecimentos das comunidades são fundamentais para a vida da universidade e formação dos estudantes. Não há hierarquia e todos eles têm importância na vida social e nas universidades. Os modelos assistencialista e comunitário estão em extremos de um *continuum* onde figuram os demais modelos de extensão. Portanto, esses dois modelos servem como referências para analisar as extensões praticadas nas IES.

O modelo que mais interessa a este estudo é o comunitário e “suas diversas metodologias e perspectivas ideológicas, que buscam interagir, em linhas gerais, com comunidades e populações marginalizadas de forma dialógica”. Este tem suas origens na educação popular, nas proposições de Paulo Freire e é defendido pelo Forproex (PAULA, 2013). Uma de suas características relevantes é a de que o conhecimento é uma via de mão dupla, construído pelas interações entre os diversos sujeitos em diferentes espaços de aprendizagem (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020). No caso em tela, este modelo implica enxergar as administrações municipais como fontes importantes de conhecimentos para orientar os estudos e as pesquisas. Isto porque elas são implementadoras de políticas sociais, estão próximas da população e produzem conhecimentos práticos sobre gestão e provisão de políticas públicas (SARAIVA, 2020).

Assim, tomando como referência o modelo comunitário, este estudo analisa aquele praticado na graduação em Administração Pública da EG/FJP. No primeiro momento, descreve a sua trajetória para mostrar como o projeto “Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais” está estruturado e inserido no contexto da extensão. Em seguida, procede à sua análise.

EXTENSÃO NA GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO¹

A Escola de Governo da FJP oferece apenas a graduação em Administração Pública (MINAS GERAIS, 1992). Este curso faz parte do processo seletivo da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG e está regulamentado pela lei estadual de Minas Gerais 18.974/2010. Ou seja, a graduação cumpre uma função de formar os EPPGGs para o governo do estado (MINAS GERAIS, 2010, art. 7º, *caput*).

¹ Os dados e outras informações que foram utilizados nesta seção foram disponibilizados pela Gerência de Extensão e Relações Institucionais (Geri) da Fundação João Pinheiro para a elaboração deste estudo.

Portanto, sua proposta pedagógica está direcionada para formação destes profissionais que ocupam cargos estratégicos na estrutura da administração pública estadual.

A extensão universitária no âmbito da Escola de Governo é realizada pela Gerência de Extensão e Relações Institucionais – GERI². Os documentos que estruturam os projetos político e pedagógico da graduação em Administração Pública, em diversos momentos, reforçam a articulação do tripé ensino, pesquisa e extensão e a importância desta última no processo formativo dos EPPGGs. Além disso, ela aparece como uma das atribuições da EG/FJP (FJP, 2020, p. 8) e, também, como parte da formação prática dos seus estudantes,

As atividades de extensão e imersão, bem como as demais atividades complementares de graduação, produzem um conhecimento para além do acadêmico, uma vez que o conhecimento gerado é fruto de uma troca de saberes, do confronto entre o mundo das ideias e a realidade das comunidades, grupos e organizações externas à Escola de Governo. Essas atividades podem ser realizadas em parcerias com órgãos/entidades públicos dos diversos entes federados, organizações do Terceiro Setor e outras Instituições de Ensino Superior, com vistas a proporcionar atividades e experiências diversas relevantes à Administração Pública. (FJP, 2020, p. 14).

O eixo social tem a finalidade de proporcionar “o desenvolvimento de um trabalho social útil, que é constituído em conjunto com os atores, visando uma construção não alienante, possibilitando que os envolvidos pertençam àquela construção e possam atuar a partir dela” (FJP, 2020, p. 36). Os projetos sociais são amplamente desenvolvidos na extensão. Atualmente está em funcionamento o Cursinho Educar, preparatório para o processo seletivo para entrada na educação superior como o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, e o Fica Ativo Cidadania.

Os projetos do Eixo Acadêmico apresentam “iniciativas que, pela natureza de suas atividades, incentivam a pesquisa e o estudo mais aprofundados de determinados temas [...]” (FJP, 2020, p. 37). Eles têm a finalidade de introduzir os estudantes na pesquisa e na produção de estudos que exigem um pouco mais de elaboração e técnica e, muitas vezes, são publicados em periódicos especializados ou apresentados em encontros e congressos. Os projetos vigentes nesse eixo são o Observatório de Políticas Públicas – OPP e a Sociedade de Debates.

O terceiro eixo envolve os Projetos Profissionais. Este tem como objetivo propiciar “projetos que permitem a vivência de desafios profissionais e a aplicação de

² As informações relativas à Geri e aos projetos e programas de extensão desenvolvidos atualmente no âmbito da graduação em Administração Pública que serão utilizadas nesta seção foram retiradas do “Projeto Pedagógico Curso de Graduação em Administração Pública” (FJP, 2020).

conhecimentos do graduação em Administração Pública - Csap para o desenvolvimento de atividades relacionadas à prática profissional de um gestor público” (FJP, 2020, p. 40). São projetos muito específicos que buscam a troca de conhecimentos com gestores e servidores públicos das diversas agências das três esferas da federação brasileira. Nesse eixo, o destaque é a “João Pinheiro Júnior, organizada no formato de Empresa Júnior para prestar serviços de consultoria em diversas áreas da administração com foco em organizações públicas” (FJP, 2020, p. 40).

A extensão na EG/FJP apresenta características relevantes a serem consideradas, quais sejam: a) cumpre a legislação federal, pois está inserida no currículo escolar da graduação em Administração Pública; b) é aberta a propostas provenientes dos estudantes, docentes, comunidade, dos governos e agências públicas; c) está estruturada na forma de eixos e compreende um percurso formativo para os estudantes; e d) é aberta e possibilita diálogos entre os saberes produzidos na EG e na sociedade. O que contribui para arejar o ensino e a pesquisa na FJP. Por fim, reforça-se que ela cumpre os princípios do modelo comunitário de extensão e atende os requisitos do Forproex (PAULA, 2013; CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020).

O projeto “Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais” poderia se encaixar em quais dos eixos? Que experiência formativa ele traz para os estudantes, docentes, membros do Ministério Público de Minas Gerais, gestores públicos municipais e demais interessados? Isso será tratado na seção seguinte.

ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO PROJETO – OS MUNICÍPIOS MINEIROS E OS DESASTRES NATURAIS

Para a construção desta seção, utilizou-se como base de dados os depoimentos dos estudantes e docentes participantes e os documentos produzidos pelo projeto. Para não ser apenas uma descrição das atividades, a análise toma como categoria a extensão comunitária e dialógica entre os modelos propostos (PAULA, 2013; CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2020). A intenção é identificar o potencial inovador deste projeto e como ele estabelece o lugar de compartilhamento de conhecimentos entre os seus participantes.

Esta seção primeiro traz informações sobre as mudanças climáticas e como elas estão afetando o regime das chuvas nos diversos lugares. Em seguida traz a descrição dos desastres provocados pelas chuvas de fevereiro e março de 2021 nos municípios de Santa Maria de Itabira e Carangola em Minas Gerais. Em terceiro, analisa o projeto, para isso

retoma as origens da parceria entre a FJP e o MPMG. Posteriormente, descreve como ele foi estruturado e se desenvolveu até chegar nos seus produtos. Por último, analisa os resultados obtidos pelos atores envolvidos, ou seja, alunos e docentes da EG/FJP, gestores públicos municipais e os membros do MPMG.

As chuvas intensas e os desastres naturais – um fenômeno cada vez mais comum

No planeta Terra, existem regiões sujeitas a fenômenos naturais cuja força e impacto assumem grandes proporções. Eles podem colocar vidas em risco, danificar construções e destruir meios de sustentação das comunidades onde ocorrem. Por exemplo, as estiagens prolongadas e chuvas intensas na Europa e Estados Unidos em 2021.

No entanto, a partir desses fenômenos, toma-se por definição que desastre provocado por fenômeno natural está relacionado às consequências sobre a sociedade e sobre aquilo que é resultado das atividades humanas. Isto é, a concepção de desastre é uma construção social. Nesse sentido, os principais eventos naturais, causadores de desastres relevantes, podem ser assim classificados (OPAS, 2014):

- eventos geológicos, geomorfológicos ou geofísicos: processos erosivos, de movimentação de massa e deslizamentos resultantes de processos geológicos internos ou agentes de intemperismo;
- eventos meteorológicos: processos que resultam em fenômenos como raios, ciclones tropicais e extratropicais, tornados e vendavais;
- eventos hidrológicos: processos que resultam em alagamentos, enchentes, inundações graduais e/ou bruscas, deslizamentos resultantes do aumento do nível e da força das águas de rios ou córregos;
- eventos climatológicos: processos relacionados à estiagem e secas por períodos prolongados, queimadas e incêndios florestais, chuvas de granizo, geadas, ondas de frio e calor.

Quase todos os eventos naturais, que provocam desastres, apresentam uma variável marcada pela interferência ou contribuição humana. Sejam elas ações que

desequilibram o ambiente por desconhecimento, falta de percepção de risco, ou por omissão em atitudes preventivas quanto aos efeitos de situações extremas.

Os fenômenos meteorológicos extremos têm ficado mais intensos e frequentes ao longo da série histórica de monitoramento. O número desses eventos se multiplicou por 5 nos últimos 50 anos. Os dados publicados pela Organização Meteorológica Mundial em 2021 apresentam onze mil incidentes e apontam para o papel das mudanças climáticas na frequência de enchentes, secas e outros fenômenos (ONU, 2021). Desde a Revolução Industrial, aumentaram exponencialmente as emissões de gases do efeito estufa na atmosfera da Terra. Quando esta aquece, retém mais água e pode provocar chuvas intensas, muitas vezes, concentradas em determinadas regiões. Os temporais trazem consequências devastadoras nas zonas urbanas devido a sistemas de drenagem deficientes, as construções situadas em superfícies instáveis e áreas com o risco de serem inundadas. Assim, a insuficiência de planejamento, de gestão de risco urbano, de estratégias de mitigação e de investimentos em infraestrutura amplia os efeitos para os moradores.

No Brasil, há registros destes eventos narrados em estudos e na literatura popular desde o século XIX. No entanto, “o crescimento acelerado da urbanização em encostas e margens de rios observado nas últimas décadas no país tem agravado os efeitos adversos das chuvas, provocando sérios prejuízos sociais e econômicos” (BROLLO; FERREIRA, 2009). É difícil mensurar os prejuízos provocados por eventos naturais. Isso porque, os registros sobre os acontecimentos, os seus efeitos em termos dos danos e das perdas materiais não existem ou são precários. Nos últimos 25 anos, foram catalogados cerca de 64 mil registros de eventos, com prejuízos totais estimados em mais de 330 bilhões de reais (BANCO MUNDIAL, *et al.*, 2020).

No *ranking* brasileiro, o estado de Minas Gerais lidera as ocorrências de desastres naturais (CNM, 2022). Foram 8.095 registros entre 2013 e 2022 (MURATORI, 2022). Dentre os seus tipos, aqueles provocados por chuvas e enxurradas ficam atrás apenas da estiagem ou seca e doenças infecciosas virais, como o novo coronavírus. Para exemplificar, alguns eventos recentes ocorreram em Minas Gerais em dezembro de 2021 e janeiro de 2022. Neles, diversos municípios do Norte e Noroeste mineiros sofreram com as fortes chuvas que provocaram enxurradas, alagamentos e inundações com milhares de pessoas desabrigadas ou desalojadas. No balanço de outubro de 2021 até fevereiro de 2022, a Defesa Civil estadual contabilizou 9.521 pessoas desabrigadas, 60.497

desalojadas e mais da metade dos municípios mineiros (435) em estado de emergência devido a esse tipo de desastre (FIGLIAGI, 2022).

Os municípios de Santa Maria de Itabira e Carangola: as chuvas e os desastres

Em fevereiro de 2021, vários municípios mineiros sofreram com as chuvas intensas, seguidos de inundações que arrasaram suas áreas urbanas e rurais. Entre eles, Santa Maria de Itabira e Carangola foram casos particulares. Para compreender melhor os acontecimentos, é importante fazer a contextualização destes dois municípios com suas características socioeconômicas e sua ocupação urbana.

Localizado na Zona da Mata Mineira, Carangola possui uma área total de 353 km², onde vivem uma população estimada em 2021 de 33.224 habitantes, dos quais 83,61% residiam em ambiente urbano (IBGE, 2021). Fundado em 1882, ele leva o nome do rio de mesmo nome que o atravessa, o Rio Carangola, que nasce no município de Orizânia (MG). O município possui grande relevância econômica, social e cultural para sua região. As suas principais atividades econômicas são agricultura, a pecuária, a indústria alimentícia, a construção civil e a prestação de serviços (IBGE, 2021).

A população urbana de Carangola se concentra principalmente ao longo das margens e na área de vale formado pelo Rio Carangola. Este é sua principal fonte de água e responsável por enchentes que marcam a história da cidade. A região possui colinas com declividade acentuada que influenciaram e influenciam a ocupação da área urbana de forma linear, acompanhando os vales (MATTOS, 2013) e as margens do rio. Sua população urbana se concentra em apenas 1,2% da área total do município (IBGE, 2021). Dessa maneira, ele apresenta dois vetores de ocupação em áreas ambientalmente frágeis: a área marginal ao longo do Rio Carangola, onde estão os bairros mais antigos que sofrem com constantes enchentes nos períodos chuvosos; e as áreas de encostas de ocupação mais recente, caracterizado por fragilidades ambientais, como processos erosivos e movimentos de massa (RAMOS *et al.*, 2006; MATTOS, 2013). Apesar de possuir o Plano Diretor, a falta de controle fomentou processos significativos de ilegalidade urbana e mostra que ele é insuficiente para o seu planejamento urbano (MATTOS, 2013).

Em fevereiro de 2021 ocorreram chuvas intensas nas cabeceiras do Rio Carangola, que desencadearam em inundações em Carangola. Somente na madrugada do dia 19 choveu a quantidade esperada para todo o mês. Assim, foi declarada a situação de emergência decorrente da inundação (CARANGOLA, 2021). Nessa ocasião, o nível do rio ultrapassou a marca dos 6,50 metros acima do normal, nível nunca registrado antes no

município (EMATER, 2021), provocando alagamentos na área central e na zona rural. Esse evento foi considerado pelas autoridades e moradores como uma das maiores inundações já ocorridas na cidade, similar ao que aconteceu em 1985. O município de Santa Maria de Itabira possui uma área total de 600 km². Em 2021, a sua população era estimada em 10.897 habitantes, dos quais 60,27% residiam em ambiente urbano (IBGE, 2021). Fundado em 1943, o município é atravessado pelos rios Jirau e Tanque, que nascem na cidade de Itabira. O Rio Jirau desagua no Rio Tanque logo após a maior área de concentração urbana. As principais atividades econômicas do município são a agropecuária, a prestação de serviços e a mineração (IBGE, 2021). Em 2019, cerca de 94% da receita total do município vinha de transferências intergovernamentais, o que mostra sua dependência dessa fonte de recursos (SANTA MARIA DE ITABIRA, 2022).

Figura 1: Inundação, município de Carangola, sexta-feira à noite, 19 fev. 2021



Fonte: RIO... (2021, p.1).

A população urbana de Santa Maria se concentra em 0,1% de seu território, principalmente, ao longo das margens do Rio Jirau, em seu vale, e chega à confluência com o Rio Tanque. Isso se deve ao fato de essa região ser marcada pela presença de um mar de colinas e cristas, com encostas íngremes e vales encaixados (MENEZES; LOPES, 2021). Assim, o município possui moradias construídas principalmente nas planícies de inundação do Rio Jirau. Apesar de ter iniciado seu Plano Diretor no ano de 2017, não se tem notícia de sua aprovação e aplicação, o que revela a sua frágil política urbana (FIP, 2017).

Também em fevereiro de 2021, houve uma intensa precipitação que culminou com a cheia do Rio Jirau e provocou alagamentos em vários pontos do município. Além da inundação, em todos os bairros e na zona rural foram registraram ocorrências de algum ou de vários tipos de movimentos de massa. O nível da água chegou a aproximadamente 2,0 metros em residências localizadas na margem do Jirau. A explicação para tamanho evento seria o acúmulo de chuvas intensas em um período curto, de aproximadamente de 8 horas (MENEZES; LOPES, 2021). Não há precedente histórico de desastre nem mesmo de menor magnitude no município, conforme relatos de servidores municipais.

Foram vários movimentos de massa que ocorreram e fizeram vítimas fatais em Santa Maria de Itabira. Conforme o relatório do Serviço Geológico, a sequência de dias com alta pluviosidade encharcou o solo e desestabilizou o material a ponto de causar a ruptura de forma generalizada nas encostas do município (MENEZES; LOPES, 2021). Além disso, havia intervenções humanas inadequadas nestas encostas, estas que já são naturalmente mais instáveis geologicamente devido às suas características pedológicas, geomorfológicas e geológicas. Dessa forma, desastres dessa natureza “podem ocorrer novamente devido às características topográficas e geológicas da região” (MENEZES; LOPES, 2021).

Figura 2: Vista aérea, Santa Maria de Itabira, manhã seguinte ao evento



Fonte: SANTA... (2021, p.1).

Figura 3: Vista aérea da área afetada por deslizamentos de terra, Santa Maria de Itabira



Fonte: CPRM (2021, p. 20).

O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO: O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A PARCERIA COM A FJP

O projeto “Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais” surgiu da parceria entre a FJP e o MPMG. A parceria entre estas duas entidades vem desde 2015 no desenvolvimento do projeto 10Envolver Capacidades, direcionado aos municípios do estado de Minas Gerais com os piores índices de desenvolvimento humano (IDHM). Em 2021, mesmo com a pandemia do Covid-19, nos diálogos com o MPMG foi proposta a construção de um projeto que analisasse a atuação das administrações públicas dos municípios de Santa Maria de Itabira e de Carangola no enfrentamento dos desastres provocados pelas chuvas intensas que caíram nestas localidades nos meses de fevereiro e março deste ano.

Tratava-se de uma proposta nova em um campo de atuação com poucas publicações sobre as políticas públicas e a atuação das administrações públicas no enfrentamento dos desastres naturais. Embora a FJP tenha pouca experiência nesse tipo de problema, a instituição possui notável atuação em planejamento urbano e elaboração de planos diretores municipais. Ciente disso, a Gerência de Extensão desenhou o Projeto e argumentou que

Especificamente, em relação a Fundação João Pinheiro, ela pode ajudar? Como? Agora que Santa Maria de Itabira e Carangola foram devastadas pelas enchentes e deslizamentos provenientes das chuvas, como a Fundação João Pinheiro pode ajudar a administração municipal a enfrentar essa situação? Pela centralidade das administrações públicas municipais no enfrentamento do

problema, não seria a hora da Fundação João Pinheiro pensar em formas de ajudá-las? Este projeto pretende iniciar as discussões e propor um leque de ações direcionadas para as administrações municipais para se prevenir e enfrentar os efeitos das catástrofes provocadas pelos eventos naturais. Estas ações são direcionadas para as administrações públicas com intuito de deixá-las preparadas com os instrumentos legais e administrativos necessários para enfrentar estes eventos.³ (FJP, 2021b, p. 2).

Apesar das incertezas quanto aos resultados do projeto, a equipe de estudantes e pesquisadores se esforçaram no estudo e na formulação de propostas para os governos municipais enfrentarem os desastres provocados por eventos naturais. O seu objetivo geral mostra a intenção de “Capacitar as administrações públicas dos municípios de Minas Gerais para enfrentamento das consequências das catástrofes naturais” (FJP, 2021b, p. 2). O objetivo específico de “Estabelecer diálogos com os diversos setores da FJP, do MPMG e administração pública dos municípios de Santa Maria de Itabira e Carangola para ver as dificuldades e as medidas tomadas no âmbito da Administração Pública” revela a disposição de enfrentar as incertezas pela via do diálogo e aproxima do projeto os princípios do Forproex (PAULA, 2013). E revela que o intuito é aprender com as dificuldades e as ações que foram tomadas durante os desastres nos dois municípios.

O desenho do projeto informa que a prevenção aos desastres provocados por eventos naturais ocupava pouco a agenda dos governos municipais. A equipe da FJP, do MPMG e os gestores municipais ainda não tinham consciência da importância de se planejar para o período das chuvas que acontecem anualmente entre os meses de outubro e março. Até mesmo as entrevistas da pesquisa revelaram que não havia esse planejamento. Essa ausência ficou clara quando, no final de 2021 e início de 2022, as fortes chuvas provocaram desastres em vários outros municípios mineiros, quando foi solicitada ajuda por parte do MPMG à FJP para auxiliar no enfrentamento do problema. Além disso, os riscos de acidentes provocados pelas mudanças climáticas e os seus efeitos desastrosos sobre os municípios e a população pareciam não ser uma preocupação.

O desenho do projeto previa “Contatos com as administrações dos municípios de Santa Maria de Itabira e Carangola para diálogos com vistas a identificação dos problemas e dificuldades que eles estão enfrentando” (FJP, 2021b, p. 3). O que mostra ser algo pouco estudado e trabalhado por alunos e docentes da FJP e, ao mesmo tempo, a sua disposição para a aprendizagem conjunta com os envolvidos, além de ser um dos princípios do modelo comunitário de extensão defendido pelo Forproex (CRISTOFOLETTI;

³ Retirado do Projeto de Extensão “Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais” (FJP, 2021b).

SERAFIM, 2020). O projeto previa, ainda, riscos na sua implementação decorrentes das dificuldades de interação com os gestores dos dois municípios estudados.

Na execução do projeto, os estudantes realizaram três reuniões com os gestores públicos de Santa Maria de Itabira, Carangola e membros do MPMG. Estas foram virtuais, utilizou plataformas digitais e seguiram roteiros pré-definidos, enviados antecipadamente aos participantes, com duração média de 2 horas. Além das entrevistas, as informações sobre a atuação dos governos municipais foram registradas em documentos disponibilizados para consultas e utilizados na elaboração do Relatório Final. Este último e um portfólio de ações a serem desenvolvidas na ocorrência dos desastres naturais eram os produtos previstos no projeto, os quais foram entregues no início de dezembro de 2021.

O Relatório Final trouxe estudos sobre as mudanças climáticas, os seus efeitos sobre as chuvas e as possibilidades de desastres; a importância da prevenção com a criação de sistemas público para isso; as características naturais, socioeconômicas e da ocupação dos territórios de Santa Maria de Itabira e Carangola; a atuação das administrações públicas dos dois municípios durante os desastres; síntese crítica da atuação dos agentes públicos estatais antes, durante e depois dos desastres nos dois municípios; e sugestões e propostas destinadas as administrações públicas dos municípios de Minas Gerais para a prevenção, enfrentamento e recuperação das áreas atingidas pelos desastres.

O Relatório possibilitou algumas considerações sobre a forma como as administrações públicas municipais enfrentaram os desastres naturais: a) os gestores públicos têm poucos conhecimentos sobre as mudanças climáticas e seus efeitos sobre os eventos naturais; b) há pouca prevenção e preparação para a temporada de chuvas que estão cada vez mais curtas, intensas e acontecem a cada ano entre os meses de outubro e abril; c) a insuficiente preparação pode ser considerada um fator de risco para população; d) uma boa preparação envolve ações de prevenção, resposta e reparação; e) em geral, as administrações agem com pouca participação das outras esferas da federação (governos Estadual e Federal); f) as administrações municipais têm dificuldades de construir redes com setores sociais e agentes econômicos para mobilizar recursos para enfrentamento dos desastres naturais. Onde estas aconteceram as soluções e o enfrentamento foram mais efetivos; e g) as dificuldades constatadas são grandes e incluem a falta de entendimento do papel da administração pública no enfrentamento dos desastres, bem como a falta de planejamento e de preparação de equipes para trabalhar, por exemplo ter um “gabinete de crise” capacitado para a temporada de chuvas.

Assim, o Relatório concluiu, entre outras coisas, que

[...] trata-se de um problema altamente complexo, pois envolve questões históricas de ocupação urbana, a responsabilidade de diversos entes, além de também contar com um fator de certa imprevisibilidade que é o clima. Dessa forma, tal problema requer, além de uma solução não trivial e de um conjunto de diversas ações integradas, a atuação coordenada de diversos órgãos e entes, os quais precisam estar cada um ciente de suas responsabilidades para uma execução ordenada das ações.

Evidenciou-se, ao longo da descrição das ações dos gestores municipais, a falta de uma visão sistêmica no enfrentamento aos desastres e, sobretudo, na prevenção. As parcerias e apoios, em alguns casos, são desenvolvidas de modo empírico e no momento da ocorrência do evento, o que restringe as possibilidades de trocas e de atuações em conjunto para evitar danos de alta magnitude e ampliar o alcance das ações.⁴ (FJP, 2021a, p. 102).

O Relatório Final não foi o único produto gerado pelo projeto. Na verdade, ele é uma das expressões visíveis do seu desenvolvimento. O que mais se destaca é o aprendizado coletivo dos participantes da FJP, do MPMG e das administrações públicas dos dois municípios. Outros produtos, que se desdobraram do projeto e que não estavam previstos, foram: o apoio aos agentes do MPMG e das administrações municipais nos desastres provocados pelas chuvas do final de 2021 e início de 2022; e a elaboração do “Protocolo Mínimo para Prevenção aos Desastres Naturais para os Municípios de Minas Gerais”. A seguir, os produtos e ações são detalhados, pois são resultados dos aprendizados coletivos na provisão deste projeto.

OS RESULTADOS OBTIDOS E OS DESAFIOS FUTUROS

Os resultados do projeto podem ser identificados pelos objetivos alcançados. Estes podem ser produtos tangíveis ou não. No primeiro caso estão aqueles pactuados entre os participantes e que foram entregues no prazo estabelecido. No segundo, aparecem os resultados de aprendizagem dos participantes que podem ser medidos nas ações. Assim, o projeto inicial previa a entrega de um relatório final com o balanço das ações desenvolvidas e dos problemas detectados no enfrentamento dos desastres naturais em Santa Maria de Itabira e Carangola. Contudo, segundo informações dos participantes do projeto de extensão, à medida que foram acontecendo as entrevistas, a leitura e a análise dos documentos, outras ações e produtos seriam necessários para dar conta da complexidade do problema e das demandas que ficaram explícitas com as dificuldades

⁴ Retirado do Relatório Diagnóstico “A Administração Pública e os Desastres Naturais: análise dos estudos de caso nos municípios de Santa Maria de Itabira e de Carangola” (FJP, 2021a).

das administrações municipais. Os resultados e produtos do projeto, sem contar o aprendizado adquirido pelos participantes, são:

- o Relatório Final com resultado das análises das entrevistas e dos documentos dos dois municípios;
- as Reuniões para apresentação dos resultados com os gestores públicos de Santa Maria de Itabira e Carangola e membros de MPMG que atuam nestes municípios;
- o documento emergencial para orientação das ações dos promotores públicos de Minas Gerais para atuação nos desastres naturais decorrentes das chuvas do final do ano de 2021 e início de 2022;
- as reuniões e debates com outros agentes públicos, por exemplo, Coordenadoria de Defesa Civil de Minas Gerais, para analisar as dificuldades do enfrentamento dos desastres naturais e possíveis apoios aos gestores públicos e outros agentes que atuavam nos municípios afetados;
- a ampliação do grupo de estudo da FJP, com a entrada de mais estudantes; e
- a elaboração do documento Protocolo de Enfrentamento dos Desastres Naturais para Municípios de Minas Gerais.

O aprendizado de toda equipe de docentes e discentes da FJP, dos membros do MPMG e das administrações públicas municipais de Santa Maria de Itabira e Carangola é inquestionável. Os produtos são somente o lado visível deste aprendizado.

ALGUNS APONTAMENTOS FINAIS

Este estudo analisou o projeto de extensão “Os Municípios Mineiros e os Desastres Naturais”, fruto da parceria entre a FJP com o MPMG para compreender e analisar como as administrações públicas dos municípios mineiros de Santa Maria de Itabira e Carangola enfrentaram os desastres provocados por chuvas intensas. Para as análises, utilizaram-se como referência os modelos de extensão praticados pelas universidades e, nestes, tomou o comunitário como aquele que possibilita o compartilhamento de conhecimentos.

As análises mostram que, apesar do desconhecimento inicial dos participantes, houve aprendizado coletivo entre eles. Isso é evidenciado pelos produtos desse

aprendizado, que compreendem: um Relatório Diagnóstico, que inclui um relato do enfrentamento das gestões públicas municipais aos desastres, bem como procedimentos a serem adotados no enfrentamento dos desastres; um Protocolo de Enfrentamento, com propostas e diretrizes diretas e em linguagem mais acessível a ser usado pelas municipalidades antes, durante e depois de um evento extremo; e a própria capacitação dos participantes para auxiliarem demais municípios. Esses documentos estão sendo compartilhados e a equipe da FJP já se prepara para capacitar outras administrações municipais do estado.

Os produtos gerados como resultados deste projeto de extensão e o crescimento de conhecimentos produzidos para todos os envolvidos demonstram que ele está de acordo com os princípios do Forproex e do modelo freiriano de extensão. Além disso, ele é um importante instrumento de crescimento profissional, acadêmico e de participação social para os estudantes da FJP.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL; GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY; FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2019**. 2. ed. Florianópolis: FAPEU, 2020. Disponível em: https://ftp.ceped.ufsc.br/danos_e_prejuizos_versao_em_revisao.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.
- BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2007. p. 1-9. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Andre%20Borges.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_RES_CNECESN72018.pdf. Acesso em: 3 fev. 2023.
- BROLLO, Maria José; FERREIRA, Cláudio José. Indicadores de desastres naturais no Estado de São Paulo. *In*: SIMPÓSIO DE GEOLOGIA DO SUDESTE, 11., 2009, Águas de São Pedro. **Anais eletrônicos [...]**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Geologia, 2009. p. 125-135.
- CARANGOLA. **Decreto Municipal nº 23, de 19 de fevereiro de 2021**. Declara situação de emergência nas áreas do Município de Carangola, Minas Gerais, afetadas

por Inundação 1.2.1.0.0 – conforme IN/MDR 36/2020, e dá outras providências. Carangola: Prefeitura Municipal de Carangola, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília, DF: CNM, 2022. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

CPRM – SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Atendimento técnico emergencial: Santa Maria de Itabira-MG**. Belo Horizonte: CPRM, 2021. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/handle/doc/22120>. Acesso em: 01 out. 2021.

CRISTOFOLETTI, Evandro Coggo; SERAFIM, Milena Pavan. Dimensões metodológicas e analíticas da extensão universitária. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/90670>. Acesso em: 31 jan. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>. Acesso em: 24 jul. 2022.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório da inundação de 19 de fevereiro de 2021**. Carangola: EMATER, 2021.

FIGLIAGI, Luiz Fernando. Mais de 70 mil ficaram desabrigados ou desalojados em Minas Gerais. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 23 fev. 2022. Seção Gerais. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/02/23/interna_gerais,1347263/mais-de-70-mil-ficaram-desabrigados-ou-desalojados-em-minas-gerais.shtml. Acesso em: 2 fev. 2023.

FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO. **Concluído o Plano Diretor Participativo de Santa Maria de Itabira**. Belo Horizonte: FIP, 2017. Disponível em: <https://www2.israelpinheiro.org.br/2017/07/04/concluido-o-plano-diretor-participativo-de-santa-maria-de-itabira/>. Acesso em: 28 out. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Projeto pedagógico**: Curso de Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/15.02_PROJETO-PEDAGOGICO-2021-v25.01.2021.pdf. Acesso em: 31 dez. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A administração pública e os desastres naturais**: análise dos estudos de caso nos municípios de Santa Maria de Itabira e de Carangola. Belo Horizonte: FJP, 2021a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Os municípios mineiros e os desastres naturais**. Belo Horizonte: FJP, 2021b.

GAVIRA, Muriel de Oliveira; GIMENEZ, Ana Maria Nunes; BONACELLI Maria Beatriz Machado. Proposta de um sistema de avaliação da integração ensino e extensão: um guia para universidades públicas brasileiras. **Avaliação**, Sorocaba, v. 25, n. 2, p.

395-415, jul. 2020. Disponível em:

<https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/4026>. Acesso: 22 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 jul. 2021. MATTOS, Lúcia Portilho. **O poder público municipal como agente modelador do espaço urbano: o caso do bairro Novos Tempos do município de Carangola (MG)**. 2013. 95 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2013.

MENEZES, Ítalo Prata; LOPES, Natália Dias. **Atendimento técnico emergencial: Santa Maria de Itabira, MG**. Belo Horizonte: CPRM, 2021. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/handle/doc/22120>. Acesso em: 1 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010**. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de especialista em políticas públicas e gestão governamental, altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a Lei Complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 2010. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/18974/2010/;PORTAL_SESSIONID=EF94D68BE74E4B532765D692EC3431D6.worker1. Acesso em: 3 fev. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei ordinária nº 10.961, de 14 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre as normas de elaboração do quadro geral e dos quadros especiais, estabelece as diretrizes para a instituição dos planos de carreira do pessoal civil do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-10961-1992-minas-gerais>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MURATORI, Matheus. Minas Gerais é o estado com mais desastres naturais nos últimos 10 anos. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 7 abr. 2022. Seção Gerais. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/04/07/interna_gerais,1358442/minas-gerais-e-o-estado-com-mais-desastres-naturais-nos-ultimos-10-anos.shtml. Acesso em: 2 fev. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Desastres naturais foram responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos, mostra OMM**. Brasília, DF: ONU, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/142679-desastres-naturais-foram-responsaveis-por-45-de-todas-mortes-nos-ultimos-50-anos-mostra-omm>. Acesso em: 29 jun. 2022.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n. 3, 1996. Disponível em: https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Ministério da Saúde. **Desastres naturais e saúde no Brasil**. Brasília, DF: OPAS/MS, 2014. (Série Desenvolvimento Sustentável e Saúde, 2). Disponível em: <https://www.paho.org/bra/dmdocuments/Desastres%20e%20Saude%20Brasil.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

PAULA, João Antônio de. A extensão universitária: história, conceito e propostas. **Revista Interfaces**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 5-23, jul./nov. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RAMOS, Ana Lúcia Lages de Souza; CARVALHO, Juliana Perez; NOGUEIRA, Maíra; SIMÕES, Patrícia Mara Lage; VALADÃO, Roberto Célio. Risco geotécnico e custo sócio-ambiental: problemas da gestão urbana em Carangola (MG). In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE QUALIDADE DE VIDA URBANA, 6.; SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS URBANOS, 5., 2006. Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006. p. 1-15. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/325228795_Risco_geotecnico_e_custo_socio_ambiental_problemas_da_gestao_urbana_em_Carangola_MG. Acesso em: 6 out. 2021.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RIO transborda e Carangola é castigada pela maior enchente da história: veja as imagens. **Click Carangola**, Carangola, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://clickcarangola.com.br/site/19/02/2021/rio-transborda-e-carangola-e-castigada-pela-maior-enchente-da-historia-veja-as-imagens/>. Acesso em: 3 out. 2021.

SANTA Maria de Itabira está ‘sob as águas’, diz defesa civil: veja as fotos. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 21 fev. 2021. Seção Gerais. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/02/21/interna_gerais,1239492/santa-maria-de-itabira-esta-sob-as-aguas-diz-defesa-civil-veja-fotos.shtml. Acesso em: 2 fev. 2023.

SANTA MARIA DE ITABIRA. Câmara Municipal. **Cidade**. Santa Maria de Itabira, 2022. Disponível em: <https://cmsantamariadeitabira.mg.gov.br/cidade>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SARAIVA, Ágnez de Lélis Saraiva. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso**. 2020. 330 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36359>. Acesso em: 20 jul.2022.

SOUZA, Marcio Medeiros de. **História de Carangola Minas Gerais – Brasil**. Carangola: Prefeitura de Carangola, 2021. Disponível em: <https://antigo.carangola.mg.gov.br/index.php/about/history>. Acesso em: 21 fev. 2022.

O PROCESSO DE ALOCAÇÃO DO ESTÁGIO CURRICULAR SUPERVISIONADO COMO COMPONENTE OBRIGATÓRIO DA ETAPA PRÉVIA AO INGRESSO NA CARREIRA DE EPPGG NO ESTADO DE MINAS GERAIS

BRUNO DIAS MAGALHÃES

BÁRBARA BARBOSA DIAS DOS ANJOS

MARINA FERNANDA JUNQUEIRA DA SILVA

INTRODUÇÃO

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais observa um formato de ingresso *sui generis*, em que o curso de graduação em administração pública (Csap), oferecido pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (Escola de Governo/FJP) constitui etapa *sine qua non*. Tal desenho institucional acaba por conectar processos de diversos subsistemas de gestão de pessoas, tais como planejamento da força de trabalho, gestão do ingresso, do desempenho e do desenvolvimento. Na prática, o Csap funciona em formato híbrido, permitindo uma formação que conecta conhecimentos, habilidades e atitudes ao desenvolvimento de competências profissionais para o exercício da gestão pública. Desde seu início, a dimensão do conhecimento prático foi enfatizada como importante elemento de integralização curricular, ganhando destaque na reforma curricular implementada em 2014, que ampliou a carga horária do estágio curricular supervisionado (ECS), atualmente definida em 500 horas. Realizado no último ano do curso, o ECS cumpre a dupla função de experimentação real dos conhecimentos adquiridos e a contribuição *in situ* na gestão e nas políticas públicas realizadas no executivo mineiro.

O presente capítulo analisa o arranjo de gestão envolvido na definição e seleção de vagas, assim como na realização do ECS do Csap, compreendendo as recentes mudanças promovidas pelas instituições envolvidas, a saber: a Escola de Governo/FJP e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). A análise é realizada por meio do relato participante dos condutores do processo, amparados em documentos de gestão e dados produzidos nos anos de 2020 e 2021. Pretende-se demonstrar que a conexão entre os conhecimentos teóricos e as competências práticas, em linha com as principais tendências de formação, treinamento e desenvolvimento de pessoas no setor público, está no cerne do desenho do ECS enquanto componente curricular obrigatório e fundamental. Ademais, argumenta-se que tal conexão se beneficia da cogestão do processo, estabelecida entre Seplag e Escola de Governo/FJP, implicando em ganhos potenciais não só para a formação levada a cabo no Csap, mas também para sua efetividade enquanto parte integrante da política de pessoal do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Além desta introdução, o capítulo conta com três seções, a que se seguem as considerações finais. Na segunda seção, situa-se a experiência da Escola de Governo/FJP na trajetória histórica recente das escolas de governo no Brasil, apresentando brevemente as atuais tendências de formação de pessoas no setor público. Posteriormente, descreve-se o ECS, na qualidade dupla de componente curricular do Csap e etapa de preparação prática para a atuação no setor público. Finalmente, apresenta-se a mais recente configuração processual de seleção, priorização e alocação das vagas de ECS no Csap, levando em consideração as áreas estratégicas de governo e o perfil dos alunos do Csap.

ESCOLA DE GOVERNO PROF. PAULO NEVES DE CARVALHO: FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DE CARREIRAS NO SETOR PÚBLICO

As escolas de governo foram inseridas como figura institucional no Brasil pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Suas origens, entretanto, remontam a uma sinuosa trajetória de formação e ensino da Administração Pública no país, cuja reemergência na nova república se deu, de um lado, com a criação de cursos universitários dedicados ao campo - notadamente na Fundação Getúlio Vargas e na Universidade Estadual de São Paulo - e, de outro, com a criação de órgãos estatais dedicados ao treinamento e desenvolvimento da burocracia governamental - em especial a Escola Nacional de Administração Pública (COELHO, 2019). No mesmo período, surge de forma pioneira a

Escola de Governo da Fundação João Pinheiro¹, posteriormente nomeada em homenagem a um de seus idealizadores, o administrativista mineiro Paulo Neves de Carvalho² (PINTO; RODRIGUES, 2014).

Amparada em uma iniciativa *sui generis* de formação para o serviço público civil, centrada na graduação em administração, com habilitação em administração pública, a Escola de Governo/FJP reuniu características dos modelos europeus continentais e dos modelos anglo-saxões, constituindo um formato que combinou autonomia acadêmica e vinculação às diretrizes governamentais do estado de Minas Gerais (MAGALHÃES *et al.*, 2021). Se ao fazê-lo, a iniciativa mineira inovou em meio a um cenário incerto de consolidação da formação de quadros dirigentes da burocracia pública, por outro lado não esteve imune aos dilemas e tensões da época, muitos dos quais salientes até hoje. Nesse ínterim, destacam-se os fatores eminentemente políticos (GAETANI, 1994), gerenciais (PACHECO, 2002) e institucionais (FERNANDES, 2015) subjacentes à noção ambígua de “modernização” do aparato estatal.

Ainda assim, no ano em que completa seu 30º aniversário, a Escola de Governo/FJP certamente pode regozijar-se de uma trajetória contínua de seus programas de formação, treinamento e desenvolvimento (T&D) do serviço público. Programas, ademais, com destacado desempenho em múltiplas instâncias de avaliação externa, como é o caso recente do Prêmio Augusto Tavares, concedido em 2021 pela Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP) à dissertação “Programas de Integridade e Combate à Corrupção” (VIOL, 2019), realizada no âmbito do mestrado em Administração Pública da Escola de Governo/FJP. O Csap, por sua vez, foi avaliado por três vezes como melhor bacharelado do país em sua área de conhecimento, segundo os resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)³. Neste ano, o curso forma a sua 41ª turma.

Não obstante a trajetória longeva, para que sigam havendo razões para celebrar, é fundamental compreender o permanente cenário de desafios e inovações no que diz respeito à formação de quadros para a Administração Pública. Em que pese fugir ao escopo do presente capítulo a realização de um diagnóstico preciso sobre as características, necessidades e condicionantes da política de desenvolvimento de pessoal brasileira, cumpre identificar uma tendência cada vez mais presente nos principais

¹ Lei estadual nº 10.961, de 14 de dezembro de 1992. (MINAS GERAIS, 1992).

² Lei estadual nº 15.352, de 20 de setembro de 2004. (MINAS GERAIS, 2004).

³ ENADE 2006 (Administração), 2015 e 2018 (Administração Pública).

programas de T&D voltados para a área pública, a saber, o deslocamento de uma noção instrumental e conteudista de aprendizagem individual, centrada na transmissão de conhecimentos, para uma perspectiva de solução coletiva de problemas complexos, amparada no desenvolvimento de competências necessárias à transformação e mudança organizacionais e, mais amplamente, societárias (COELHO; LEMOS, 2020). Tais mudanças ocorrem em paralelo a um movimento mais amplo de discussão da gestão pública enquanto disciplina profissional (BARZELAY, 2021).

No âmbito do Csap, foco deste capítulo, a preocupação com a formação baseada em competências e solução de problemas adentrou o projeto pedagógico de forma mais explícita em 2014, a partir da realização da 4ª reforma curricular do curso. Dentre outras inovações, como a introdução de uma matriz de competências e de disciplinas de projeto aplicado, houve a ampliação da carga horária dedicada ao ECS de 300 para 500 horas. Nosso argumento, portanto, é que o ECS se constitui em sua própria concepção e origem como um componente curricular voltado para a introdução reflexiva da experiência prática no âmbito da formação em administração pública conduzida pelo Csap. Argumentamos, ademais, que o fator distintivo da graduação da Escola de Governo/FJP deve-se, sobretudo, a um arranjo político-institucional bastante particular, a saber: a conexão direta do curso com a política de pessoal elaborada e implementada pela Seplag, notadamente no âmbito da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Nos dedicamos a seguir à análise desse aspecto.

A ALOCAÇÃO DE VAGAS PARA O ESTÁGIO CURRICULAR SUPERVISIONADO DO CSAP: PRIORIZAÇÃO ESTRATÉGICA, DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS, AVANÇOS E LIMITES

A Subsecretaria de Planejamento e Gestão da Seplag tem dentre suas atribuições, por delegação do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão⁴, a gestão estratégica da carreira de EPPGG, que abrange: realizar o gerenciamento da carreira voltado ao diagnóstico, registro e análise das necessidades dos órgãos e entidades da administração pública; estabelecer critérios e promover a adequada distribuição das vagas de ECS do Csap, atendendo às demandas dos órgãos e entidades e alinhando-as com as prioridades do Governo à época; definir as regras de exercício e os procedimentos de movimentação dos integrantes da carreira de EPPGG, observadas as diretrizes estabelecidas pelo

⁴ Minas Gerais. Decreto 45.600, de 12 de maio de 2011. (MINAS GERAIS, 2011).

Conselho de Desenvolvimento da Carreira (CDC); praticar os atos de definição de exercício e de cessão dos servidores da carreira de EPPGG; aprimorar o processo de alocação dos EPPGG, de acordo com o perfil do servidor e as atribuições do cargo, fortalecendo a gestão por competências; propor e implementar políticas de desenvolvimento para os servidores da carreira, bem como monitorar os processos de promoção e progressão; e acompanhar e monitorar, sistematicamente, o desempenho dos EPPGG.

A carreira de EPPGG, por sua vez, decorre da transformação pela Lei nº 15.304, de 11 de agosto de 2004, dos cargos da carreira de Administrador Público, criada pela Lei nº 13.085, de 31 de dezembro de 1995, com o objetivo de “formar profissionais qualificados para atuar em gestão governamental e na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no estado de Minas Gerais” (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 47). O ingresso na carreira se dá pela realização de um concurso público de provas e títulos, do qual faz parte o Csap, ministrado pela de Governo/FJP⁵, que constitui etapa de caráter eliminatório e classificatório. Neste arranjo, a Escola de Governo/FJP possui autonomia por determinar as instruções didático-pedagógicas de funcionamento do Csap, observando a legislação que regula a matéria e ouvido o CDC da carreira de EPPGG, além de estabelecer instruções necessárias ao funcionamento do Csap, ouvida a Seplag.

De acordo com o projeto pedagógico do Csap, o ECS com 500 horas, em consonância à determinação das Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública⁶, é a principal ação de preparação dos alunos para a atuação profissional enquanto servidores públicos, futuros detentores de cargos da carreira de EPPGG. Como tal, é realizado nas unidades administrativas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e visa integrar e preparar, efetivamente, o aluno para o exercício das atribuições da carreira pública de EPPGG. Seu arranjo, portanto, permite ao aluno o conhecimento sobre o funcionamento do órgão ou da entidade no qual irá trabalhar, sendo-lhe facilitado o desempenho das atividades que serão realizadas por ele próprio no futuro, ganhando experiência prática efetiva, antes mesmo de sua formação.

O objetivo principal do ECS é inserir o aluno no órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais,

⁵ Minas Gerais. Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010. (MINAS GERAIS, 2010).

⁶ Resolução nº 1/2014, da Câmara de Educação Superior/Conselho Nacional de Educação/Ministério da Educação. (BRASIL, 2014).

para que em uma situação concreta de trabalho, se integre e se desenvolva profissionalmente. Ao longo de sua realização, espera-se que o aluno do Csap - futuro servidor público da carreira de EPPGG - desenvolva sua capacidade de análise crítica e compreensão da estrutura e funcionamento da Administração Pública Estadual; tenha motivação para o estudo; estimule seu interesse pela administração pública e as atividades desenvolvidas; aplique, nas situações concretas de trabalho, conhecimentos adquiridos na Escola de Governo/FJP; se insira em situações reais que o aproximem dos desafios da carreira de EPPGG, buscando o desenvolvimento de habilidades e atitudes capazes de enfrentamento desses desafios; e construa um comportamento ético profissional adequado à unidade de realização do ECS e à carreira de EPPGG. Ao longo da experiência, o aluno desenvolve o seu trabalho de conclusão de curso (TCC), cujo tema está geralmente associado a problemas concretos vivenciados pelo órgão em que atua como estagiário, e para o qual conta com a orientação de um docente.

É importante mencionar que o aluno do Csap é acompanhado por um tutor que é um servidor público de nível superior de formação, que atua no âmbito do órgão ou entidade de realização do ECS. O tutor cumpre com diversas atribuições e seu papel já foi identificado como central para o sucesso da experiência⁷. Estas funções são: planejar, delegar e acompanhar as atividades do aluno no ECS, explicar e esclarecer as atividades a serem desenvolvidas, monitorar, avaliar e dar feedback acerca do seu desempenho; receber o aluno no órgão ou entidade, informando-o acerca da cultura, missão, normas e rotinas de trabalho; acompanhar o aluno e orientar acerca das atividades a serem desenvolvidas, instruindo sobre as técnicas e tecnologias necessárias ao desempenho das tarefas, observado seu desempenho e comportamento; facilitar a inserção do aluno no órgão ou entidade e proporcionar acesso às informações necessárias ao desenvolvimento das suas atividades; criar oportunidades de aplicação prática dos conhecimentos adquiridos na Escola de Governo/FJP, propor alternativas operacionais para as tarefas realizadas; e, ao final, avaliar o desempenho do aluno durante a realização do ECS.

O ECS já teve carga horária de 300 horas, antes da revisão do Projeto Pedagógico do Csap implementada em 2014. Atualmente se apresenta com uma carga horária total de 500 horas, que deve ser integralizada ao longo dos dois últimos períodos do curso - 250

⁷ A identificação mencionada é fruto da experiência de equipe com base nas avaliações das sucessivas iterações do ECS. Sem embargo, não se trata de uma avaliação formal. Sobre esta e outras limitações, ver seção final.

horas para cada um destes períodos. É estabelecido mediante um prévio processo de intermediação entre os alunos que devem cumprir o ECS e as vagas solicitadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, que por sua vez passam por um processo de priorização estratégica realizada pela Seplag. Tal priorização se dá a partir de fatores diversos, como a trajetória gerencial dos órgãos e entidades demandantes, as diretrizes e o planejamento estratégico governamental, entre outras. Todo o processo de alocação dos alunos do Csap para a realização do ECS é conduzido com vistas à identificação do perfil de competências de cada um, levando-se em consideração a conexão entre sua experiência, trajetória e expectativa, com as características e qualidades descritivas das vagas de ECS solicitadas e priorizadas.

Como se viu nessa seção, seja no âmbito do projeto pedagógico do Csap, seja na sua inserção como etapa preparatória para ingresso na carreira de EPPGG do Estado de Minas Gerais, o ECS está desenhado para cumprir a função precípua de desenvolvimento de competências do aluno, com vistas a sua atuação futura, e mediante uma experiência situada e orientada de imersão na realidade da gestão e das políticas públicas do Estado. Se por um lado, este arranjo *sui generis* é um dos fatores do alto desempenho do Csap enquanto bacharelado na área de administração pública, de forma alinhada às principais tendências de formação e desenvolvimento de pessoas no setor público, por outro lado, trata-se de um mecanismo complexo, cuja implementação requer uma gestão interinstitucional minuciosa. Seu êxito, portanto, não decorre imediatamente da estruturação organizacional, ou melhor, interorganizacional na qual se insere, mas depende de um processo de gestão coordenado entre os setores correspondentes da Seplag e da Escola de Governo/FJP. A seção a seguir apresenta uma análise deste processo, a partir das alterações recentes, visando identificar seus principais resultados e desafios.

A ALOCAÇÃO DE VAGAS PARA O ESTÁGIO CURRICULAR SUPERVISIONADO DO CSAP: PRIORIZAÇÃO ESTRATÉGICA, DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS, AVANÇOS E LIMITES

No ano de 2014, o Csap implementou sua 4ª revisão curricular que introduziu a matriz de competências do Csap, entre outras modificações. Baseada na compreensão de que a gestão pública exige de seus praticantes conhecimentos, habilidades e atitudes cada vez mais transversais, passou-se a complementar a dimensão do saber com as dimensões do “saber-fazer” e do “saber-ser”, vinculando a disciplina profissional ao contexto da prática no Estado de Minas Gerais. A construção da matriz de competências, ademais, implicou

a necessidade de definir mais precisamente a base sob a qual sustava-se o processo de alocação para as vagas de ECS. Neste movimento, as competências tornaram-se as próprias diretrizes para a seleção e intermediação das vagas de ECS disponíveis anualmente. Com isso, este processo foi reestruturado para cumprir a função, nada trivial, de intermediar alunos e vagas a partir das trajetórias, experiências e interesses dos primeiros, de um lado, e das oportunidades de desenvolvimento oferecidas pelas segundas, de outro. Diante de tal desafio, foram adotadas técnicas e metodologias, de modo a revelar ambos os aspectos necessários para o alcance do resultado esperado, notadamente um formulário de definição da vaga ofertada e uma matriz autodeclarada do perfil comportamental e profissional dos alunos.

Em 2019, com a reorganização administrativa da Seplag, os processos abarcados na gestão estratégica da carreira de EPPGG ganharam especial atenção em função da identificação de lacunas que impactavam sobremaneira o alcance dos resultados pretendidos. Um dos primeiros processos a serem mapeados e revisados foi o de distribuição das vagas de ECS do Csap. Muito embora tenha sido constatado que alguns entraves para o alcance de resultados mais significativos e estruturantes não poderiam ser superados com a revisão de processos, como por exemplo os decorrentes das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, foram promovidos ajustes pontuais que trouxeram resultados significativos para a distribuição de vagas do ECS do Csap.

Em linhas gerais, a revisão pautou-se por uma maior integração entre a Seplag e a Escola de Governo/FJP, de modo a possibilitar a eliminação de redundâncias ou de atividades que não agregavam valor para o processo, a redução de desperdícios e a ampliação da sinergia entre os atores para possibilitar o alcance dos resultados estratégicos da gestão da carreira de EPPGG. De maneira geral, a alocação dos alunos do Csap para as vagas do ECS, antes realizado pela Seplag, passou a ser realizada pela Escola de Governo/FJP. A razão para a mudança foi a percepção de que a Escola de Governo/FJP dispõe de um contato mais próximo e facilitado com os alunos e, por isso, detém um conhecimento mais aprofundado de seus perfis, suas trajetórias e suas expectativas. Tal conhecimento faz com que a Escola de Governo/FJP consiga identificar com mais precisão e eficiência, os comportamentos e as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), ao passo que seleciona a vaga de ECS de maior aderência às perspectivas e

⁸ A Lei 101, de 04 de maio de 2000, estabelece, em seu art. 23, algumas medidas restritivas em caso de superação dos limites definidos de despesa de pessoal. (BRASIL, 2000).

interesse de desenvolvimento dos alunos do Csap, dentre as opções disponíveis. Ao fazê-lo, o que se busca é assegurar uma experiência de ECS significativa e de efetivo aprendizado, em linha com os objetivos expostos na seção anterior.

Do lado Seplog, foram reforçados os mecanismos de comunicação e orientação com os diversos órgãos e entidades demandantes, de modo a estimular o preenchimento mais detalhado do formulário de solicitação de vaga de ECS do Csap, reforçar e evidenciar a finalidade do ECS, os critérios para distribuição de vagas e os prazos do processo. Outro ponto relevante foi a disponibilização de maior tempo para definição das vagas prioritárias, a partir das demandas recebidas. Esta etapa consiste em uma decisão gerencial estratégica, tomada a partir da ponderação de múltiplos aspectos concernentes à gestão de pessoas.

É importante mencionar que a redefinição dos fluxos ocorreu em paralelo com a 5ª revisão curricular realizada pelo Csap, que reforçou o foco nas competências como aspecto fundamental de conexão entre teoria e prática na tradição de ensino em Administração Pública implementada pela Escola de Governo/FJP. Com a inspiração nas competências essenciais para a inovação no setor público, desenvolvidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as competências do Csap foram sintetizadas em cinco dimensões-chave: leitura da realidade; inovação crítica; ethos público; solução de problemas; e liderança. A figura 1 abaixo representa a articulação destas dimensões com a matriz de competências estabelecida.

O processo de alocação redesenhado teve sua implementação realizada nos anos de 2020 e 2021. Já na segunda iteração, considerando os resultados alcançados e os pontos de atenção registrados ao longo do ciclo anterior, algumas ações foram reforçadas ou aprimoradas com o intuito de tornar o processo mais eficiente e eficaz. Entre elas podemos citar o reforço da comunicação com as chefias de gabinete e unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual acerca do processo, com especial destaque para o mapeamento de vagas com base em competências e para o papel dos tutores enquanto facilitadores do ECS. No que diz respeito aos últimos, buscou-se reforçar a compreensão de que possuem dupla responsabilidade, a saber: a de tornar a experiência do ECS significativa tanto para a formação dos alunos, quanto para as instituições em que desempenham as atividades.

Figura 1: Matriz de competências do Csap



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020, p. 20

Os resultados encontrados até o momento são positivos. A aderência de perfil para as alocações de ECS foi de 100% em 2020 e de 92% em 2021. Isto porque, em 2021, para um total de 39 alunos alocados para as vagas de ECS e cumprimento de seu 1º período de integralização da carga horária, 3 alunos foram realocados para o 2º período de integralização. Tais realocações devem-se a múltiplas intercorrências ao longo do processo de realização do ECS, tendo sido classificadas para efeito desta análise como inadequações não identificadas no processo de alocação. Espera-se que para a realização do ECS ao longo do corrente ano de 2022, se verifique a manutenção da aderência em patamares superiores a 95%, compreendido como indicador de qualidade do processo.

Finalmente, cumpre indicar dois limites identificados, para os quais as equipes da Escola de Governo/FJP e da Seplag buscam soluções. Em primeiro lugar, há que se reconhecer que parte considerável do êxito no aprendizado prático que se espera no ECS depende da interação que o aluno estabelece com o ambiente organizacional no qual está inserido. Nesse sentido, somente parte do desafio pode ser endereçado no âmbito do processo de alocação, já que a experiência final dependerá em grande medida do papel desempenhado pelo tutor de estágio. Assim, compreender melhor qual o perfil deste tutor e como ele deve ser preparado e monitorado ao longo do processo é um importante ponto de desenvolvimento.

Em segundo lugar, pouco ainda se sabe sobre como avaliar o aprendizado adquirido no âmbito do ECS, seja em sua contribuição para o cumprimento curricular estabelecido no Csap, considerando a expectativa de desenvolvimento das competências indicadas na Figura 1, seja em sua contribuição para o posterior desempenho do aluno na carreira, quando nomeado. Este ponto exige um aprofundamento teórico-analítico, que faz parte de uma agenda de estudos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo aborda o arranjo institucional envolvido na implementação do ECS no Csap, enquanto etapa de formação prática e situada, em conexão com os conhecimentos e as competências desenvolvidas no curso, de um lado, e as prioridades estabelecidas pela política de pessoal da Seplag, em especial no âmbito da carreira de EPPGG, de outro. Tal arranjo foi analisado em dois níveis: (i) institucional, situado no desenho do ECS e na parceria interorganizacional estabelecida entre Escola de Governo/FJP e Seplag; e (ii) gerencial, constituído pelo processo de priorização de vagas, mapeamento de perfis, alocação vaga-aluno e acompanhamento do ECS. Toda a análise esteve contextualizada na trajetória de formação, treinamento e capacitação de pessoas da Escola de Governo/FJP e na sua constante inovação para adequar-se às tendências recentes de T&D e de consolidação da gestão pública enquanto disciplina profissional.

A análise corrobora o argumento de que o bom desempenho do Csap nas avaliações nacionais deve-se à conexão de uma formação adequada com um mecanismo de ingresso no setor público. Este arranjo *sui generis*, no entanto, é complexo e requer a gestão coordenada e interorganizacional de processos, como no caso analisado. Como limites, apontou-se a necessidade de aprofundamento nas dimensões pedagógicas do ECS, desempenhadas sobretudo no âmbito da implementação pela figura do tutor, e avaliativas, que requerem mais investimento teórico-analítico.

Espera-se, finalmente, que o presente estudo possa estimular novas análises que assumam o desafio de superar os limites apontados, bem como jogar outras luzes ao ECS enquanto componente curricular – e de gestão de pessoal – que promove a reflexão na ação e o desenvolvimento de competências de gestão pública. Tal agenda de pesquisa pode pautar o aprofundamento da experiência de conexão entre teoria e prática realizada no Curso de Graduação de Administração Pública da Escola de Governo/FJP, mas não se limita a ela. De maneira geral, como se viu, trata-se de uma tendência observada na

formação, treinamento e capacitação de servidores públicos e, portanto, consiste em um relevante tópico de análise comparada e crítica, seja na área das escolas de governo, seja no Campo de Públicas.

REFERÊNCIAS

- BARZELAY, Michael. **A Gestão Pública como disciplina profissional orientada ao design**. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6453/1/Barzelay_completo_web_20210705.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.
- COELHO, Fernando de Souza. **História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4285>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- COELHO, Fernando de Souza; LEMOS, Murilo. Escolas de Governo: conceitos, panorama no Brasil e uma agenda para o nível local. *In*: COELHO, Fernando de Souza *et al.* (org.). **Escolas de Governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer, 2020. p. 17-38. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Escolas-de-Governo-formacao-e-capacitacao-de-agentes-publicos_.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. Escolas de governo: Conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais[...]**, Brasília: Even3, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2238/1/027.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Projeto Pedagógico Curso de Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, 2020 (atualizado em 2022). Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/2022.09.05_PROJETO-PEDAGOGICO-2021-v25.07.2022.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.
- GAETANI, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 45, n.2, p. 113-148, 1994. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/803/622>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- MAGALHÃES, Bruno Dias *et al.* Reforma do projeto pedagógico do curso de graduação em administração pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro:

avanços e perspectivas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 4., 2021, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2021. Disponível em:

<https://even3.blob.core.windows.net/processos/e9efa03df2c34675a4b0.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 45.600, de 12 de maio de 2011**. Dispõe sobre a gestão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG – e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/45600/2011/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia legislativa. **Lei nº 10.961, de 14 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre as normas de elaboração do Quadro Geral e dos Quadros Especiais, estabelece as diretrizes para a instituição dos Planos de Carreira do pessoal civil do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 1992. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/10961/1992/;PORTAL_SESSIONID=D55924F44D917DA09B06E3B2C1E60D25.worker1. Acesso em: 15 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia legislativa. **Lei nº 15.352, de 19 de setembro de 2004**. Dá denominação à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/15352/2004/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010**. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de especialista em políticas públicas e gestão governamental, altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a lei complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/18974/2010/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 47.727, de 2 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/47727/2019/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

OLIVEIRA, Kamila Pagel; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck.; SILVEIRA, Maure César; MORAES, Carlos Eduardo Simões. Retenção de pessoas no setor público mineiro: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. **Redacape**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 46-64, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/13757/10476>. Acesso em 15 mar. 2023.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP - Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 75-88, jan./mar. 2002. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/280/286>. Acesso em: 15 mar. 2023.

PINTO, Luciana Moraes R. Sardinha; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” da FJP e a formação do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 10., 2014, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Rede Nacional de escolas de Governo, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1448/17/A%20Escola%20de%20Governo%20E2%80%9CProfessor%20Paulo%20Neves%20de%20Carvalho%20E2%80%9D%20da%20FJP.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

VIOL, Dalila Martins. **Entre o texto e o contexto:** institucionalização dos programas de integridade no Brasil. 2019. 178 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2019. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/425/2/FJP05-000440.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SEÇÃO 2: PESQUISAS E PRÁTICAS

**PLANEJAMENTO, LABORATÓRIOS, INOVAÇÃO E
AVALIAÇÃO**

USO DE FERRAMENTAS DE COCRIAÇÃO PARA REDESENHO DE PROCESSOS: A EXPERIÊNCIA DO LAB.MG

DÉBORA SILVA DE MIRANDA
ANA FLÁVIA DE CASTRO MORAIS
GABRIELA MARTINS DURÃES BRANDÃO

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o relacionamento estabelecido entre governo e sociedade tem se modificado intensamente. A revolução tecnológica, inserida em um contexto social marcado pela globalização, pelo combate à desigualdade, assim como a falta de confiança no Estado tornaram-se desafios reais “que impulsionaram a busca por melhores práticas de governança e por uma gestão pública eficiente, exigindo, assim, que os governos adotem abordagens inovadoras para enfrentar problemas complexos” (CAVALCANTE, 2019 apud OCDE, 2015a, p117).

Entre outros aspectos que ilustram essas abordagens inovadoras estão o desenvolvimento de estratégias de transformação digital pelo Governo Federal, estados e municípios, bem como a aplicação de técnicas de experiência do usuário e redesenho de serviços, a utilização de metodologias ágeis e de novas abordagens de soluções de problemas, bem como a estruturação de laboratórios de inovação.

Em Minas Gerais, o processo de transformação digital foi intensificado nos últimos anos, sendo que aproximadamente 78% das etapas de todos os serviços disponíveis já podem ser acessadas digitalmente (MINAS GERAIS, Mapa de Transformação de Serviços Ilustrativo). A pesquisa “Transformação digital dos governos brasileiros: satisfação dos cidadãos com os serviços públicos digitais nos estados e no

Distrito Federal”, realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em fevereiro de 2021, mostra que, embora 49% dos entrevistados em Minas Gerais estejam satisfeitos com os serviços digitais estaduais, quase 60% disseram ter dificuldades para utilizá-los, o que reforça a importância de se pensar serviços públicos cada vez mais voltados à experiência do usuário (BID, 2021, p. 30).

Neste contexto, no qual se observa profundas mudanças que demandam de governos agendas voltadas à satisfação do usuário e à qualidade dos serviços, os laboratórios de inovação emergem enquanto atores fundamentais. Considerando o desafio constante de facilitar e aprimorar o acesso da população aos serviços e canais de atendimento digitais, os laboratórios têm atuado no entendimento dos problemas enfrentados pelos usuários e na coleta de *insights* para melhorá-los do ponto de vista de quem de fato os utiliza. A partir de 2010, observa-se um crescimento no número dos laboratórios de inovação em governo ao redor do mundo. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNPD, 2017, *apud* SANO, 2020, p.15), “os laboratórios de inovação em governo são espaços de parceria onde o governo e outras organizações experimentam novas formas de resolver antigos problemas”. Neste sentido, laboratórios de inovação no setor público são entendidos como ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação na resolução de problemas (SANO, 2020).

Diante deste cenário, foi criado o Laboratório de Inovação de Governo de Minas Gerais, o LAB.mg, instituído por meio da Portaria Conjunta Seplag/FJP nº38, de 1 de setembro de 2020 e pelo Decreto nº 48.383/2022. O LAB.mg é fruto de uma parceria entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Fundação João Pinheiro (FJP), e atua em duas frentes principais: a realização de projetos inovadores com foco no usuário e a disseminação da cultura de inovação no setor público. Enquanto a primeira se estabelece a partir de parcerias com órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais para a realização de projetos de transformação e solução de problemas, a segunda frente tem como objetivo capacitar servidores públicos para a utilização dos métodos, ferramentas e conceitos de inovação utilizados pelo Laboratório, criando capacidade nos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Governo e disseminando a inovação.

A metodologia utilizada pelo Laboratório se estrutura a partir de abordagens como o *design thinking*, bem como da utilização de princípios de agilidade e de metodologias de pesquisa de experiência do usuário e de métodos mais tradicionais, como a gestão de processos. Os projetos são executados em etapas de trabalho propostas pelo *design*

thinking, contemplando atividades de alinhamento, aproximação, cocriação, experimentação, implantação e avaliação. Tais metodologias e etapas dos projetos serão apresentadas e descritas nas seções posteriores.

O objetivo deste capítulo é apresentar projetos de transformação de serviços de governo conduzidos pelo LAB.mg destacando as possibilidades de aplicação da abordagem *design thinking* em conjunto com metodologias de gestão de processos. Serão apresentadas algumas das metodologias de trabalho utilizadas pelo Laboratório, sendo estas escolhidas e elaboradas a partir das abordagens e técnicas supracitadas, além de serem adaptáveis a diferentes tipos de projetos. Para mostrar a aplicabilidade das metodologias, serão apresentados também dois projetos considerados casos de sucesso pelo LAB.mg. Estes foram projetos que precisaram mesclar a abordagem *design thinking* com a gestão de processos para estabelecer um serviço que atenda às necessidades de seus usuários e usuárias.

REDESENHO DE PROCESSOS E A COCRIAÇÃO

Os processos de negócio são conjuntos de atividades estruturadas que buscam transformar *inputs* em *outputs*, agregando-lhes alguma forma de valor sob a perspectiva dos seus clientes (HARRINGTON, 1993). Além disso, os processos envolvem uma cooperação de atividades distintas para a realização de um objetivo global orientado para o cliente (ZARIFIAN *apud* SALERNO, 1999). Por isso, para que sejam efetivos e gerem valor, é fundamental que haja coordenação e sincronização das atividades e tarefas do processo analisado (SMITH; FINGAR, 2003).

Além disso, a eficiência dos processos está relacionada à sua gestão. O gerenciamento de processos de negócio (*Business Process Management* – BPM) compreende um conjunto de atividades que devem ser executadas visando o controle dos processos da organização, a fim de corrigir desvios e possibilitar a sua melhoria contínua. Por meio do BPM, as organizações podem criar processos de alto desempenho, que funcionem com menores custos, maior velocidade, maior acurácia, melhor uso dos recursos e maior flexibilidade. O BPM também contribui no sentido de possibilitar que as organizações percebam quando os processos não estão mais atendendo às suas necessidades e às necessidades dos clientes e, portanto, precisam ser melhorados ou substituídos (HAMMER, 2010).

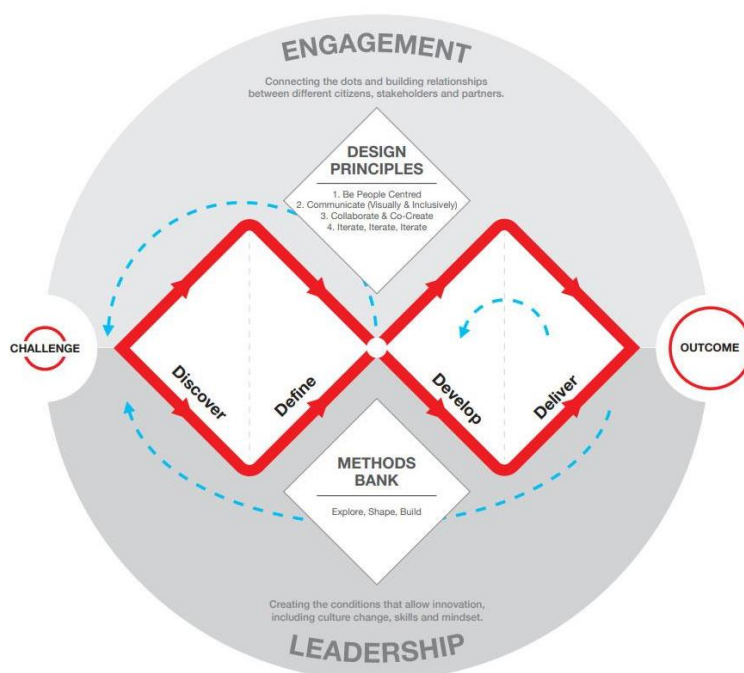
Para melhorar os processos, seus resultados e seu desempenho, podem ser realizadas iniciativas voltadas ao redesenho do processo, ou seja, que buscam avaliar o processo de ponta a ponta para identificar oportunidades de melhoria por meio da racionalização, revisão ou reestruturação dos seus procedimentos (ABPMP, 2013). A maioria das iniciativas de redesenho, no entanto, ocorre por uma perspectiva de dentro para fora (*inside out*), em que a própria organização determina o que agrega valor para os clientes e a percepção dos usuários é colocada em segundo plano. É necessário que ocorra, portanto, uma mudança nessa perspectiva, de modo que o redesenho dos processos seja realizado com o ponto de vista de fora para dentro (*outside in*), focando na visão de mundo, crenças, valores e percepção de valor do cliente (ABPMP, 2013).

A incorporação da perspectiva do cliente nas iniciativas de resenho de processos pode se dar por meio do *design thinking*, uma abordagem centrada no usuário voltada à solução de problemas complexos (BROWN, 2008) e que se estrutura a partir de três pilares: empatia, colaboração e experimentação. A empatia seria, neste sentido, a capacidade de estruturar soluções considerando as expectativas e necessidades dos usuários, a “tentativa de ver o mundo através dos olhos dos outros” (BROWN, 2018 p.75). A colaboração, por sua vez, está relacionada à construção de soluções coletivas, a partir de equipes multidisciplinares. Para executar o *design thinking*, é importante que um grupo diverso de profissionais esteja envolvido no processo de construção de soluções. Por fim, a experimentação pode ser entendida enquanto a capacidade de testar ideias, o que possibilita a identificação de potenciais sugestões de melhoria e a correção da solução antes da sua implementação em longa escala (BROWN; WYATT, 2010).

No *design thinking*, o processo de proposição de soluções segue quatro fases: descoberta, definição, desenvolvimento e distribuição, modelo estruturado pelo *Design Council* sob o nome de Duplo Diamante e que representa duas fases divergentes ou de expansão (descoberta e desenvolvimento) e outras duas fases convergentes, ou de refinamento (definição e distribuição) (OLIVEIRA, 2021).

Segundo o Design Council (2015), a etapa de descoberta é marcada pelo início do projeto, pela coleta de inspiração, *insights* e pela identificação das necessidades do público-alvo. A etapa de definição representa o momento em que os *designers* tentam dar sentido às possibilidades identificadas na fase anterior. O objetivo desta etapa é definir qual é o desafio fundamental a ser solucionado. O desenvolvimento marca o momento em que as ideias são desenvolvidas, testadas e melhoradas, enquanto a entrega é a fase em que o produto final ou a solução proposta é finalizada (DESIGN COUNCIL, 2015).

Figura 1: Duplo Diamante



Fonte: DESIGN COUNCIL, 2019.

Stickdorn (2018), por sua vez, divide as etapas do design aplicado à transformação de serviços em pesquisa, ideação, prototipação e experimentação. A etapa de pesquisa é a base da empatia, ou seja, o momento em que são coletadas informações relacionadas ao público-alvo e ao problema que se deseja solucionar. A ideação é o momento em que são pensadas e construídas as soluções, o que deve ocorrer de forma colaborativa a partir de um processo de cocriação construído ao redor de grupos multidisciplinares, em consonância ao abordado por Brown e Wyatt (2010) ao definirem a importância da colaboração no processo de elaboração de novas ideias. A prototipação é o momento de aplicar a experimentação, de testar a solução e propor correções, enquanto a implantação, assim como a entrega proposta no modelo do Duplo Diamante, é o momento de finalização e implementação em larga escala da ideia ou produto final.

O LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DE MINAS GERAIS

O Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais – LAB.mg, conforme comentado, é uma iniciativa governamental promovida pela parceria entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) e a Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa do governo deste estado.

O LAB.mg conta com uma frente de trabalho para atuar na disseminação de métodos e ferramentas de inovação e com outra frente para realizar projetos de transformação e solução de desafios de governo utilizando abordagens oriundas do *design thinking*, da gestão de processos, da experiência do usuário, dentre outras. O Laboratório conta com os seguintes valores:

- foco no usuário: ter empatia com o público-alvo do serviço, política ou objeto estudado, além de gerar valor público com foco na melhoria da experiência do usuário;
- conexão: construir a inovação com participação do usuário, com transparência e conexão entre academia, atores públicos e atores privados;
- agilidade: ser ágil por ser adaptável às mudanças que os projetos exigem, além de permitir que a equipe erre rápido para inovar cada vez mais rápido. Por fim, experimentar sempre para aprender fazendo;
- colaboração: cocriar, interagir e ter interdisciplinaridade, diversidade e criatividade para entregar resultados de qualidade para o setor público.

A partir das abordagens inovadoras e dos valores citados, o LAB.mg estruturou uma metodologia própria de solução de problemas que é utilizada em todos os seus projetos executados. A metodologia conta com 6 (seis) etapas: Alinhar, Aproximar, Cocriar, Experimentar, Implantar e Avaliar (FIGURA 2). Comumente, as 4 (quatro) primeiras e a sexta etapas são coordenadas pelo LAB.mg em parceria com o responsável pela execução do serviço, enquanto a quinta etapa é de responsabilidade do órgão demandante do projeto e pode ou não ter o apoio do LAB.mg para seu acompanhamento. A metodologia permite dinamicidade em sua aplicação, sendo que as etapas são previstas para não serem “engessadas” ou sequenciais. Deste modo, os projetos podem ser iniciados a partir de diferentes pontos da metodologia ou voltar em etapas anteriores, caso necessário. Além disso, podem percorrer todas as etapas previstas ou apenas algumas delas, conforme suas especificidades.

Passando por cada uma das etapas, a primeira é a “Alinhar”, na qual são definidas e apresentadas as expectativas e os resultados esperados dos projetos. Nela são elaborados e validados instrumentos de formalização do projeto, como o plano de trabalho, a matriz de responsabilidade e o cronograma das atividades a serem executadas.

A etapa “Aproximar” conta com o objetivo de compreender e aprofundar no desafio a ser enfrentado e em seus atores envolvidos. Esse aprofundamento pode se dar

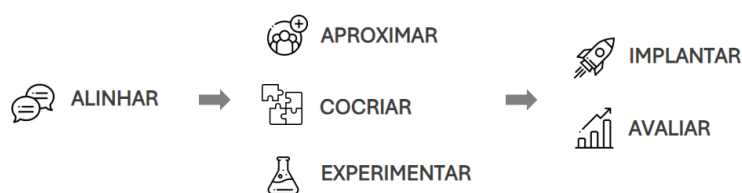
por meio de pesquisas, leitura de materiais disponibilizados, entrevistas com os atores, questionários enviados, entre outras técnicas de aproximação.

A etapa “Cocriar” tem a finalidade de construir em conjunto e de forma colaborativa soluções para o desafio estudado. A partir da cocriação, é possível não só ter ideias, como também compreender quais soluções geram maior valor para o público-alvo. Durante esta etapa, participam representantes de todos os atores envolvidos no projeto, permitindo discussões sobre as soluções a partir de diferentes pontos de vista.

Na etapa “Experimentar” são feitos protótipos sobre uma ou mais soluções desejadas para que os usuários e demandantes do projeto visualizem e testem tais ideias. Esta etapa permite a adaptação rápida dos protótipos para estudar qual a melhor forma de implantar a solução para o desafio estudado. Deste modo, a implantação se dá com maior assertividade.

A etapa “Implantar” representa o momento de colocar em prática as soluções definidas e testadas, considerando o acompanhamento dos resultados da solução implantada. Por fim, a etapa “Avaliar” marca o momento em que se busca compreender a satisfação das equipes demandantes com a atuação da equipe do Laboratório e as entregas realizadas. Ademais, por meio dos critérios quantitativos, busca-se comparar o cenário anterior e o cenário posterior à realização do projeto e implementação das soluções levantadas.

Figura 2: Metodologia de solução de problemas estruturada pelo LAB.mg, 2023



Fonte: Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais, 2023.

Utilizando a metodologia de solução de problemas, o LAB.mg executa projetos de diferentes tipos, sendo alguns deles relacionados à pesquisa de experiência do usuário, teste de usabilidade em canais digitais, cocriação de soluções, redesenho e melhoria de processos e transformação de serviços. O foco deste capítulo, no entanto, é a metodologia

e os projetos referentes ao redesenho e à melhoria de processos em conjunto com a cocriação de soluções.

Casos de sucesso do Lab.mg

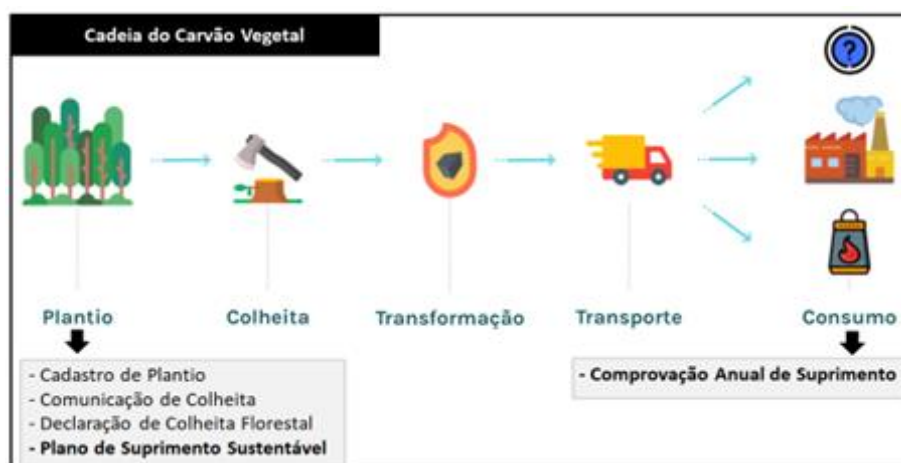
Visando apresentar *cases* da atuação do LAB.mg no rol dos projetos de transformação para estruturação de serviços e processos, serão apresentadas brevemente duas iniciativas realizadas pelo LAB.mg nos últimos anos.

A primeira delas se refere à transformação digital do controle da cadeia do carvão com tecnologia *blockchain*. Essa iniciativa inovadora promoverá o trâmite e a certificação eletrônica completa da cadeia do carvão, desde o cadastro georreferenciado da área florestal plantada, passando pela colheita, transformação da madeira até a comercialização, transporte e consumo do carvão, gerando rastreabilidade e confiabilidade das informações. A estruturação desses serviços visa sua disponibilização no sistema MG Florestas, pertencente ao Portal EcoSistemas - plataforma digital desenvolvida para agregar os serviços ambientais oferecidos pelo Estado de Minas Gerais.

Em 2020 e 2021, o LAB.mg atuou em parceria com o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) em dois projetos que buscaram a construção colaborativa de soluções com foco nas expectativas dos atores envolvidos. Foram utilizadas abordagens, ferramentas e métodos de inovação, tais como o *design thinking* e Oficinas de Alinhamento de Produto, para compreender o contexto-desafio de cada serviço, para cocriar soluções inovadoras, levantar os requisitos funcionais e de interface do sistema e também testar o protótipo de dois módulos do sistema. Esta atuação dividiu-se conforme as etapas da cadeia, bem como os serviços contemplados em cada uma delas.

Buscou-se, na etapa de aproximação, mapear os processos vigentes com: levantamento dos pontos de contato entre o órgão ambiental e os usuários do serviço; análise da legislação ambiental e tributária; revisão dos documentos e formulários; e captação da percepção dos servidores das unidades regionais do IEF e de usuários dos serviços por meio de questionários *online* e entrevistas. O mapeamento foi feito em reuniões com representantes das áreas do IEF envolvidas no processo, auxiliando em uma visão sistêmica do processo e na promoção de empatia entre os participantes no momento em que cada um entendia o cotidiano do trabalho dos colegas e as dificuldades enfrentadas na realização de suas atividades.

Figura 3: Esquematização da cadeia do carvão vegetal



Fonte: Elaboração própria.

Durante a etapa de cocriação dos projetos, servidores do IEF em nível central e regional, da área de tecnologia de informação da Semad e também representantes de empresas e consultorias usuárias dos serviços puderam sugerir melhorias para os processos, além de requisitos funcionais e de interface do novo sistema. Algumas das sugestões levantadas foram de o sistema possuir um canal de comunicação direto entre os analistas do IEF e as empresas e produtores, facilitando a comunicação e a retirada de dúvidas; e de o sistema realizar algumas análises automáticas dos dados apresentados pelas empresas, diminuindo as tarefas repetitivas dos analistas do IEF e reduzindo o tempo gasto nas análises.

Tendo como foco a simplificação dos serviços, foi feito um estudo de todos os documentos e informações solicitadas ao usuário externo nos processos, detalhando quais documentos ou informações já eram emitidos ou coletados pelo Estado ou até solicitados em etapas anteriores dos processos. Deste modo, foi possível prever integrações entre sistemas governamentais ou prever quais informações deveriam ser resgatadas do próprio MG Florestas em cada etapa dos serviços trabalhados. A partir das melhorias sugeridas nas oficinas de cocriação e a partir do estudo dos documentos e informações solicitadas, os processos foram redesenhados agregando valor ao serviço.

Foi executada também a etapa de experimentação no âmbito da Comprovação Anual de Suprimento (CAS) e do Plano de Suprimento Sustentável (PSS). Foi possível ainda realizar testes de usabilidade no protótipo do módulo de Cadastro de Plantio com o objetivo de avaliar junto aos usuários participantes os aspectos de usabilidade, *layout* e comunicação com o usuário. As informações captadas durante os testes contribuíram para

realização de adequações no novo sistema, agregando mais valor às entregas para os usuários.

No quadro a seguir pode ser verificada a comparação de antes e depois do redesenho dos serviços, de acordo com as propostas de mudança e melhorias sugeridas ao longo dos projetos.

Quadro 1: Comparação do antes e depois do redesenho dos processos de Cadastro de Plantio, Comunicação de Colheita, Declaração de Colheita Florestal, Plano de Suprimento Sustentável e Comprovação Anual de Suprimento

	TIPO	ANTES	DEPOIS
Cadastro de Plantio	Serviço	Serviço presencial	Autosserviço
	Documentos	03 documentos entregues	00 documentos entregues
	Formulários	40 campos preenchidos pelo usuário	28 campos preenchidos pelo usuário
Comunicação de Colheita	Serviço	Serviço presencial	Autosserviço
	Documentos	02 documentos entregues	00 documentos entregues
	Formulários	45 campos preenchidos pelo usuário*	16 campos preenchidos pelo usuário
Declaração de Colheita Florestal	Serviço	Serviço presencial	Serviço Digital
	Documentos	06 documentos entregues	01 documento entregue
	Formulários	98 campos preenchidos pelo usuário*	51 campos preenchidos pelo usuário
Plano de Suprimentos Sustentável	Serviço	Serviço presencial	Serviço Digital
	Documentos	21 documentos entregues**	7 documentos entregues**
	Formulários	45 campos preenchidos pelo usuário**	7 campos preenchidos pelo usuário**
	Análise	79 campos de check list**	0 campos de check list caso não haja inconsistência ou pendência***
Comprovação Anual de Suprimento	Serviço	Serviço presencial	Serviço Digital
	Documentos	24 documentos entregues**	01 documento entregue**
	Formulários	45 campos preenchidos pelo usuário**	01 campo preenchido pelo usuário**

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Sinais convencionais utilizados:

* Considera-se que o Cadastro de Plantio teria sido realizado.

** Considera-se uma matrícula de imóvel.

*** Caso haja pendência, o analista precisa verificar 07 documentos e 07 campos de formulário por matrícula de imóvel.

Caso as sugestões entregues ao final do projeto sejam completamente implementadas, os serviços deixarão de ser presenciais e se tornarão digitais ou autosserviços. A quantidade de documentos entregues pelos usuários será consideravelmente reduzida, bem como o número de campos de formulários preenchidos. Tudo isso devido às contribuições dos atores envolvidos nos processos durante os projetos

e à revisão da documentação do processo, ao aproveitamento de informações já lançadas pelos usuários em outros serviços do órgão ambiental ou à integração entre sistemas do Estado, propiciando a comunicação entre instituições estaduais.

Já em 2022, o LAB.mg realizou o projeto denominado Redesenho do Processo de Emissão da Carteira de Identidade, em parceria com o Instituto de Identificação do Estado de Minas Gerais (IIMG) e a Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. O projeto buscava a transformação digital desse serviço, considerando a leitura biométrica, a construção do banco de dados digital e a integração de sistemas.

Minas Gerais era o único estado brasileiro com processo de emissão do documento de identidade ainda totalmente físico e, ao mesmo tempo, é o estado com o maior acervo de fichas datiloscópicas do país, com aproximadamente 55 milhões de fichas arquivadas. Foram emitidas mais de 1.300.000 (um milhão e trezentas mil) carteiras de identidade no ano de 2019 e mais de 760 mil no ano de 2020, em 32 Unidades de Atendimento Integrado (UAI) e em aproximadamente 340 postos de identificação existentes por meio de convênios com municípios mineiros. Isto faz da carteira de identidade um dos serviços mais procurados no âmbito estadual.

Em busca de compreender o contexto da emissão da carteira de identidade, foi realizada a etapa de aproximação, por meio de observação não participante no serviço, levantamento de dados, estudo da legislação, mapeamento do processo vigente e realização de *benchmarking* com 03 órgãos emissores do documento. Outros projetos realizados anteriormente pelo LAB.mg no âmbito do acesso à emissão deste documento também foram estudados, o que permitiu aproximar a equipe do órgão demandante e do laboratório das necessidades, problemas enfrentados, ganhos e objetivos almejados pelos usuários do serviço.

Das contribuições dadas pelos cidadãos e cidadãs sobre suas necessidades e problemas enfrentados ao acessar o documento de identificação, se destaca a necessidade de se deslocar diversas vezes para obter a identidade, pois em alguns postos de atendimento era necessário agendar o atendimento presencialmente; depois era preciso retornar para ser atendido efetivamente; e ainda era preciso retornar uma terceira vez para pegar a versão física do documento. Ademais, algumas das dores dos atendentes identificadas durante projetos anteriores foram: a demora de alguns Postos de Atendimento para a entrega da segunda via do documento (30 a 120 dias); a

indisponibilidade ou limitação do número de senhas de atendimento em alguns municípios; falta de cédulas de identidade para atender a demanda local, dentre outras.

A etapa de cocriação do projeto contou com a participação de representantes do IIMG (gabinete, assessoria, arquivo criminal, setor de datiloscopia e de identificação), além de desenvolvedores da empresa responsável pelos sistemas do IIMG e de representantes das UAIs. Assim, foi possível redesenhar a emissão da carteira, representada, primeiramente, em 07 fluxogramas de processo e subprocessos com as etapas do serviço, tendo em vista o mínimo necessário para o serviço iniciar a operação transformado digitalmente. Em seguida, foram elaborados 06 Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), documentos que registram as atividades realizadas pelos atendentes e demais funcionários no âmbito da prestação do serviço, propiciam a padronização da rotina de emissão da carteira e servem de instrumentos para o treinamento dos profissionais envolvidos. Os momentos de construção colaborativa trouxeram à tona regras do negócio ainda não explicitadas, surgindo a necessidade de representá-las nos fluxos do processo e nos POPs, garantindo a consideração delas no levantamento de requisitos, funcionalidades e integrações do sistema. Ademais, ao final da etapa de cocriação, o Governo Federal do Brasil publicou o Decreto 10.977, de 2022, alterando as regras de expedição do documento, o que também tornou necessária a realização de ajustes nos fluxos do processo.

Desse modo, foram realizados os devidos ajustes nos POPs e nos desenhos dos fluxos do processo, sendo representada ainda a solicitação eletrônica de segunda via da carteira de identidade, serviço novo a ser operado pelo Estado. Assim, ao final do projeto, foram validados e entregues 08 fluxogramas de processo e subprocessos constando as etapas do serviço transformado; um diagrama de fluxo de informações, representação simples e didática das integrações e trocas de informações entre sistemas; e um Cardápio de Ideias, planilha que consolida todas as sugestões e oportunidades relacionadas aos processos, pessoas e sistemas, como requisitos de funcionalidade e integrações, considerando inclusive sugestões levantadas nos estudos dos projetos anteriores.

No Quadro a seguir pode ser verificada a comparação de antes e depois do redesenho dos serviços.

Quadro 2: Comparação do antes e depois do redesenho do processo de emissão da carteira de identidade – Minas Gerais – 2022

TIPO	ANTES	DEPOIS
Serviço	Serviço presencial	Serviço presencial e digital
	Retirada do documento na unidade	Entrega do documento pelos Correios
	Cidadão se desloca várias vezes	Cidadão se desloca uma vez
	Cidadão precisa levar foto 3x4	Cidadão tira foto na hora e não precisa levar foto 3x4
	Coleta de impressões digitais por entintamento	Coleta de impressões digitais por leitor digital
Atividades do atendente	Confrontar fórmula datiloscópica	Confrontar fórmula datiloscópica (transição) e verificar confronto de minúcias realizado pelo sistema
	11 POPs	06 POPs
	Realizar prestação de contas na Regional	Não há necessidade de prestar contas
Documentos e dados	Carteira de Identidade física	Carteira de Identidade física e digital (acesso por QR Code)
	Arquivo físico de imagens	Arquivo digital de imagens
	Sem base de dados digital para investigação	Com base de dados digital de imagens para aperfeiçoar a identificação e apoiar a investigação policial

Fonte: Elaboração própria.

Caso as sugestões entregues ao final do projeto forem completamente implementadas, o serviço deixa de ser totalmente presencial e o documento passa a ser obtido também de modo digital pelos cidadãos que já possuem a primeira via do documento. A carteira de identidade, que somente podia ser retirada na unidade de atendimento, posteriormente será entregue pelos Correios, reduzindo ou até eliminando a necessidade de deslocamentos, no caso da segunda via sem alterações, e garantindo o cumprimento e padronização do prazo de entrega do documento. O requerente do documento não precisará levar foto 3x4 e nem mesmo sujar os dedos de tinta para emitir a Carteira, pois a fotografia será tirada durante o atendimento e a coleta de impressões digitais acontecerá em leitor digital. Não haverá mais cotas de cédulas, nem ausência de atendimento nos Postos devido ao esgotamento do número de cédulas de identidade, visto que a impressão do documento passa a ser centralizada no Instituto de Identificação, na capital do Estado.

No que tange à atuação dos atendentes, houve uma simplificação representada pela redução do número de POPs. Além disso, a checagem humana das digitais por meio de fórmula datiloscópica será substituída pela checagem de pontos característicos das impressões digitais realizada pelo sistema de identificação biométrica automatizada. Ademais, as unidades de atendimento não serão responsáveis pela gestão de cédulas de identidade, pois a impressão do documento será centralizada no IIMG em Belo Horizonte. Sendo assim, os servidores responsáveis não precisam mais prestar contas das cédulas

nas unidades regionais, eliminando a necessidade de viagens e permitindo maior dedicação ao atendimento ao público, o que também havia sido identificado como uma dor dos funcionários dos Postos de Atendimento.

Após a transformação digital, os cidadãos poderão ter, além da carteira de identidade física, o documento digital disponibilizado em aplicativo específico e acessado por meio de *QR Code*. O IIMG terá um banco de dados biográficos e biométricos digital, o que possibilitará o aperfeiçoamento da identificação de cidadãos e apoiará a investigação policial.

Diante do exposto, é possível verificar a aplicação das ferramentas do *design thinking* nos projetos do LAB.mg apresentados, possibilitando a construção colaborativa de soluções de melhoria dos serviços, inclusive o redesenho mais assertivo dos respectivos processos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os laboratórios de inovação no setor público são criados com o objetivo de fomentarem a criatividade, a experimentação e a inovação (SANO, 2020). O LAB.mg se mostra, nesse contexto, como uma iniciativa inovadora que auxilia na promoção da transformação digital de serviços utilizando de metodologias de melhoria de processos, mantendo o foco no usuário.

A metodologia BPM promove a criação de processos otimizados, com redução de custos, aumento de velocidade e melhoria no uso de recursos. Em paralelo, a metodologia de solução de problemas desenvolvida pelo LAB.mg auxilia no diagnóstico conjunto dos pontos de melhoria e de simplificação do processo, bem como na cocriação do fluxo pelos diversos atores que o realizam, considerando suas necessidades, percepções e expectativas. Deste modo, o redesenho de processos feito pelo LAB.mg inova ao realizar-se a partir de uma perspectiva de fora para dentro (*outside in*), conforme conceito comentado por ABPMP (2013), e ao utilizar da abordagem *design thinking*, considerando os pilares de empatia, colaboração e experimentação.

É possível coletar as percepções dos diversos atores participantes de um processo por meio de entrevistas, questionários e oficinas. Neste sentido, é importante possibilitar a conversa direta destes atores para que eles sintam empatia entre si e criem a solução que melhor se adapta a todos os cenários e necessidades apresentados. Após a finalização do desenho do fluxo, tem-se a etapa de experimentação, na qual é possível analisar não

só o processo otimizado, como também a interface que será utilizada pelos usuários ao acessar um sistema e/ou serviço. Neste momento, é possível verificar se a plataforma utilizada para a transformação digital do serviço está adequada, com fácil usabilidade e interatividade, pontos importantes para garantir a otimização do processo.

Ao compreender as percepções dos usuários sobre as melhorias necessárias e sobre as expectativas dos processos, é possível otimizar fluxos e transformar os serviços digitalmente com maior assertividade. Conforme mencionado no caso do “Redesenho do Processo de Emissão da Carteira de Identidade”, a construção colaborativa do fluxo trouxe à tona regras de negócio ainda não explicitadas, sendo estas trabalhadas posteriormente para que o fluxo as englobasse. Da mesma forma, no projeto de “transformação digital do Controle da Cadeia do Carvão”, as integrações de sistemas e as funcionalidades previstas foram pensadas após o entendimento e a coleta das percepções dos analistas dos processos da cadeia de carvão e dos produtores e empresas que precisam registrar documentos junto ao IEF.

Sendo assim, a experiência do LAB.mg mostra que aliar a abordagem *design thinking* com as técnicas de redesenho de processos, contribui para a otimização e melhoria de serviços no setor público considerando as necessidades dos atores envolvidos. Por consequência, os processos passam a atender da melhor forma possível as necessidades e expectativas do público, além de melhorar a percepção dos servidores e cidadãos sobre a atuação governamental.

REFERÊNCIAS

ABPMP. **BPM CBOOK 3.0**: Guide to the Business Process Management Common Book of Knowledge. Association of Business Process Management Professionals International, 2013.

BANCO INTERMAERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Transformação digital dos governos brasileiros**: Satisfação dos cidadãos com os serviços públicos digitais nos estados e no Distrito Federal. Brasília, 2021

BROWN, Tim. Design thinking. **Harvard Business Review**, Boston, p. 84-92, June 2008.

BROWN, Tim; WYATT, Jocelyn. Design Thinking for social innovation. **Stanford Social Innovation Review**, Stanford, p. 30-35, 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz da Costa; GOELLNER, Isabella de Araujo; MAGALHÃES, Amanda Gomes. Perfis e características das equipes dos laboratórios

de inovação no Brasil. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz da Costa (org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 315-339.

DESIGN COUNCIL. **Design methods for developing services**. London: Innovate UK, 2015. Disponível em: <https://www.designcouncil.org.uk/resources/guide/design-methods-developing-services>. Acesso em: 31 Jul. 2022.

DESIGN COUNCIL. **The Double Diamond**: a universally accepted depiction of the design process. London: Innovate UK, 2019. Disponível em: <https://www.designcouncil.org.uk/our-work/news-opinion/double-diamond-universally-accepted-depiction-design-process/>. Acesso em: 31 Jul. 2022.

HAMMER, Michael. What is business process management? *In*: ROSEMANN, Michael; Brocke, Jan vom. (org.). **Handbook on business process management 1**: introduction, methods, and information systems. 2. ed. Berlin Heidelberg: Springer 2010. p. 3-16.

HARRINGTON, H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

MINAS GERAIS. Mapa de Transformação de Serviços Ilustrativo. Disponível em: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/f06e6ace-ba80-475e-9e77-554ced6842f3/page/jA5ZB>. Acesso em: 31 de jul de 2022

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. Laboratório de Inovação em Governo. **Pesquisa de experiência do usuário**: aplicação na gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Guia para inovação na gestão pública**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. (Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública,1). Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/gestao-governamental/comunidade-de-simplificacao/guia_vol1_guia_para_inovacao_na_gestao_publica_baixa.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

MINAS GERAIS. Portaria Conjunta Seplag/FJP nº38, de 1º de setembro de 2020. Institui o LAB.mg, Laboratório de Inovação em Governo, e estabelece cooperação técnico-administrativa para sua governança compartilhada. **Jornal Minas Gerais**, Belo Horizonte, 10 set. 2020. Caderno 1, p.14.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Coordenadoria Especial dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. **Guia para criação de Comitê Gestor Municipal de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e ampliação do acesso à documentação básica**. Belo Horizonte, 2021b. (Coletânea para o Registro Civil de Nascimento e documentação básica, 1).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Gestão de florestas plantadas e controle de produtos florestais - fase origem - Plano de Suprimento Sustentável - PSS. Abril de 2022**. Belo Horizonte: Seplag/FJP, 2022d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Laboratório de Inovação em Governo. **Projeto de redesenho do serviço de emissão da carteira de identidade**: relatório de imersão. Belo Horizonte, 2022a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Laboratório de Inovação em Governo. **Projeto de redesenho do serviço de emissão da carteira de identidade**: relatório final. Belo Horizonte, 2022b.

MINAS GERAIS. MG.GOV.BR. **Obter carteira de identidade - 1ª via**. Belo Horizonte, 2022c. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/servico/obter-carteira-de-identidade-1a>. Acesso em: 12 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Core skills for public sector innovation**. Paris: OECD, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisão de competências em inovação e liderança no serviço civil sênior do Brasil**: conclusões preliminares da OECD. Paris: OECD, 2019.

OLIVEIRA, Manoel Messias Tolentino de. **Design de serviços públicos à luz da centralidade do usuário na intermediação de mão de obra no SINE-PBH**. 2021. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2021.

SALERNO, Mario Sergio. **Projeto de organizações integradas e flexíveis**: processos, grupos e gestão democrática via espaços de comunicação e negociação. São Paulo: Atlas, 1999.

SANO, Hironobo. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020. (Cadernos Enap, 69).

STICKDORN, Marc; HORMESS, Markus; LAWRENCE, Adam; SCHNEIDER, Jacob. **This is service design doing**: applying service design thinking in the real world. Sebastopol: O'Reilly Media Inc., 2018.

SMITH, Howard; FINGAR, Peter. **Business process management**: the third wave. Tampa: Meghan-Kiffer Press, 2003.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT. **Growing government innovation labs**: an insider's guide. New York: UNDP, 2017.

LABORATÓRIOS DE COCRIAÇÃO: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO FATOR CHAVE DE DESENVOLVIMENTO

CARLOS ALBERTO GUTIÉRREZ SALAZAR

INTRODUÇÃO

A inovação é um dos pilares fundamentais do governo aberto. É uma estratégia que se articula como um estilo de governança baseado na inclusão de atores no processo de políticas públicas. Da mesma forma, a participação cidadã contém um componente de deliberação que parte da escuta e do diálogo, indo além do processo eleitoral de votação, típico de uma democracia representativa, mas também em outras arenas públicas, onde é possível refletir sobre os processos de governo e, particularmente, suas respostas às demandas dos cidadãos, elementos que garantem o exercício da democracia participativa.

Com estas duas componentes: inovação e participação cidadã, pretende-se democratizar os espaços de planejamento do desenvolvimento territorial, nomeadamente com laboratórios de cocriação, enquanto espaços de deliberação que permitam estabelecer pontes comuns para a estratégia e resolução de conflitos. O objetivo deste capítulo é apresentar a metodologia do projeto Terri-Lab como um estilo de governança e inovação pública de baixo para cima, que a partir da abordagem de governo aberto busca resolver conflitos locais desde a perspectiva territorial na Colômbia. A primeira sessão mostra a relevância de levar em conta a abordagem de governo aberto por meio da adoção de planos de ação que buscam inovar e transformar a perspectiva de desenvolvimento territorial e seu impacto no local no regime político centralista colombiano. Na segunda sessão, é feita uma análise dos planos territoriais prospectivos realizados no âmbito do

projeto de investigação Terri-Lab, com os resultados do modelo baseado na liderança das comunidades. Termina com as conclusões.

GOVERNO ABERTO NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS DE AÇÃO DO GOVERNO ABERTO NA COLÔMBIA

Governos se caracterizam pela organização a partir da resolução das demandas sociais dos integrantes de um território. Ou seja, sua organização depende de maneira particular da forma e do estilo que configuram as relações sociais e problemas públicos no território de sua jurisdição. No caso colombiano, a partir do conflito armado que gerou processos de pobreza, cultivos ilícitos e violência sistemática, configurou-se uma forma específica de planejar o desenvolvimento, deixando de fora elementos participativos e exibindo um estilo típico do regime político centralista.

A Colômbia se caracteriza por ser um país de regime central, que se divide em 32 departamentos e 1.123 municípios, além de outras divisões especiais como territórios indígenas, coletivos, entre outros, que dependem do governo nacional central no sentido administrativo, financeiro e político. Os departamentos recebem transferências da nação por meio de dois sistemas: o primeiro é o sistema geral de participações¹ e o segundo é o sistema geral de *royalties*. Isso significa que há uma dependência absoluta e que a abordagem descentralizadora instituída na carta magna, em muitos casos, se limita a uma desconcentração de entidades do âmbito nacional para a ordem local, sem que as mesmas possuam, no entanto, condições para uma atuação autônoma.

Esta forma de governar fechada e centralizada não permite uma resolução rápida dos conflitos, uma vez que os municípios não desenvolvem capacidades administrativas e financeiras que lhes permitam aliar o pensamento inovador e criativo à promoção de estratégias desenvolvidas de baixo para cima, com base no território e suas reivindicações. Dentro destes estilos encontra-se o modelo de governo aberto, que se assenta numa relação entre os cidadãos e o Estado baseada na disponibilização e aplicação de tecnologias de informação e comunicação (TIC) que, por sua vez, se traduzem nos princípios de participação, colaboração e transparência (OSZLAK, 2014, p. 7). A partir dessa definição, é possível estabelecer diretrizes colaborativas ao estilo de resolução de

¹ N.T.: O sistema geral de participações refere-se à transferência de recursos arrecadados pelo governo central colombiano às entidades territoriais do país, tal como instituído nos artigos 356 e 357 da Constituição Política da Colômbia de 1991.

conflitos, abrindo o processo de definição da agenda e colocando no centro do exercício de formulação do desenvolvimento diferentes atores relevantes e planejamento.

Este modelo tem sido promovido por entidades multilaterais como a *Open Government Partnership* (OGP), iniciada por Barack Obama e que conta com a adesão de mais de 71 países desde a sua criação em 2011. Trata-se de uma iniciativa que visa melhorar o desempenho do governo, promover a participação efetiva e melhorar a capacidade de resposta dos governos aos seus cidadãos através da implementação de estratégias em termos de transparência, acesso à informação, participação cidadã, inovação (ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA, 2022).

A Colômbia faz parte deste projeto desde 2012, cabendo-lhe a coordenação de planos de ação para o desenvolvimento. Dentro do primeiro plano de ação, que marcou a adesão da Colômbia, foram identificados 17 compromissos, formados com base na participação cidadã desde a realização de duas pesquisas até os registrados no urnas de vidro², das quais foram recebidas 1.702 respostas com 6.000 pessoas impactadas. Dentro dessas ações, são identificados os seguintes relacionados ao desenvolvimento territorial (ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA, 2012):

- Plano de acompanhamento do projeto de saneamento básico: promoção da eficiência e prestação de contas nas empresas de adutoras e esgotos e sistema de acompanhamento do Ministério da Habitação, Cidade e Território, para execução dos investimentos.
- Governo, setor privado e aliança da sociedade civil: impactando questões de infraestrutura e serviços públicos residenciais.

O segundo plano de ação “governo aberto para a inclusão social e territorial” (2015-2017), ancorou-se nos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento 2015-2018 “Todos por um Novo País: paz, equidade e educação”. Neste plano, foi trabalhada a perspectiva territorial em 19 compromissos destinados a concretizar-se nos departamentos [subnacionais] e municípios do país, ou seja, no sentido do fortalecimento institucional territorial. Entre os compromissos relacionados com o desenvolvimento territorial, identificam-se os seguintes (ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA, 2015):

- Participação cidadã e responsabilização no setor extrativista: conceber e implementar uma estratégia de formação, sensibilização e capacitação para

² Iniciativa do governo colombiano para a transparência das entidades governamentais.

cidadãos, autoridades locais e organizações sociais - nacionais, territoriais e locais - em torno da cadeia de valor do setor extrativista.

- Fortalecer a participação cidadã: desenvolver ações de diálogo com os cidadãos para fortalecer a prestação de contas [*accountability*]; a formulação e implementação da rota de participação nacional; e a formação das “*Consultivas*”, mecanismo participativo específico para as comunidades negra, afro, *raizal*³ e *palenquera*⁴.
- Transparência e participação cidadã nos *royalties*: desenvolvimento de uma ferramenta que universaliza o acesso, visualização e consulta georreferenciada da informação relativa às dotações, estado de execução, andamento das obras e outras informações relevantes associadas à execução de recursos de todas as fontes de investimento do poder público (Orçamento Geral da Nação, Regime Geral de Participações e Regime Geral de *Royalties*), o que permite maior transparência na aplicação dos recursos e maior acompanhamento cidadão na execução dos recursos de investimento.
- Transparência e responsabilização para uma melhor gestão territorial: aprofundar a descentralização, melhorando as capacidades de gestão, institucionais e técnicas tanto do Governo Nacional como dos governos territoriais, para o efetivo cumprimento das suas competências.
- Melhor acesso aos serviços e procedimentos na justiça, saúde, educação, meio ambiente e inclusão social: racionalizar e automatizar procedimentos, incorporando as contribuições dos cidadãos. Da mesma forma, facilitar o acesso aos serviços nos setores prioritários através da integração das ofertas nos canais presenciais e virtuais, notadamente no Portal SI. Transparência, participação cidadã e uso inovador de tecnologias são os princípios relacionadas da AGA.

O terceiro plano de ação "Colômbia rumo a um Estado Aberto", para o período 2017-2019, teve a particularidade de fazer parte do processo de implementação do Acordo Final para a Resolução do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura entre o Governo Nacional colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC-EP). O plano baseou-se em dois pilares: aumentar a inclusão de atores (da academia e do setor privado) e iniciar a consolidação do estado aberto no nível subnacional. No total, foram formulados 26 compromissos, focados nas questões de confiança, desenvolvimento econômico inclusivo, paz territorial, combate à corrupção, cuja aplicação se estende aos poderes executivo, legislativo e judiciário. Entre os

³ N.T.: Povos originários do arquipélago colombiano de *San Andrés, Providencia e Santa Catalina*.

⁴ N.T.: Povos originários da região de *San Basilio de Palenque e Barranquilla*, na Colômbia.

compromissos relacionados com o desenvolvimento territorial, identificam-se os seguintes (ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA, 2017):

- Controle social da manutenção e conservação de estradas de terceiro nível: promoção de iniciativas de controle social com o intuito de deixar capacidades instaladas para que as comunidades possam exercer a fiscalização, determinar a pertinência das obras realizadas e exigir a efetiva responsabilização. Publicação, através de uma plataforma digital, de informação relevante sobre a execução dos recursos do plano 50*51 para a reabilitação de estradas terciárias.
- Sistema de Prestação de Contas do Acordo de Paz: articulação entre os atores que prestam contas - tanto nacional como territorialmente -, com atores que possam estimular os processos de informação e diálogo, e com aqueles que exercem controle social; bem como promoção de diretrizes que harmonizem forma, metodologias e instrumentos de prestação de contas nesta matéria.
- Política Departamental de Governo Aberto: Desenhar e implementar um projeto de Governo Aberto.

Finalmente, o IV plano de ação "Colômbia: um Estado aberto para a consolidação da equidade e o fortalecimento da confiança cidadã (2020-2022)" foi gerado a partir de uma metodologia que buscou levar em conta a visão dos compromissos nacionais e dos compromissos territoriais. Dividido em áreas temáticas, o plano foi resultado de conversa com especialistas, workshops com a sociedade civil, análise de informações, cocriação, consulta pública e geração de propostas, resultando em um total de 15 compromissos ancorados nas metas do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2018 - 2022 e nas informações disponibilizadas pelos órgãos do poder judiciário e legislativo. Entre os compromissos relacionados com o desenvolvimento territorial, identificam-se os seguintes (ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA COLOMBIA, 2020):

Compromissos do executivo nacional:

- Controle social de projetos de investimento *Royalties* COVID-19: participação individual e em grupo de cidadãos, de modo a gerar insumo para o acompanhamento seletivo e preventivo do Sistema de Monitoramento, Acompanhamento, Controle e Avaliação e, assim, garantir o uso eficiente e eficaz dos recursos de *royalties*.

Compromissos do executivo territorial:

- Democratização do desenvolvimento local, Governo Aberto de Bogotá: vinculação dos cidadãos ao planejamento, priorização e desenvolvimento de

ações locais que levem à entrega eficiente e oportuna de bens e serviços pelas prefeituras locais, com base no uso e exploração das TIC para gerar valor no desenvolvimento local e aumentar a confiança, em resposta às demandas e expectativas dos cidadãos.

- Estratégia de Governo Aberto de Cali: desenho e implementação da fase inicial da estratégia de governo aberto em Cali, na qual soluções para problemas públicos relacionados a compras públicas, meio ambiente e gênero são geradas por meio de iniciativas de participação cidadã, dados abertos e inovação.
- Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Departamental do Governo de Boyacá: implementação de um sistema público de análise transversal, monitoramento e controle do Plano de Desenvolvimento Departamental (PDD) em colaboração com o Conselho Departamental de Planejamento (composto por representantes da Sociedade Civil, sindicatos, etc.) como ferramenta tecnológica de transparência e prestação de contas, que permite a participação cidadã para receber contribuições na execução do PDD.
- Escola de Governo Aberto e “Diálogos *Valle del Cauca*” do Governo do Valle del Cauca: promover a incidência efetiva de cidadãos na gestão pública do Governo do Valle del Cauca. Capacitação de 200 lideranças cidadãs, com enfoque territorial e representativo dos municípios do departamento, através da Escola de Governo Aberto, e geração de 20 diálogos entre os cidadãos e a Administração Departamental, cujos resultados serão insumos para a tomada de decisões tomadas de decisões públicas em torno das questões identificadas.

Nesta análise, é possível identificar os seguintes pontos. Primeiramente, conforme mencionado por Gutiérrez e Salas (2020, p. 395, tradução nossa):

A Colômbia tem uma representação total de 23% na promoção do valor da participação pública, em seus planos de ação nacionais 1, 2 e 3 (o quarto plano estava sendo elaborado no período de análise deste documento). Ou seja, de 47 compromissos em todos os planos, apenas 11 pertencem à categoria pública. participação no período de análise.

Os dois primeiros planos foram enquadrados a partir de um contexto nacional, priorizando a confiança do cidadão na construção dos próprios planos de ação, o aspecto tecnológico e os processos de transparência e prestação de contas são muito fortalecidos, com base na inclusão de atores no processo de design. Para os dois primeiros planos foi levado em conta um aspecto de legitimidade, com processos mais inclusivos que permitiram a participação de diferentes setores para obter um melhor desempenho a partir da adoção dos compromissos e uma maior corresponsabilidade no processo de implementação.

A partir do terceiro plano de ação, vislumbra-se mais um componente do planejamento do desenvolvimento territorial, com a integração do esquema de governo aberto do departamento de Nariño⁵. Tal componente gera um esquema de incidência da política de desenvolvimento não só desde o aspecto do planejamento do desenvolvimento vinculado ao acordo de paz, mas também ao processo de planejamento de desenvolvimento departamental. É importante mencionar que os acordos para acabar com o conflito com as antigas FARC foram um elemento chave na história da Colômbia, pois o componente de descentralização, regionalização e inclusão territorial tornou-se o centro do planejamento do desenvolvimento. Nesse sentido, foram criados os programas de desenvolvimento com enfoque territorial (PDET), uma iniciativa do atual governo que demonstrou o compromisso com a participação cidadã, além do cumprimento dos acordos de Havana para a população vítima do conflito armado, e que busca mitigar as barreiras da violência com maior investimento em alguns municípios da Colômbia que foram catalogados com este rótulo.

Para o quarto plano, observa-se uma metodologia inovadora de cocriação, incluindo compromissos territoriais a partir do exercício do estado aberto (que inclui os três poderes), incluindo ramos do poder público e órgãos de controle.

Também é identificada a geração de iniciativas territoriais, como o caso de: Plataforma de Dados Abertos - Banco de Licitações Abertas da Prefeitura de Palmira, Estratégia de Transparência Ativa da Prefeitura de Yumbo, Governo Aberto da Prefeitura de Bogotá, Governo Aberto do Prefeito de Cali, Governo de Boyacá, diálogos do Governo do Valle del Cauca. Por fim, é possível afirmar que, no âmbito dos quatro planos de ação, evidencia-se a ideia de reforço da confiança dos cidadãos perante o governo e os diferentes poderes, além de um forte e crescente componente de planejamento do desenvolvimento.

Uma crítica que se faz aos planos nacionais de governo aberto e aos compromissos analisados é o fato de não levarem em consideração os processos comunitários, a partir da inclusão da liderança social, ou seja, os processos dos planos têm se caracterizado por serem demasiado centralizados e pouco aberto a incorporações de baixo para cima (*bottom up*). Em outras palavras, há uma lacuna na inclusão do território e das suas reivindicações para além daquelas geradas na administração pública nacional, de forma

⁵ Nariño tornou-se o primeiro departamento da Colômbia a apresentar um plano subnacional de governo aberto, o que o posicionou nacional e internacionalmente, uma vez que os planos locais de governo aberto estavam apenas sendo desenvolvidos nos países membros da OGP.

ligada à administração pública territorial e ao planejamento do desenvolvimento territorial.

Isso é vislumbrado nos compromissos do IV plano de ação, que apesar de contemplar uma divisão marcada entre compromissos nacionais e territoriais, poderia pautar-se por uma articulação mais próximas com entidades territoriais para o estabelecimento de redes e inteligência organizacional, visando o melhor alcance das realizações esperadas. Uma sugestão seria trabalhar questões relacionadas a finanças públicas, acompanhamento de recursos e implementação das TIC através de mesas técnicas que permitam reforçar as capacidades dos territórios, a partir da articulação entre administração central e administração territorial.

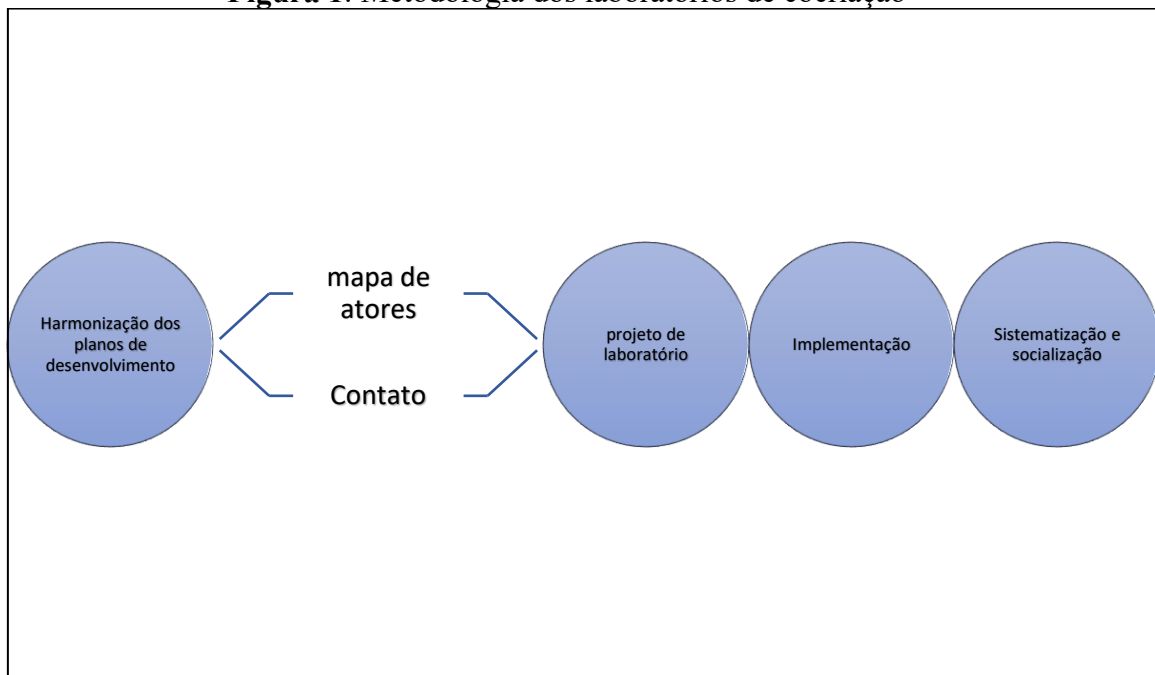
ANÁLISE DOS PLANOS TERRITORIAIS PROSPECTIVOS DOS LABORATÓRIOS TERRI-LAB: UM MODELO BASEADO NA LIDERANÇA DAS COMUNIDADES

Os laboratórios de cocriação de Cauca chamados Terri-Lab constituem um projeto interinstitucional financiado pela Escola Superior de Administración Pública da Colômbia (ESAP), em aliança com o Centro de Estudos de Estado e Sociedade da Argentina (CEDES). Trata-se de uma pesquisa aplicada que busca intervir em municípios de maior violência e pobreza na Colômbia para melhorar sua visão compartilhada do território. Esse projeto se materializa através da realização de uma série de espaços de participação cidadã que têm como centro o diálogo e a escuta desde a perspectiva territorial. Esses tipos de espaços são gerados a partir da ausência de relações estreitas entre governos locais e cidadãos, organizações da sociedade civil e setor privado na resolução dos principais conflitos dos municípios. Os laboratórios de cocriação foram implementados em três municípios de Cauca (Caldono, Morales, Piendamó), que fazem parte do já mencionados PDET.

A metodologia destes laboratórios consta de quatro fases: a primeira consiste em um processo de harmonização dos planos de desenvolvimento a nível nacional, departamental e municipal. Neste momento, procura-se encontrar as linhas estratégicas para a conformação do tema do laboratório de cocriação. Na segunda fase, é realizada uma análise dos atores a partir de uma matriz que busca identificar quem serão os beneficiários, colaboradores e opositores do laboratório. A terceira fase consiste no contato com os atores previamente identificados com os quais são realizadas entrevistas

semiestruturadas com o objetivo de identificar espaços de participação cidadã previamente realizados (entendidos como precedentes de participação no território). Nestas entrevistas também são solicitadas cinco ideias sobre quais temas deveriam pautar a atuação dos laboratórios, informação que serve de entrada para a atividade de criação do plano prospectivo. E, finalmente, na quarta fase, o laboratório é projetado e implementado a partir de uma temática principal. A atuação do laboratório é a de construir até dez planos prospectivos, de acordo com os temas mais relevantes escolhidos como linhas estratégicas dos planos de desenvolvimento municipal. Esta fase culmina com a sistematização de um relatório técnico para cada laboratório, que é socializado num segundo momento junto aos municípios.

Figura 1: Metodologia dos laboratórios de cocriação



Fonte: Elaboração própria.

Abaixo estão os resultados dos três planos prospectivos dos laboratórios realizados nos municípios de Caldono, Morales e Piendamó.

Quadro 1: Planos prospectivos dos laboratórios de cocriação Cauca

Município	Tema do laboratório	Plano prospectivo
Caldono	Paz e coexistência territorial	Proteção de representantes sociais Fortalecimento educacional Espaços de diálogo Investimento social Projetos produtivos

		Mesas de participação e reconhecimento Política rural integral e inclusiva Modelos digitais e tecnológicos para iniciativas sociais Inovação aberta Soluções em saúde, justiça e inclusão
Morales	Paz, liderança e desenvolvimento institucional	Educação integral Escola de líderes Serviços públicos e saneamento básico paz e convivência Produção, transformação e comercialização empreendedorismo Empoderamento de organizações de base Políticas públicas que fazem sentido Sistemas de informação para planejamento Implementação PDET
Piendamó	Paz e Direitos Humanos	Família Educação integral Meio Ambiente Identidade cultural Direitos humanos e direitos ambientais Processos de treinamento Promoção e desenvolvimento comunitário Implementação de acordos de paz Inclusão e equidade social

Fonte: Dados básicos: ESAP, 2021a, 2021b, 2022.
Elaboração própria.

Dentro do Plano Prospectivo de Caldono, é possível analisar que os participantes, entre eles o setor privado (empresas presentes no município), governo local com seu prefeito, lideranças de comunidades indígenas, camponeses, jovens, mulheres e professores, descobriram que a relevância deveria estar nas questões de empreendedorismo, investimento social, capacitação, educação, questões rurais e aspectos de apropriação digital.

No Plano prospectivo de Morales, é possível constatar que os processos de formação de lideranças são uma questão prioritária para os participantes, além das questões de investimento em empreendimentos locais, com sentido de produção, transformação e comercialização, além da implementação dos planos do PDET e programas estabelecidos na lei e no acordo de paz.

Em referência ao terceiro plano prospectivo de Piendamó, é possível determinar que os principais temas surgiram em torno do componente familiar, dos processos formativos, do meio ambiente, da paz e dos componentes econômico, cultural e ambiental. É certo que este município contém um dos setores com maiores vítimas do

conflito armado, já que é destino desta população devido à sua localização geográfica e mercado. Assim, o seu plano prospectivo contém fortes raízes no desenvolvimento comunitário com uma vertente de investimento na família e na população jovem, bem como de formação de lideranças de base comunitária.

Em linhas gerais, esses três planos prospectivos foram elaborados a partir de consultas entre os prefeitos dos municípios, organizações da sociedade civil e empresas locais. Assim, fica a evidência de que exercícios de cocriação baseados na diferença geram riqueza, e que a partir da geração desse tipo de estratégia é possível chegar a acordos com diferentes visões de mundo e pontos de vista sobre questões de desenvolvimento territorial. Uma próxima etapa concretizar-se-ia com a estruturação destas ideias em projetos financiados pelos setores públicos, mas também pelo investimento privado e pela cooperação internacional, de forma a transformar o território de baixo para cima.

CONCLUSÕES

Como resultado do exercício dos laboratórios Terri-Lab, pode-se mencionar que os governos locais devem criar espaços de diálogo e escuta para gerar estratégias de resolução de conflitos com base na participação cidadã.

As lideranças pertencentes às organizações da sociedade civil dos municípios dispõem de recursos de conhecimento vitais para a compreensão e abordagem das demandas territoriais, o que garante o desenho de planos e programas eficazes na mitigação de causas e efeitos na fase de formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial.

Os laboratórios de cocriação são espaços de participação que geram confiança dos cidadãos em relação aos governos locais, que se beneficia da legitimidade dos prefeitos que participaram desses exercícios por meio de sua presença institucional, além de fortalecer a incidência no processo de agendamento, gerando canais eficazes de baixo para cima.

Entre as limitações que se encontram neste tipo de espaço está o conflito que continua a ser vivido nos territórios, que limita vários fatores, em primeiro lugar a mobilidade, já que em muitos casos o encerramento de estradas é a forma como se dirige o protesto social, e que em alguns casos acaba em conflito com as forças armadas, em segundo lugar, o ambiente de insegurança acaba limitando a presença e participação de

algumas lideranças que não podem ser visíveis devido a ameaças, e em terceiro lugar, esse ambiente de violência acaba limitando investimentos futuros do privado, devido à baixa institucionalidade e capacidade do território para mitigar os riscos ligados a um território com elevada pobreza, mas contraditoriamente com elevada riqueza cultural, ambiental e social.

REFERÊNCIAS

ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA. **¿ Qué es AGA?** Bogotá: AGA, 2022. Disponível em: <https://agacolombia.org/>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA. **II Plan de Acción 2015-2017 Colombia:** gobierno abierto para la inclusión social y territorial. Bogotá: AGA, 2015. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1_baj4F6c2c6a1xYGU1hpRvP_aFoacj3W/view. Acesso em: 28 jul. 2023.

ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA. **IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2020-2022 Colômbia:** un estado abierto para la consolidación de la equidad y el fortalecimiento de la confianza ciudadana. Bogotá: AGA, 2020. Disponível em: <https://agacolombia.org/planes-de-accion/cuarto-plan/>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA. **Plan de acción de Colombia:** alianza para gobierno abierto. Bogotá: AGA, 2012. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-f4pThcY7lBmvaG0NcKRqtsBxLPSYWUs/view>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ALIANZA GOBIERNO ABIERTO COLOMBIA. **Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019:** Colombia hacia un estado abierto. Bogotá: AGA, 2017. Disponível em: https://somomas.org/aga/docs/III-Plan-Colombia_GobAb.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Colombia). **Informe de resultados I laboratorio de co-creación de Caldoño – Cauca.** [S.l.]: Esap, 2021a.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Colombia). **Informe de Resultados II laboratorio de co-creación de Morales – Cauca.** [S.l.]: Esap, 2021b.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Colombia). **Informe de resultados III laboratorio de co-creación de Piendamó – Cauca.** [S.l.]: Esap, 2022.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Carlos Alberto; SALAS DURAZO, Ivan Alejandro. Fortalecimiento de la participación ciudadana en los planes de acción de la Open Government Partnership. In: RUIZ, Antonio; SALAS DURAZO, Iván Alejandro (ed.). **Temas contemporáneos de investigación en economía y políticas públicas.** Jalisco: Universidad de Guadalajara, 2020. p. 379-404. Disponível em: <https://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/TemasContemporaneosdeInvestigacionenEconomiayPoliticasyPublicas.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In: OSZLAK, Oscar; KAUFMAN, Ester. **Teoría y práctica del gobierno abierto:** lecciones de la experiencia internacional. Buenos Aires: OEA: Red Gealc, 2014. p. 5-

56. Disponível em:

<http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EL%20MUNDO/cuatro.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

APLICAÇÃO DE ABORDAGENS INOVADORAS PELO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DE MINAS GERAIS PARA LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES DAS PESSOAS COM DOENÇAS RARAS

ISABELA ROMANCINI RIBEIRO
GIOVANNA NOGUEIRA MACHADO SCHFFER
GISELLE CAMARGOS VOLPONI ROCHA

INTRODUÇÃO

As discussões sobre o tema inovação vêm ganhando cada vez mais relevância nos últimos anos e sendo incorporadas ao setor público. A inovação contribui para a promoção de ganhos de produtividade e de eficiência na prestação de serviços e para a aproximação do Estado com os cidadãos (CAVALCANTE, 2019). De acordo com Cavalcante e Cunha (2017), em um cenário de recursos escassos e de problemas complexos, há uma crescente expectativa dos cidadãos e cidadãs sobre uma atuação mais inovadora do governo. Além disso, conforme Roncaratti *et al.*, (2019, p. 115):

A globalização, o combate à desigualdade, o contexto econômico desfavorável ao crescimento, a falta de confiança no Estado e transformações estruturais vivenciadas por muitos países nos últimos anos tornaram-se desafios reais que impulsionaram a busca por melhores práticas de governança e por uma gestão pública eficiente, exigindo, assim, que os governos adotem abordagens inovadoras para enfrentar problemas complexos (CAVALCANTE, 2019 apud OCDE, 2015a).

Para lidar com este contexto, surgem os laboratórios de inovação em governo como iniciativas catalisadoras para o desenvolvimento de inovação na administração pública que visam fomentar a criatividade, a experimentação, o foco na cidadã e cidadão e a colaboração nas atividades e serviços exercidos pelo Estado (SANO, 2020). Em Minas

Gerais, estado localizado na região sudeste do Brasil, existe uma iniciativa conjunta entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Fundação João Pinheiro (FJP) para a criação do Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais – Lab.mg. Este laboratório conta com os objetivos de disseminação de métodos e ferramentas de inovação e de realização de parcerias com outros órgãos para a solução de desafios de governo utilizando diferentes métodos e abordagens inovadoras.

Sabendo da existência e dos objetivos do Lab.mg, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), por meio da Coordenadoria Estadual de Articulação e Atenção à Pessoa com Deficiência, solicitou um projeto para auxiliar no melhor entendimento sobre as demandas das pessoas com doenças raras para o Governo de Minas Gerais, a fim de estruturar políticas públicas e serviços que atendam às suas reais necessidades.

Neste sentido, o presente capítulo trata do “Projeto Doenças Raras”, apresentando a metodologia utilizada para identificar as demandas das pessoas com doenças raras em Minas Gerais e levantar possíveis soluções para as demandas identificadas. Além de compreender qual seria a atuação adequada do Estado, o projeto contribuiu para a análise, baseada em pesquisa realizada com os usuários, sobre a real necessidade, da criação de uma Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara.

Nas próximas seções serão apresentadas a contextualização sobre as doenças raras, a metodologia de solução de problemas elaborada pelo Lab.mg, sua aplicação e adaptação ao “Projeto Doenças Raras”, e os resultados obtidos ao final do projeto.

DOENÇAS RARAS

São consideradas doenças raras aquelas que acometem 65 a cada 100 mil pessoas. Elas se caracterizam por uma ampla diversidade de sinais e sintomas que variam não só de doença para doença, mas também de pessoa para pessoa. Deste modo, a manifestação dessas doenças pode assemelhar-se a sintomas de doenças comuns, dificultando o diagnóstico correto. As doenças raras são crônicas, progressivas e incapacitantes, com consequências importantes na qualidade de vida e saúde das pessoas acometidas, bem como dos seus familiares e amigos. Somado a isto, muitas dessas doenças não possuem cura, sendo necessário manter acompanhamento clínico, fisioterápico, fonoaudiológico, psicoterápico, entre outros, para aliviar sintomas ou retardar seu agravamento.

Estima-se que existam entre 6 mil e 8 mil tipos diferentes de doenças raras em todo o mundo. Entretanto, a décima versão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID) apresentava um código específico para somente aproximadamente 200 doenças raras (CORDOVIL, 2015). Esta classificação é utilizada mundialmente e fornece códigos únicos relativos às doenças e a uma grande variedade de sinais, sintomas, causas de morte, entre outras condições de saúde. Ela é utilizada no cotidiano médico de diversos países e permite criar uma base de dados estatísticos, monitorar enfermidades e incidência de doenças, comparar informações de saúde em diferentes locais, países e regiões em diferentes períodos. Segundo a Organização Mundial de Saúde - OMS, “é por meio dessa classificação que se facilita o armazenamento, a recuperação e a análise de informações de saúde para a tomada de decisão baseada em evidências” (NEUMANN, 2021).

Por outro lado, a partir de 2022, entrou em vigor a CID-11, ou seja, a décima primeira versão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde. Na CID-11, houve a incorporação de todas as doenças raras conhecidas, um ganho importante para a pesquisa científica e para as pessoas com essas doenças. Tal incorporação foi feita utilizando a base de dados mais completa sobre doenças raras - a “Orphanet” -, que catalogou aproximadamente 7 mil dessas doenças (OPAS, 2022).

Estima-se que, só no Brasil, existam 13 milhões de pessoas com alguma doença rara, sendo que a maioria é diagnosticada tardiamente e precisa passar por aproximadamente 10 médicos para conseguir um diagnóstico correto (Ministério da Saúde, 2020). Em 2% dos casos, a doença possui tratamento mediante utilização de medicamentos órfãos: aqueles que, por razões econômicas, precisam de incentivo para serem desenvolvidos e, por isso, não disponibilizados em farmácias comuns. Individualmente, essas doenças não afetam uma porcentagem expressiva da população, mas, como grupo, elas se mostram um problema de saúde relevante.

Em termos de legislação, vigora no Brasil, desde 2014, a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, instituída por meio da publicação da Portaria 199 do Ministério da Saúde, que deu visibilidade à causa das pessoas com doenças raras. A Política traz as “Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras” no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e prevê os incentivos

financeiros voltados para financiar os tratamentos de pacientes com doenças raras (BRASIL, 2014).

Em Minas Gerais, há um Projeto de Lei, PL 3.099/2021, em tramitação na Assembleia Legislativa, que institui a criação da “Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara” (CIPDR), que seria emitida pela Secretaria Estadual de Saúde. A CIPDR conteria informações essenciais da pessoa portadora, como dados pessoais e descrição do diagnóstico da doença rara que possui, assim como as condições específicas de saúde, incluindo indicação de medicação de uso contínuo. A CIPDR também determinaria alguns direitos como atendimento prioritário em repartições públicas e em estabelecimentos privados de uso público, e, para pessoas em idade escolar, o direito à matrícula no estabelecimento público de ensino mais perto de sua residência.

Além das duas normas supracitadas, não há, no âmbito do estado de Minas Gerais, outras políticas públicas específicas e expressivas direcionadas às pessoas com doenças raras, o que gera um desamparo por parte do estado para com este público em termos de educação, acessibilidade, assistência social, e outros.

INOVAÇÃO EM GOVERNO

O uso da inovação tem se intensificado no setor público, tanto para otimizar os processos internos, quanto para melhorar a prestação de serviços ao cidadão. Segundo a Minas Gerais (2018), a inovação em governos se refere ao:

[...] conjunto de mudanças em práticas anteriores, ou até o surgimento de novas práticas que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade ao incorporar novos elementos da gestão pública ou uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes. (MINAS GERAIS, 2018 apud ENAP, 2017, p.13).

Neste âmbito, algumas abordagens inovadoras vêm sendo utilizadas para gerar soluções robustas para problemas complexos enfrentados pelo setor público. Uma destas é o *Design Thinking*, que se trata de uma abordagem centrada no ser humano que valoriza a busca da construção coletiva e colaborativa (cocriação) para encontrar soluções múltiplas para problemas complexos. Ademais, propõe a materialização de ideias para que essas sejam visualizadas e testadas (experimentação) (CAVALCANTE, 2019). Outro pilar do *Design Thinking* é a empatia ou a capacidade de estruturar soluções considerando a visão, expectativas e necessidades dos usuários daquele serviço ou produto (BROWN, 2008). A aplicação dessa abordagem no setor público perpassa a aproximação do Estado

e de seus servidores com os cidadãos, de modo que, para a construção coletiva de soluções, é importante a conversa dos diversos atores envolvidos no serviço, sejam eles servidores públicos ou parte da população.

As etapas do *design* aplicado à transformação de serviços, de acordo com Stickdorn (2018), são a pesquisa, ideação, prototipação e implementação. A primeira etapa envolve o levantamento de informações sobre o público-alvo do serviço e seu contexto, aumentando a compreensão sobre o desafio a ser trabalhado. A etapa de ideação é o momento de gerar ideias de forma colaborativa, discuti-las e priorizá-las. A prototipação, por sua vez, trata do teste das ideias priorizadas em um ambiente real ou em uma simulação da realidade, possibilitando realizar ajustes e correções no protótipo construído. Por fim, a etapa de implementação é o momento de levar a ideia trabalhada ao público do serviço estudado e implementá-la em larga escala.

O uso do *Design Thinking*, juntamente com as etapas do *design* aplicado à transformação de serviços e com outras abordagens inovadoras podem ser aplicadas por Laboratórios de Inovação em Governo para a solução de problemas do setor público.

O LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Os laboratórios de inovação em governo são estruturas voltadas para o desenvolvimento das agendas de inovação governamental, promovendo a cultura da inovação de dentro ou de fora para dentro do setor público. Seus objetivos variam de acordo com a instituição, podendo envolver o desenvolvimento de algo novo ou aprimoramento de uma solução, assumindo o papel de apoiar a estruturação de ideias criativas com espaço para a experimentação (RONCARATTI *et al.*, 2019).

O Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais (Lab.mg) foi instituído em setembro de 2020, por meio da Resolução Conjunta Seplag/FJP N°38. Seus objetivos incluem a disseminação de métodos e ferramentas de inovação e a realização parcerias com outros órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais para a solução de desafios de governo. Para cumprir com estes objetivos, o Lab.mg atua capacitando servidores públicos para a utilização dos métodos, ferramentas e conceitos de inovação utilizados pelo Laboratório e realizando projetos de transformação e solução de problemas juntamente com os órgãos e entidades governamentais demandantes.

O Lab.mg tem como valores o foco no usuário, a conexão, a agilidade e a colaboração. Deste modo, seus projetos contam com a empatia em relação ao público-alvo do serviço ou política estudada e com a participação dos diversos atores envolvidos no problema para a construção conjunta das soluções. Além disso, os projetos são adaptáveis perante as mudanças ocorridas.

A partir de seus valores e da abordagem *Design Thinking*, o Laboratório elaborou uma metodologia própria de soluções de problemas para utilizar em seus projetos (Figura 1). Tal metodologia possui seis etapas que podem ser aplicadas de forma dinâmica: os projetos podem começar de diferentes pontos da metodologia ou voltar em etapas anteriores, caso necessário. Ademais, não é necessário percorrer todas as etapas, sendo possível utilizar somente as que fazem sentido para cada projeto.

Figura 1: Metodologia de solução de problemas estruturada pelo Lab.mg



Fonte: Laboratório de Inovação em Governo, 2021, p10

A etapa “Alinhar” representa o momento em que são alinhadas as expectativas do órgão demandante e da equipe do Lab.mg que irá executar o projeto. Para formalizar esta expectativa, é elaborado e validado o plano de trabalho do projeto, contendo a descrição do escopo, as diretrizes e restrições, o cronograma e a matriz de responsabilidades do projeto, discriminando cada ator envolvido e seus respectivos papéis.

Na etapa “Aproximar” é feita uma imersão no problema a ser resolvido, contando com leitura de materiais de apoio, trocas de experiência com órgãos que passaram por situações semelhantes, entrevistas com atores envolvidos no problema, aplicação de questionário, observação de comportamentos, dentre outras técnicas possíveis.

Durante a etapa “Cocriar” são construídas, de forma colaborativa, as soluções possíveis para o problema do projeto. Nesta etapa são mapeados também os elementos essenciais que devem estar contidos nas soluções para que estas gerem valor ao público-alvo. Seguindo os valores do laboratório, bem como a abordagem *Design Thinking*, são chamados, para a cocriação, os diversos atores envolvidos no projeto ou no problema a ser resolvido, possibilitando a discussão entre diversos pontos de vista e a construção de soluções que atendam às necessidades de todos.

A etapa “Experimental” é utilizada para elaborar e testar protótipos das soluções criadas, facilitando a visualização das soluções e de seus pontos de melhoria. Nesta etapa podem ser feitos diversos protótipos, até que se encontre a forma de implantação da solução que gere maior valor ao usuário.

A etapa “Implantar”, por sua vez, representa o momento de colocar em prática as soluções definidas e testadas. Em geral, essa etapa é de responsabilidade do demandante do projeto.

Utilizando a metodologia apresentada, o Laboratório realiza diferentes tipos de projetos, como pesquisas de experiência do usuário, melhoria e redesenho de processos, transformação digital de serviços e cocriação de soluções. O “Projeto Doenças Raras” se encontra nesta última categoria e seu escopo foi dividido nas etapas “Alinhar”, “Aproximar” e “Cocriar”. Cada uma destas etapas será mais bem detalhada nas próximas seções.

O PROJETO DOENÇAS RARAS

Na etapa de alinhamento, fase inicial do projeto, foi elaborado o planejamento geral e foram pactuados os objetivos do projeto e as entregas previstas, os atores envolvidos e seus papéis, através da matriz de responsabilidades, bem como o levantamento de possíveis restrições. O desafio norteador do projeto foi definido da seguinte forma: “Como podemos melhorar a qualidade de vida e garantir o acesso aos direitos das pessoas de Minas Gerais que possuem doenças raras?”.

Foi estabelecido o pressuposto de alinhamento com a Secretaria de Estado de Saúde (SES) e o acompanhamento dos trâmites e discussões que envolvem o Projeto de Lei que prevê a criação da CIPDR. Foram levantadas possíveis restrições, como a ausência de legislação específica para pessoas com doenças raras e o contexto de

pandemia à época, que teve como consequência o distanciamento social e o trabalho remoto, o que impediria o contato com atores envolvidos de forma presencial. A possível distância geográfica entre atores a serem consultados também poderia ser um fator que agrava a falta de contato presencial. Além disso, era sabido sobre o risco de a Sedese - órgão demandante do projeto - não possuir governabilidade sobre algumas das ideias geradas ao longo do projeto, visto que poderiam ser de competência de outras áreas do governo, uma vez que a temática de doenças raras é intersetorial e envolve diversos órgãos do Governo.

Aproximar

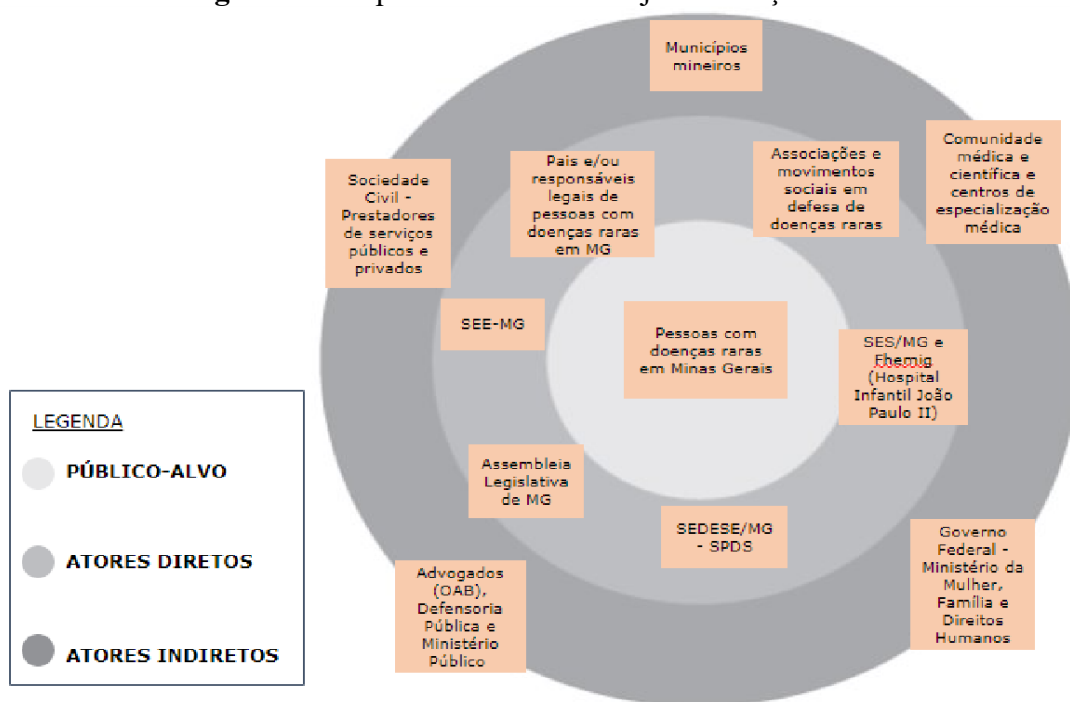
A segunda fase do projeto foi a etapa "Aproximar", na qual, inicialmente, foi feita a identificação dos atores relevantes para a resolução do desafio e qual é o grau de influência a relação entre eles e o problema a ser enfrentado (MINAS GERAIS, 2018). Este levantamento foi feito por meio do preenchimento da ferramenta "Mapa de Atores", que possui um campo específico para identificar o público-alvo, que são os principais atores afetados pela situação-problema; os atores diretos, que são aqueles que têm maior envolvimento e participação na situação-problema; e os atores indiretos, que são aqueles com menor nível de influência ou interesse na situação-problema, mas ainda assim estão envolvidos de alguma forma.

Conforme ilustrado pela Figura 2, o público-alvo, no caso deste Projeto, são as pessoas com doenças raras no estado de Minas Gerais. Alguns atores diretos identificados foram as mães, pais e responsáveis legais de pessoas com doenças raras, as associações e movimentos sociais em defesa dos direitos das pessoas com doenças raras e o Governo de Minas Gerais, por meio da Sedese, da Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG) e da Secretaria de Estado de Educação (SEE). E os atores indiretos identificados foram a sociedade civil, os municípios mineiros, a comunidade médica e científica, a comunidade jurídica que atende casos de pessoas com doenças raras e o Governo Federal, principalmente o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Paralelamente ao levantamento de interessados, a equipe do projeto deu início a uma imersão no tema das doenças raras, estudando de forma mais profunda com o objetivo de compreender melhor o universo em torno da temática. Foi feito um levantamento de legislações, dados, bibliografia sobre o assunto e análise de materiais disponibilizados pela Sedese.

Após o levantamento de atores e estudos iniciais, a equipe fez um mapeamento de iniciativas e experiências existentes relativas à temática de doenças raras, identificando diversas iniciativas de governo e da sociedade civil, no Brasil e em outros países. Este mapeamento foi feito por meio de pesquisas da equipe, bem como por meio de indicação das iniciativas existentes por parte da Sedese, que possui maior proximidade com o tema.

Figura 2: “Mapa de Atores” do Projeto Doenças Raras



Fonte: Elaboração própria.

Para além das pesquisas realizadas, foi necessário ir a campo para melhor compreender a temática, colocando em prática o valor imprescindível do Lab.mg, o foco no usuário. Conforme Minas Gerais (2018):

É importante que, antes do início de um projeto que vise a implementar uma ideia inovadora, a equipe do projeto busque se aproximar do público-alvo da ação a fim de identificar quais são suas expectativas (ganhos e desejos), dores (dificuldades) e tarefas (responsabilidades). (MINAS GERAIS, 2018, p. 34).

Diante disso, foram feitas entrevistas estruturadas com o público-alvo do projeto e com atores diretos e indiretos, buscando compreender as necessidades e o cotidiano das pessoas com doenças raras. Diante das informações coletadas nas pesquisas prévias, foi possível elaborar um roteiro com questões-chave que a equipe considerou essencial de serem captadas. Estruturado e validado o roteiro da entrevista, a equipe convidou os

participantes selecionado para realizar as entrevistas e elaborou e geriu o cronograma de entrevistas do projeto. Em função da pandemia da Covid-19 e do distanciamento geográfico entre alguns usuários e a equipe do projeto, as entrevistas foram realizadas de forma remota.

As perguntas na entrevista perpassaram questões relacionadas ao tratamento de saúde e diagnóstico da doença, à rede de apoio por parte de familiares, amigos, associações ou governo e relativas aos direitos que devem ser reconhecidos e institucionalizados para as pessoas com doenças raras. Foram feitas nove entrevistas com pessoas de diferentes perfis, dentre pessoas com doenças raras, responsáveis por pessoas com doenças raras e representantes de instituições, variando o local de residência desses entrevistados entre cidades do interior e capital.

Apesar de utilizar da entrevista estruturada, buscou-se, no momento da conversa, proporcionar um ambiente leve e sem restrições. Em todas as entrevistas a equipe do projeto se dividiu em: um responsável por conduzir a conversa e estabelecer conexão com a pessoa entrevistada, e outro responsável por registrar as percepções e respostas. Ao final de cada entrevista, foi feito um trabalho de retaguarda que envolvia consolidar as anotações, discuti-las em equipe, selecionar os pontos críticos e sugestões de melhorias captados e analisar padrões e pontos em comum entre as conversas, bem como conectar os pontos trazidos pelos usuários com as informações e dados estudados no início do projeto.

Paralelamente à estruturação de entrevistas, a equipe do projeto considerou necessária a elaboração e aplicação de questionários *online* para pessoas com doenças raras e responsáveis, tendo em vista a variedade de doenças raras existentes e dos perfis do público-alvo. As perguntas do questionário foram pensadas na mesma direção das perguntas feitas nas entrevistas, porém adaptadas a este modelo de coleta de informações. Dessa forma, foi possível captar uma quantidade maior de percepções e capilarizar a pesquisa com usuários. O questionário obteve 69 respostas de 10 estados brasileiros diferentes.

Durante o mapeamento de iniciativas foram identificadas atuações internacionais, ações governamentais por parte do Governo Federal, de governos estaduais e até mesmo municipais. Das iniciativas internacionais identificadas, tem-se a “EURODIS - *Rare Diseases Europe*”, uma aliança não-governamental de associações de pessoas com doenças raras que representa 988 associações provenientes de 74 países. A organização apoia o desenvolvimento de medicamentos, promove capacitação e formação para

peessoas com doenças raras e seus representantes e representa a causa junto da Comissão Europeia e outras instituições para criação de políticas públicas. Outra iniciativa internacional de destaque é a “Orphanet”, que consiste num portal de referência multilíngue sobre doenças raras e medicamentos órfãos com informações sobre aproximadamente 7.000 doenças raras. Ele também oferece uma gama de serviços, incluindo uma enciclopédia de doenças raras, uma base de dados de serviços e um inventário de medicamentos órfãos.

Dentre as iniciativas do Governo Federal do Brasil, destaca-se a criação de uma mascote para conscientização sobre o tema, chamada “Rarinha” (FIGURA 3) e a criação de 46 dos 154 Protocolos Clínicos de Diretrizes Terapêuticas (PCDT) existentes, exclusivamente para o tratamento de doenças raras. Os PCDTs são documentos que uniformizam o atendimento, assistência, monitoramento e tratamento para as doenças. Ademais, em 2021 foi publicada uma lei que amplia o rol de doenças identificadas pelo “teste do pezinho”: um exame realizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) que contribui para o diagnóstico precoce de diversas doenças raras.

Figura 3: “Rarinha” - Mascote do Governo Federal para o tema das Doenças Raras



Fonte: BRASIL, 2021.

Das iniciativas do governo estadual de Minas Gerais, tem-se a publicação de leis que instituem datas voltadas à conscientização das doenças raras e a habilitação de dois hospitais como centros de referência para o atendimento a pessoas com doenças raras. Ademais, um direito específico conquistado por pessoas que têm uma doença chamada

neurofibromatose foi a publicação de uma lei que garante aos seus acometidos os mesmos direitos de pessoas com deficiência.

Nas demais unidades federativas brasileiras, destaca-se o estado de Pernambuco, cuja legislação prevê direitos específicos a pessoas com doenças raras, como a obrigatoriedade de escolas ofertarem educação física adaptada a pessoas com deficiência e com doenças raras. Não são encontradas leis semelhantes em outros estados brasileiros.

Para além do setor público, foram encontradas diversas associações e iniciativas do terceiro setor que, além de se tornarem uma rede de apoio e conexão entre as pessoas com doenças raras, promovem disseminação de informações sobre diferentes doenças e apoiam os acometidos com doações de equipamentos ou medicamentos necessários, acompanhamento médico de diferentes profissionais ou de assistentes sociais.

Ao longo do mapeamento das iniciativas, identificou-se a existência de diversas ações governamentais e do terceiro setor, mas o avanço da estruturação de políticas públicas em Minas Gerais ainda é necessário. De maneira geral, observou-se que a ausência de normativas com direitos específicos voltados para esse público gera uma sensação de desamparo em diferentes áreas da vida cotidiana, como inclusão, trabalho, previdência, acessibilidade etc.

As associações possuem um importante papel no apoio às pessoas com doenças raras e aos seus familiares, além de serem um dos principais canais para acesso à informação sobre as enfermidades. Nas entrevistas, foi abordado que o Estado poderia assumir um papel de articulador com essas instituições para desenvolvimento de ações conjuntas, a fim de potencializar o impacto dessas iniciativas. Como muitas pessoas já são apoiadas e possuem uma relação de confiança com as associações, esta articulação evitaria possíveis retrabalhos também por parte do Estado ao criar novas estruturas.

Em relação ao aspecto médico, a ausência de PCDTs e de Classificação Internacional de Doenças (CID) específicos para muitas das doenças raras dificultam o acesso a medicamentos e outros materiais médicos complementares utilizados no tratamento das doenças raras. Para que as pessoas tenham acesso a esses tratamentos e itens de saúde, que segundo a Constituição Federal é “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 1988), muitas vezes é necessário obtê-los de forma particular ou, ainda, por determinação judicial, implicando em diversos custos para a pessoa e para o Estado. Além disso, ao longo das entrevistas realizadas na etapa de aproximação, as pessoas relataram de forma recorrente a falta de empatia dos médicos ao comunicarem aos pacientes e familiares o diagnóstico da doença.

Considerando o Projeto de Lei que cria a “Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara” – CIPDR, foram feitas perguntas nas entrevistas sobre a necessidade e utilidade desse documento. Segundo os entrevistados, ela seria importante no auxílio dos pacientes em momentos em que precisam explicar sobre a doença rara para outras pessoas. Foi identificado, porém, a necessidade de aprofundamento sobre quais informações e dados são necessários, para que a carteirinha atenda da melhor forma.

Ao analisar os dados levantados durante essa etapa de imersão, identificou-se a existência de diversos pontos críticos e a necessidade de desenvolvimento de ação governamental para atendimento a essas demandas. A fim de facilitar a análise, os pontos críticos foram consolidados e categorizados em: “saúde”, “vida social”, “carteirinha”, “informação e conscientização” e “relação com o governo”.

Quadro 1: Categorias dos pontos críticos identificados

Categoria	Aspectos relacionados
Saúde	Diagnóstico, acompanhamento e tratamento, saúde mental, medicamentos e relacionamento com médicos.
Vida social	Relacionamento com a família e amigos, emprego, escola, acessibilidade, inclusão e apoio em geral.
Carteirinha	Identificação da pessoa com doença rara por meio de uma carteirinha.
Informação e conscientização	Falta de informação da população, dados sobre pessoas raras e preconceitos e necessidade de divulgação das doenças raras.
Relação com o governo	Políticas públicas e direitos para pessoas com doenças raras e interlocução com o Estado.

Fonte: Elaboração própria.

Todas as informações levantadas ao longo da etapa “Aproximar” nas entrevistas, no formulário e na pesquisa documental foram consolidados em um Relatório de Imersão e em um Cardápio de Pontos Críticos e de Ideias. Estes materiais foram apresentados e entregues à equipe parceira do órgão demandante do projeto e serviram de insumo para a etapa seguinte de cocriação.

Cocriar

A fase “Cocriar” teve então seu início, com o objetivo de “criar e consolidar ideias e propostas de solução para o desafio alinhadas às expectativas do usuário” (Minas Gerais, 2018: 49).

Devido à grande quantidade de pontos críticos de diversas naturezas levantados na etapa de imersão, identificou-se a necessidade de fazer uma priorização, invertendo a lógica da aplicação da abordagem *Design Thinking*, que prevê a seleção de ideias como etapa posterior à geração de ideias, sendo um momento de “verificar a viabilidade de implantação das ideias que foram levantadas e selecionar aquelas mais capazes de amenizar dores do usuário e gerar valor para ele” (MINAS GERAIS, 2018, p. 51).

No caso deste projeto, foi feita uma priorização inicial de quais pontos críticos levantados na etapa de aproximação seriam tratados, para que, posteriormente, fossem geradas ideias sobre estes pontos selecionados de forma focalizada. Para isso, na etapa de cocriação do projeto foram feitas três oficinas de forma remota com a participação de vários atores. A primeira oficina teve como objetivo validar e priorizar os pontos críticos levantados, a segunda oficina foi de redefinição de desafios a partir dos pontos priorizados na primeira, e, por fim, a terceira foi de cocriação e estruturação de ideias para solucionar os desafios redefinidos na oficina anterior. A seguir, serão detalhadas cada atividade realizada nesta etapa.

A primeira oficina foi de análise, validação e priorização dos pontos críticos segundo critérios de governabilidade e alcance, visando selecionar quais deles seriam trabalhados na fase de cocriar soluções. Participaram desta discussão atores internos ao governo, representando a Sedese e a SES, visto que esses exercem influência direta no tema e possuem poder decisório sobre o projeto.

A escolha dos critérios foi feita observando a necessidade de diminuir o leque de problemas levantados na fase de aproximação. A priorização deste momento teria caráter eliminatório, com o objetivo de selecionar somente gargalos possíveis de serem sanados pelo órgão demandante, considerando capacidade de execução, prazo e o possível alcance sobre o público amplo e diverso de pessoas com doenças raras em Minas Gerais.

Dessa forma, a equipe adaptou metodologias de priorização de projetos à realidade do Projeto Doenças Raras. Uma das inspirações para a escolha dos critérios foi a “matriz esforço x impacto” que busca cruzar os critérios de forma a demonstrar a eficiência das ações, ao contrapor o esforço, que seriam os recursos e o tempo gastos, em relação ao impacto gerado pela ação.

A adaptação desta metodologia ao projeto foi feita a partir da definição dos critérios de priorização “governabilidade” e “alcance”. Utilizando o Excel, foram listados todos os pontos críticos levantados na etapa anterior do projeto e, durante a primeira oficina, a equipe preencheu a situação de cada critério para cada ponto.

O primeiro critério – governabilidade, buscou verificar se é de responsabilidade da Sedese solucionar o ponto crítico em questão ou se a Sedese consegue resolver aquele ponto crítico junto a um órgão parceiro. Este critério era determinante, pois, caso a resposta fosse “não” à governabilidade da Sedese e parceiros, a ferramenta automaticamente descartaria aquele ponto crítico da priorização.

O segundo critério, alcance, considera a necessidade de haver políticas públicas e ações governamentais que abarquem o máximo de pessoas com doenças raras possível, visto que há uma gama diversa de doenças raras existentes, muitas peculiaridades e especificidades sobre cada uma e a falta de políticas públicas específicas. Avaliou-se, então, a quantidade de pessoas impactadas por aqueles problemas. O alcance poderia ser classificado como “baixo”, “médio” ou “alto”. Caso fosse rotulado como “baixo”, a ferramenta também descartaria este ponto crítico de forma automática. A Figura a seguir ilustra a ferramenta elaborada para a primeira oficina de priorização.

Figura 4: Ferramenta de priorização de pontos críticos - Oficina 1 – Projeto Doenças Raras

PONTOS CRÍTICOS PROJETO DOENÇAS RARAS							
PROJETO							
Projeto Doenças Raras							
Preenchimento Sedese							
ID	PONTO CRÍTICO	OBSERVAÇÕES	CATEGORIA	GOVERNABILIDADE DA SEDESE E PARCEIROS	ALCANCE (QTE DE PESSOAS IMPACTADAS)	Órgãos envolvidos	PONTO CRÍTICO PRIORIZADO?
1	Inexistência de forma oficial de identificação das pessoas com doenças raras	A identificação das pessoas com doenças raras seria importante para acesso à direitos É importante ter um documento com informações sobre a doença rara para facilitar compartilhamento de informação sobre a doença e atendimento médico em consultas ou emergências.	Carteirinha	SIM	ALTO	SES, SEDESE	SIM

Fonte: Elaboração própria.

Assim, dos 58 pontos críticos discutidos, 13 foram priorizados e levados adiante para a segunda priorização, feita na segunda oficina. Por ter como objetivo redefinir os desafios do projeto, decidiu-se que deveriam estar presentes nesta oficina, além dos atores da Sedese e da SES-MG que compareceram na primeira oficina, dois representantes de associações de pessoas com doenças raras, por terem contato diário com as dificuldades e demandas deste público.

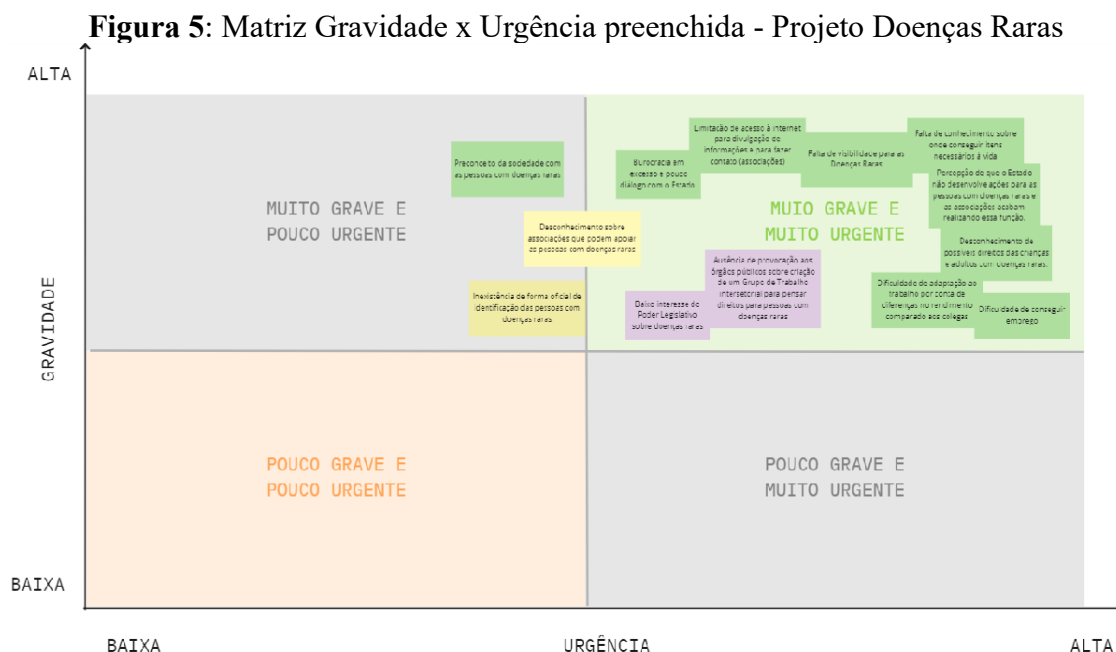
O processo de redefinição do desafio fez-se necessário neste momento da execução do projeto, visto que na etapa de alinhamento, quando foi definido o desafio do projeto, ainda não se tinha o leque de informações obtidas na fase de imersão no tema. Segundo Minas Gerais, 2018:

Caso seja necessário repense com sua equipe o desafio inicial. Após a identificação dos atores envolvidos e a percepção do problema pela visão dos interessados é importante voltar ao desafio inicial para refletir se o problema que se imaginava no princípio é realmente aquilo que se deseja resolver. Após passar pela fase de observação é provável que a equipe perceba que o problema é mais específico ou possua outras características que não foram notadas anteriormente. (MINAS GERAIS, 2018, p. 46).

Neste caso, por se tratar de uma temática tão ampla e transversal, optou-se pela elaboração de três novos desafios, tendo como base os 13 pontos críticos priorizados na oficina anterior. Os novos desafios seriam voltados para sanar estes pontos.

O primeiro momento da oficina ocorreu com uso de uma matriz gravidade x urgência, através da qual foi feita uma análise e uma discussão sobre cada um dos 13 pontos críticos, classificando-os quanto a estes dois critérios. Da mesma forma que foi feito na primeira oficina, a segunda contou com a adaptação de metodologias existentes para que essas se adequassem ao cenário do projeto.

A inspiração principal para a matriz gravidade x urgência aplicada na oficina foi a “Matriz de Eisenhower (Urgência x Importância)”. Contudo, essa matriz, ao utilizar o critério “importância”, se dirige à priorização de tarefas e ações. No caso desta oficina, ainda era um momento de priorizar pontos críticos a serem solucionados, e não atividades. Portanto, o fator “importância” foi trocado por “urgência”, que reflete a necessidade de aquele gargalo ser sanado o mais rápido possível, de forma a minimizar os danos causados ao público-alvo.



Fonte: Elaboração própria.

Conforme mostrado na Figura 5, cada quadrante da matriz indica o nível de gravidade e de urgência que aquele ponto crítico carrega consigo. Importante ressaltar que durante a discussão para classificar os pontos críticos nos quadrantes, o foco era direcionado para o ponto de vista dos usuários, ou seja, das pessoas com doenças raras. Assim, o viés que se buscava entender sobre cada ponto crítico era o quão grave aquela questão é na vida das pessoas com doenças raras e o quão urgente este gargalo precisa ser mitigado para diminuir os efeitos negativos dele na vida dessas pessoas.

Após a discussão e a alocação dos 13 pontos críticos nos quadrantes da matriz, nenhum ponto crítico foi considerado “pouco grave e pouco urgente”, nem “pouco grave e muito urgente”. No decorrer da conversa, os participantes acordaram que todos os pontos de alta gravidade eram, por consequência, muito urgentes também.

Classificados todos os pontos críticos, foi feita uma rápida discussão para agrupar os pontos relativos a assuntos similares, o que gerou três grupos de problemas, divididos por diferentes cores dos *post-its* na matriz (Figura 5). Os participantes da oficina foram então divididos em três grupos, cada um responsável por discutir um grupo de problemas e a partir disso definir um novo desafio em torno do tema.

Para estruturar os novos desafios, os grupos preencheram a ferramenta “Como Podemos”, retratada na Figura 6, que objetiva construir uma pergunta desafio a partir de questões norteadoras sobre o problema que se pretende resolver.

Figura 6: Ferramenta “Como Podemos” - Lab.mg

1	O QUE É?	Qual é a ação que queremos realizar?
2	PARA QUEM?	Quem será atingido pela ação? Qual o público-alvo?
3	QUAL O OBJETIVO?	O que queremos com a ação?

Fonte: Minas Gerais, 2018, p. 30.

O produto obtido da segunda oficina foram os três novos desafios estabelecidos, segundo suas respectivas temáticas.

Em relação à temática visibilidade e informação, o desafio definido foi “Como podemos disseminar informações sobre doenças raras para o aumento da visibilidade das pessoas com doenças raras, a redução do preconceito sobre essas pessoas e a garantia do acesso aos seus direitos?”.

Sobre a temática direitos, legislação e articulações foi definida a pergunta norteadora “Como podemos estruturar uma agenda governamental estadual de políticas públicas permanentes voltadas para doenças raras para que essas pessoas tenham seus direitos criados e normatizados?”.

Já sobre a temática identificação e base de dados, foi definido o desafio “Como podemos propiciar uma ferramenta governamental de cadastro e identificação de pessoas com doenças raras para que governo e sociedade tenham acesso ao mapeamento dessas doenças e à identificação dessas pessoas?”.

Definidos os desafios, teve início a última fase da etapa de cocriação: a fase de gerar ideias colaborativamente para solucionar os novos desafios. Isso foi feito durante a Oficina de Cocriação. Para esta oficina foi interessante aumentar a quantidade de participantes e diversificar ainda mais seu perfil, visto que a geração de ideias é enriquecida pelos diferentes pontos de vista das pessoas envolvidas. Para isso, essa oficina contou com a participação de atores da Sedese, da SES, da SEE, de pessoas com doenças raras, representantes de associações e uma pessoa representando um hospital de

referência no tratamento de doenças raras. Cabe pontuar que todas as pessoas que estavam presentes na Oficina de Cocriação já haviam tido algum contato com o Projeto Doenças Raras, seja pelo mapeamento de iniciativas ou na fase de entrevistas e aplicação de questionário.

O primeiro momento da oficina foi uma contextualização para os presentes sobre todo o trabalho feito até então. Os participantes foram, então, divididos em três grupos para gerarem e discutirem ideias sobre cada um dos desafios definidos anteriormente. A equipe do projeto buscou dividir os participantes de forma estratégica entre os grupos, visando distribuir os perfis das pessoas de maneira equilibrada.

Nos grupos foi feito, inicialmente, um *brainstorming*, ou, chuva de ideias. Conforme Minas Gerais, 2018, “o *brainstorming* é uma ferramenta mais simples, que consiste no compartilhamento e na criação de novas ideias entre a equipe de maneira colaborativa. Ao final, deve-se priorizar o caminho a ser seguido pela equipe.” (MINAS GERAIS, 2018, p. 49).

Para proporcionar este momento, a equipe preparou formulários através do *site funretrospectives*¹, que, conforme exemplificado na Figura 7, funciona como um painel de cartões virtuais, onde os participantes podem adicionar, de forma anônima, quantidade ilimitada de ideias.

O *site* permite diferenciação dos cartões por cores e a marcação de apoio àquela ideia, como uma votação. Após o momento de gerar ideias, foi instruído aos participantes que votassem nas três que considerassem principais, dentre todas as ideias geradas pelo grupo. Como mostrado na Figura 7, cada cartão possui um campo com números. Este número corresponde à quantidade de votos que a proposta recebeu. Ao final da votação, houve um momento para discussão e definição de qual ideia seria melhor estruturada pelo grupo.

¹ Endereço eletrônico: <https://www.funretrospectives.com/>

Figura 7: Exemplo de *brainstorming* – Projeto Doenças Raras – site *funretrospectives*

Fonte: Elaboração Própria.


O próximo passo seria a estruturação da ideia, que, segundo Minas Gerais (2018):

É a análise e o detalhamento dos principais componentes do projeto, com o objetivo de enxergá-lo de forma mais completa. A estruturação de projetos inovadores é a fase realizada após a identificação dos potenciais soluções a serem implementadas. Ela tem o objetivo de organizar os elementos-chave da solução proposta e de seu contexto, transformando-a em um projeto, bem como possibilitar uma visão clara, ampla e objetiva dele. Deste modo, é possível termos um entendimento das suas características e do seu potencial, direcionando a ação e, conseqüentemente, aproximando os resultados desejados. Nessa estruturação, é necessário definir e esquematizar os principais fatores que permeiam o projeto. (MINAS GERAIS, 2018, p. 58)

A equipe do projeto optou, então, pelo uso do Quadro de detalhamento da solução, retratado na Figura 8, visto que é uma ferramenta simples, visual e dinâmica (MINAS GERAIS, 2018) e que “permite a síntese dos elementos mais relevantes do projeto em um único quadro” (MINAS GERAIS, 2018, p. 59).

Contando com a facilitação da equipe do projeto, os participantes dos grupos preencheram os quadros estruturadores de ideias de forma colaborativa. Neles, é possível visualizar o detalhamento dos principais passos e entregas para a implantação da proposta, dos recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários, das parcerias que devem ser firmadas para que a ideia obtenha êxito e os pontos de atenção que devem ser considerados para o desenvolvimento e execução da ideia.

Figura 8: Quadro de detalhamento da solução – Lab.mg

DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO		
<p>DESAFIO/PROBLEMA <i>Indica o desafio/problema que gerou a necessidade da solução</i></p>	<p>DESENVOLVIMENTO DA IDEIA <i>Principais passos e entregas para a implantação da proposta</i></p>	<p>PARCERIAS <i>Explicita as parcerias que devem ser firmadas para que a ideia obtenha êxito</i></p>
<p>IDEIA/SOLUÇÃO <i>Apresenta a ideia, seus benefícios e diferenciais, deixando claro como ela afeta o desafio/problema proposto.</i></p>		<p>RECURSOS NECESSÁRIOS <i>Aborda Recursos Humanos, materiais e tecnológicos necessários</i></p>
		<p>RISCOS <i>Explicita limitações e pontos de atenção que devem ser consideradas para o desenvolvimento da ideia</i></p>

Fonte: Minas Gerais, 2018 – adaptado.

Ao final da oficina de cocriação, foram obtidos três quadros *Canvas* preenchidos com a estruturação e o desenvolvimento de ideias voltadas à resolução dos três desafios propostos, demonstrados no Quadro 2:

Quadro 2: Ideias estruturadas na Oficina de Cocriação

Desafio	Ideia Estruturada
Desafio 1 – Como podemos disseminar informações sobre doenças raras para o aumento da visibilidade das pessoas com doenças raras, a redução do preconceito sobre essas pessoas e a garantia do acesso aos seus direitos?	Criação de Comitê Estadual de Pessoas com Doenças Raras para atuar junto aos Comitês Municipais.
Desafio 2 – Como podemos estruturar uma agenda governamental estadual de políticas públicas permanentes voltadas para doenças raras para que essas pessoas tenham seus direitos criados e normatizados?	Criação de Comissão Temática Intersetorial entre as Secretarias de Estado para a construção de políticas para pessoas com doenças raras.
Desafio 3 – Como podemos propiciar uma ferramenta governamental de cadastro e identificação de pessoas com doenças raras para que governo e sociedade tenham acesso ao mapeamento dessas doenças e à identificação dessas pessoas?	Preencher formulário para cadastro das pessoas com doenças raras. O formulário pode dar acesso a uma carteirinha de identificação e irá formar um banco de dados sobre doenças raras.

Fonte: Elaboração própria.

Entregas e Resultados do Projeto

Como produto final do projeto, foram entregues ao órgão demandante um relatório final e um cardápio de ideias e pontos críticos (em formato de planilha Excel). O relatório final contém todas as informações do projeto consolidadas, tanto as obtidas na etapa de imersão, quanto as captadas na fase de cocriação, com foco nos quadros estruturadores de ideias (*Canvas*) e os detalhes das soluções propostas pelos participantes da oficina de cocriação. O cardápio de ideias e pontos críticos consistiu uma planilha que concentrou todos os 96 pontos críticos e as 144 ideias geradas no total, coletados nas entrevistas, no questionário, nas pesquisas sobre experiências e mapeamento de iniciativas e nas oficinas. De maneira a otimizar o trabalho, tendo em vista que em muitos momentos alguns pontos destacados e ideias trazidas à tona eram semelhantes ou conectados entre si, as ideias e os pontos críticos foram aglutinados a partir da junção daqueles similares, resultando em 58 pontos críticos e 76 ideias consolidadas.

Juntamente às entregas feitas, foi indicado à Sedese que elaborasse um plano de ação para a implementação das ideias propostas e priorizadas pelo Projeto Doenças Raras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto de desafios diversos e complexos, cada vez mais a utilização de abordagens inovadoras tem conquistado espaço na gestão pública. O foco na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e na redução dos problemas, sob a perspectiva dos usuários dos serviços públicos, vem mudando a forma de atuação dos governos.

O uso dessas novas abordagens é importante para uma melhor compreensão da gestão sobre o contexto, as dificuldades e as necessidades das cidadãs e dos cidadãos que utilizam os serviços e acessam as políticas públicas. Estruturar serviços e políticas sem envolver as pessoas que de fato os utilizarão pode fazer com que os serviços sejam inadequados, complexos e desconectados de suas reais necessidades.

Os laboratórios de inovação em governo, enquanto espaço voltado para o fomento do ambiente inovador no setor público, a criação de novos mecanismos de participação dos cidadãos e a estruturação de políticas públicas, tem um papel fundamental para um melhor desenho dos serviços públicos e na resolução das questões complexas da administração pública. No Governo de Minas Gerais, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas para a garantir que as pessoas tenham acesso a serviços e políticas públicas

de qualidade e, neste sentido, a atuação do Lab.mg, com o uso de metodologias inovadoras e foco no usuário, tem sido fundamental.

O capítulo apresentou como a parceria realizada entre o Lab.mg e a Sedese possibilitou a identificação das principais demandas das pessoas com doenças raras e a cocriação de soluções de forma colaborativa com diversos atores envolvidos na temática. Ao longo da imersão, foram feitos estudos de materiais e de legislações relacionadas ao tema, mapeamento de iniciativas e experiências de outras instituições, entrevistas com pessoas com doenças raras e responsáveis, e envio de questionário para esse público. Durante essa etapa, observou-se a existência de diversos pontos críticos no contexto da vida das pessoas com doenças raras e a necessidade de atuação do governo para atendimento a essas demandas, considerando a carência de políticas públicas específicas voltadas para esse público.

De acordo com o escopo do projeto e as competências do órgão demandante, foi necessário fazer uma priorização dos problemas a serem tratados inicialmente. A metodologia utilizada no projeto, por ter um caráter adaptável, permitiu que a equipe incluísse esse passo antes de iniciar a etapa de ideação. Foram feitas oficinas para analisar os pontos críticos considerando aspectos relacionados à realidade e à capacidade de execução do órgão demandante. Os quatro critérios utilizados foram: governabilidade de atuação, alcance, gravidade e urgência do problema. A partir dessa análise, foram priorizados três desafios relacionados a: visibilidade e informação; direitos, legislação e articulações; identificação e base de dados.

Os três desafios foram trabalhados durante uma oficina de cocriação com a participação de diversos atores envolvidos no desafio, como órgãos diferentes do governo, pessoas com doenças raras e responsáveis, instituições e hospitais que atendem esse público. A qualidade das ideias que surgiram reforça a importância do processo colaborativo e a construção conjunta. Ao trazer para discussão representantes do governo responsáveis pelo desenho da política pública e pessoas usuárias do serviço, é possível estruturar soluções aplicáveis e que atendam às reais necessidades das pessoas envolvidas.

Ao longo do projeto, observou-se a transversalidade dos desafios e a importância de atuação em conjunto com diversos órgãos e entidades do Estado, como Secretarias de Saúde e de Educação, hospitais e associações. E, para garantir de diversas ideias sejam implementadas, é importante que ela relação seja contínua.

Diversos pontos contribuíram para que o projeto fosse desenvolvido de maneira exitosa. Cabe destacar o engajamento da equipe da Secretaria demandante - Sedese, na priorização do projeto, na captação de pessoas e associações que pudessem participar das entrevistas e da oficina e na divulgação do questionário elaborado. Além disso, o órgão parceiro se mostrou atento aos pontos críticos e às ideias levantadas no projeto e disposto a realizar as articulações necessárias para elaborar propostas de políticas públicas para as pessoas com doenças raras. A participação constante da equipe da Sedese no projeto também permitiu a absorção do conhecimento sobre a metodologia utilizada pelo Lab.mg.

A atuação do Laboratório na iniciativa se encerrou após a consolidação das ideias levantadas, o que pode ser considerado uma limitação do projeto, uma vez que a implantação não foi acompanhada. Apesar disso, foram feitas recomendações para que as soluções fossem priorizadas e implementadas, e que as ações e iniciativas desenvolvidas pelo Governo Federal e o Projeto de Lei pautado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) de criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara – CIPDR, fossem acompanhadas. Outro ponto de atenção sobre o projeto é o fato de as propostas cocriadas pelos participantes da oficina necessitarem de grande articulação entre os órgãos governamentais para serem planejadas e implantadas. É interessante perceber que o projeto gerou proximidade entre as Secretarias de Desenvolvimento Social, de Educação e de Saúde, o que, no entanto, precisa se manter ao longo do tempo para a eficácia das soluções propostas.

Por fim, o projeto reforça sua relevância por ser uma imersão em uma temática ainda pouco abordada, na qual foram coletadas e listadas as demandas das pessoas com doenças raras para a atuação do Estado, no contexto em que não há uma política pública específica para esse público. O capítulo apresentou alguns conceitos, métodos e ferramentas aplicadas ao projeto de Doenças Raras, mas a utilização de abordagens inovadoras com o foco o usuário e colaboração pode ser implementada em diferentes contextos e permitirá o desenho de soluções que atendam às verdadeiras necessidades das pessoas usuárias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, aprova as

Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio. Brasília, 2014.

Disponível em:

https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0199_30_01_2014.html. Acesso em: 6 jan. 2023.

BROWN, Tim Design thinking. **Harvard Business Review**, Brighton, p. 84-92, Jun 2008. Disponível em:

<https://readings.design/PDF/Tim%20Brown,%20Design%20Thinking.pdf>. Acesso em 5 jan. 2023.

CAVALCANTE, Pedro (org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em:

https://labges.es.gov.br/Media/labges/Downloads/IPEA%20-%20livro_inovacao_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 6 jan. 2023.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. **É preciso inovar, mas por quê?** In:

CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017 Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8785/1/%C3%89%20preciso%20inovar.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2023.

CORDOVIL, Claudio. Raros, mas não sozinhos. **Agência Focruz de Notícias**, Rio de Janeiro, 2 mar. 2015. Opinião. Disponível em: <https://agencia.focruz.br/raros-mas-n%C3%A3o-sozinhos>. Acesso em: 5 jan. 2023.

DOENÇAS raras. In: **Saúde de A a Z**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/d/doencas-raras>. Acesso em: 5 jan. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Laboratório de Inovação em Governo. **Pesquisa de experiência do usuário**: aplicação na gestão pública. Belo Horizonte: FJP, 2021

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Projeto Doenças Raras - Relatório Final**. Belo Horizonte: Seplag-MG/FJP, 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Guia para inovação na gestão pública**. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública, 1). Disponível em:

https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/gestao-governamental/comunidade-de-simplificacao/guia_vol1_guia_para_inovacao_na_gestao_publica_baixa.pdf. Acesso em 5 jan. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Doenças Raras**. GOV.BR Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/d/doencas-raras>. Acesso em: 05 jan. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ministério da Saúde lança nova mascote e vai capacitar profissionais para identificar pacientes com doenças raras**. GOV.BR Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/08/ministerio-da-saude-lanca-nova-mascote-e-vai-capacitar-profissionais-para-identificar-pacientes-com-doencas-raras>. Acesso em: 31 jul. 2022.

NEUMANN, Camila. Entenda o que é CID, o código que identifica doenças no mundo todo. **CNN Brasil**, São Paulo, 23 set. 2021. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/entenda-o-que-e-cid-o-codigo-que-identifica-doencas-no-mundo-todo/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DE SAÚDE. **Versão final da nova Classificação Internacional de Doenças da OMS (CID-11) é publicada**. Brasília, DF: OPAS, 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/11-2-2022-versao-final-da-nova-classificacao-internacional-doencas-da-oms-cid-11-e>. acesso em: 6 jan. 2023.

ROCK CONTENT. **Saiba quais são as 6 principais metodologias usadas para priorização de projetos**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <https://rockcontent.com/br/blog/priorizacao-de-projetos/>. Acesso em: 6 jan. 2023.

RONCARATTI, Luanna; HARTZ, Manoela; VELLOZO JR., Joelson; JUDICE, Andrea. Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis como foco no cidadão. *In*: CAVALCANTE, Pedro (org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 115-135.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020. (Cadernos Enap, 69).

STICKDORN, Marc; HORMESS, Markus; LAWRENCE, Adam; SCHNEIDER, Jacob. **This is service design doing**: applying service design thinking in the real world. Sebastopol: O'Reilly Media, 2018.

PLANEJAMENTO E PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: AS ESTRATÉGIAS DO ESTADO NOS CASOS DO DISTRITO FEDERAL E DE MINAS GERAIS

ANA LUIZA GOMES DE ARAÚJO
URÂNIA FLORES DA CRUZ FREITAS
LUIS FERNANDO MORALES-ABARCA

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar como se encontra o cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), por parte da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) e, paralelamente, analisar a situação do Estado de Minas Gerais no que se refere à escolha do vínculo jurídico de contratação de docentes, como forma de se demonstrar a importância do planejamento e da prospecção de cenários na política educacional. A análise será feita, considerando o estado da arte sobre prospecção de cenários na América Latina, de modo a enriquecer o debate a respeito de onde se está e para onde se almeja seguir na educação pública brasileira e a importância do planejamento e prospecção nesse intuito. Nesse cenário, demonstra-se a relevância do estudo do tema especialmente para o Campo de Públicas, uma vez que tal conhecimento contribui para a elaboração de políticas públicas mais assertivas e eficientes.

Para tanto, será feito o diálogo a partir de três textos apresentados no Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - Gigapp, sendo um deles disponível nos anais do VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, 2017, intitulado “Prospección, política pública y planificación en América Latina: breve estado de la cuestión”, dos autores Luis Fernando Morales-

Abarca y Miguel Céspedes-Araya, e dois constantes dos anais do XI Congreso en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, 2022. São eles: o artigo intitulado “Planejamento e Prospecção de Cenários da Educação Pública no Distrito Federal: avaliando e contribuindo com o Plano Distrital de Educação – PDE”, de autoria de Urânia Flores da Cruz, Pedro Artur Cruz de Melo e Christiano Luis Melo Moraes e o artigo intitulado “A utilização do instituto da designação de professores da Rede Estadual de Minas Gerais: até quando reinará a falta de planejamento”? de autoria de Ana Luiza Gomes de Araújo.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi a pesquisa documental e quantitativa, para acesso aos dados do sistema de pessoal de Minas Gerais. Além disso, no caso do Distrito Federal, foi feita a análise do planejamento estratégico do Governo do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) para verificar se foi considerado no mesmo a perspectiva de longo prazo e se previu o cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), por parte da mencionada SEEDF, como também perquirir a pertinência do caminho metodológico com a Ação-Reflexão-Ação (ARA) e a perspectiva estratégica. Paralelamente, analisou-se a situação do planejamento estratégico do Estado de Minas Gerais no que se refere à escolha do vínculo jurídico de contratação de docentes, e a partir desse debate entre os apontamentos dos textos demonstra-se a importância do planejamento e da prospecção de cenários na elaboração da política educacional brasileira.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A PROSPECÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTADO DA ARTE DA PROSPECÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Morales e Céspedes (2017) consideram que a prospecção, como prática e disciplina, surgiu na Europa, a partir da intervenção de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Comissão Europeia, além de outros países como Estados Unidos, China, Índia, França e Coreia. De outra parte, na América Latina e Caribe, se desenvolveu mediante os parâmetros da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) onde se propõe objetivos de desenvolvimento para 2030, a Agenda 2030.

Como parte do desafio de visualizar o desenvolvimento a longo prazo, instituições como a CEPAL têm levado a cabo estudos e publicações sobre prospecção. De acordo

com Aceituno, a prospecção corresponde à uma disciplina que busca entregar diretrizes que permitam diminuir a incerteza, adiantar-se às situações futuras, tomar melhores decisões e construir cenários mediante a análise do sistema estudado (Aceituno, 2014: 34). A CEPAL realiza esforços para pesquisar o desenvolvimento dessa temática ao redor do mundo e particularmente, estuda o trabalho que está se desenvolvendo nos países latino americanos para começar a planejar para além do curto e médio prazo. A prospecção, por si própria, implica em uma mudança estrutural, em um continente, cujas instituições públicas e seus órgãos se acostumaram às abordagens de desenvolvimento de curto prazo, onde os processos se tornaram ineficazes e há resistência à mudança por parte dos servidores públicos. Para além da CEPAL, têm ocorrido outros esforços para se colocar o tema da prospecção na agenda de desenvolvimento da América Latina, como são exemplos a Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a Universidad Externado y a Universidad del Valle de Colombia, entre outras.

Nesse sentido, Morales y Céspedes destacam que no livro “*Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina*”, os autores Vásquez, Becerra e Castaño (2014), assinalaram que existe uma dimensão macro, que contempla o nível do Estado e das políticas públicas. A transição dos modelos de desenvolvimento só pode se dar por meio de um Estado proativo, o que:

[...] requer revalorizar e renovar o planejamento articulando as instituições de planejamento mediante sistemas que promovam o pensamento estratégico, sistêmico e de longo prazo, de mãos dadas com uma visão ampla e holística do desenvolvimento em várias escalas: multiespacial, multidimensional, multi institucional, multisetorial, multidisciplinar e atemporal. Na dimensão micro, no nível das pessoas e instituições, propõe-se construir organizações prospectivas que permitam articular exercícios de alcance regional, redes, centros ou institutos e programas nacionais e internacionais de prospecção. (VÁSQUEZ; BECERRA; CASTAÑO, 2014, p. 21).

Por outro lado, Vásquez, Becerra e Castaño (2014) apresentam o conceito de prospecção como aquele que:

[...] pressupõe uma reflexão estruturada e sistêmica a respeito das alternativas futuras do país, território, setor ou instituição, mediante a interação estruturada com especialistas, redes e comunidades, baseada no diálogo fundamentado em fatos e dados. Implica na construção de visões de futuro, estruturadas, verossímeis, inovadoras, transformadoras e com possibilidade de realizar-se. (VÁSQUEZ; BECERRA; CASTAÑO, 2014, p. 48).

Partindo desse pressuposto, a prospecção é concebida como uma antecipação, mediante a qual se visualiza o futuro e a forma em que se quer transformar esse futuro.

A prospecção segundo Aceituno (2014, p. 34), requer diversos elementos para poder cumprir os objetivos para os quais foi criada, ao utilizar ferramentas próprias que permitam diminuir as incertezas face a tomada de decisão. Para tanto é necessário antecipar cenários, mediante métodos como a participação que permita planejar e construir cenários futuros, que ao final se reflitam em metas e visões de longo prazo.

Com base nessa revisão conceitual, os autores Morales e Céspedes (2017) consideram que tanto a prospecção como o planejamento, como um todo, têm entre si objetivos que se diferenciam quanto ao seguinte aspecto: por um lado, a prospecção envolve pensar em longo prazo em um futuro muito diferente do que se encontra no presente, enquanto que o planejamento de curto e médio prazo se foca mais nos processos repetitivos, onde a operacionalização dos processos é simples e direta. Portanto, complementar ou articular esses elementos para sua respectiva execução, pode se tornar um desafio no sentido de que os tempos em que são projetados são muito diferentes. Porém, se esse processo for realizado obter-se-á uma gestão pública mais alinhada à realidade da América Latina e ao que a sociedade demanda em termos de projetos de curto prazo, programas de médio prazo e políticas de Estado e planos de governo voltados ao longo prazo.

Em resumo, Morales e Céspedes (2017) concluem que, mediante a prospecção se pode construir cenários possíveis de longo prazo, e a partir do planejamento se estabelece os meios para materializar, no curto e médio prazo, as rotas ou vias que sirvam de guia para a concretização do cenário desejado ou escolhido pelos múltiplos atores, públicos e privados, da sociedade latinoamericana que se pretende construir no futuro. Por outro lado, as instituições públicas na América Latina devem trabalhar de maneira mais alinhada e próximas aos centros de pesquisa universitária com a finalidade de estabelecer redes governamentais e acadêmicas em torno do tema da prospecção e sua relação com as políticas públicas, com o intuito de construir um círculo virtuoso de médio e longo prazo, uma vez que tanto a prospecção como o planejamento de políticas públicas são um meio, nunca um fim em si mesmos, para promover o desenvolvimento integral das pessoas na América Latina.

Feita essa apresentação sobre a prospecção e o planejamento na América Latina, passar-se-á a análise de dois casos brasileiros: em um primeiro momento, a análise da implementação do Plano Distrital de Educação e em um segundo momento a análise da opção de vínculo jurídico para a contratação de docentes da rede estadual de Minas Gerais, de modo a perquirir-se em que medida se adota o planejamento estratégico e a

prospecção de cenários e a relevância dos mesmos nas políticas educacionais do Distrito Federal e de Minas Gerais.

O PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO, AS METAS E AÇÕES DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: NOS CAMINHOS DA AÇÃO-REFLEXÃO-AÇÃO (ARA) E DA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Analisou-se o cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), por parte da Secretaria de Estado de Educação do DF (SEEDF), em pesquisa, que se encontra em andamento, intitulada “Gestão, Planejamento e Prospecção de Cenários da Educação Pública no Distrito Federal: avaliando e contribuindo com o Plano Distrital de Educação – PDE.” Foi utilizada para tanto a metodologia Ação-Reflexão-Ação (ARA), além da prospectiva estratégica. Essa tríade trabalha com a ideia de que a teoria e a prática estão interligadas e são indissociáveis. Tal caminho lida com o conhecimento de forma dialógica. Tenta valorizar toda a experiência prática e teórica que trazem os atores envolvidos em qualquer situação que haja relação e ação entre atores e sujeitos (CRUZ FREITAS, 2018).

Neste sentido, foram apresentados os limites políticos e estratégicos no processo de pesquisa e de avaliação da implementação do PDE, visando a pensar caminhos e possibilidades para a elaboração do próximo plano distrital. Cruz Freitas *et al.* (2022) utilizaram aportes da metodologia Ação-Reflexão-Ação – ARA (CRUZ FREITAS, 2018), que permitiram revelar a importância da participação e principalmente, do controle social e da ação pública em todas as fases no que se refere às ações e reflexões em políticas públicas educacionais. Além da ARA utilizaram os aportes da prospectiva estratégica de Godet (2007) para pensar as possibilidades futuras.

Para Godet, o objetivo da prospectiva estratégica é determinar a partir das forças do presente, dos projetos e dos atores e atrizes, quais são os cenários possíveis, realizáveis e desejáveis. A prospectiva estratégica busca desenvolver competências no campo da previsão, estratégia e antecipação, e assim permite ir além das abordagens lineares do planejamento para que se avance ponderar diferentes futuros possíveis.

Para Cruz Freitas *et al.*, (2022) o planejamento por prospecção estratégica levanta duas questões importantes que precisam ser consideradas e resolvidas, por meio da aplicação de um conjunto de ferramentas metodológicas que lhe dão suporte. As perguntas são: o que poderá acontecer no futuro? o que será feito para antecipar e responder? A primeira questão remete à análise de tendências e padrões, análise de sinais,

construção de futuros, jogo de atores. A segunda pergunta remete ao projeto de construção de estratégias.

Para os autores, a compreensão e o estudo sobre os resultados do Plano Distrital de Educação - PDE permitiram apontar as possibilidades para a construção da educação do futuro no Distrito Federal, assim como permitiram perceber as intenções e interesses inscritos nos mesmos. Por isso invocaram, a ARA como metodologia para perceber a construção do PDE, que foi dialogada, participativa e visava ao controle social, e a prospectiva estratégica como metodologia e ferramenta possível na construção de cenários futuros da política educacional para o próximo decênio em Brasília. Juntas puderam clarear os caminhos para a educação do futuro que se quer no Distrito Federal e no Brasil (CRUZ FREITAS, *et al.*, 2022).

A ARA pode potencializar a ação pública, o controle social nas ações do Estado, e revelar as aprendizagens dos atores e atrizes envolvidas. Segundo CRUZ FREITAS (2021), pode revelar a educação que a luta faz, ou melhor, a pedagogia da luta por direitos¹. Com isso destacaram os avanços e/ou retrocessos na participação e no controle social no âmbito da elaboração, implementação, execução e avaliação das políticas públicas em diferentes campos, especialmente, no campo educativo.

Na metodologia Ação-Reflexão-Ação – ARA, a primeira ação no âmbito das políticas públicas é conhecer o máximo possível o problema e as soluções encontradas por meio de dados documentais, como também ações práticas das atrizes e atores envolvidos nas questões e ou problemas públicos, momento em que se percebe as aprendizagens realizadas e soluções encontradas. (CRUZ FREITAS, 2018)

O conhecimento prévio teórico e prático é fundamental para poder refletir sobre o futuro: o que fazer, para quê fazer, como fazer, com quem fazer e quando fazer. No entendimento da autora, o caminho aberto pela ARA possibilita o uso da prospectiva estratégica e da ação pública coletiva, por isso a escolha dos pesquisadores em trabalhar nessa perspectiva.

À vista disso, os pesquisadores descreveram as ações feitas para realização da pesquisa com os aportes da ARA. A primeira ação foi analisar o planejamento estratégico do governo, escolher e selecionar materiais, documentos, sites que pudessem revelar se o planejamento governamental considerou a prospectiva de longo prazo e se previu o

¹ Para saber mais: www.even3.com.br/Anais/aledbrasil2020/290929-A-PEDAGOGIA-DA-LUTA-POR-DIREITOS

cumprimento do Plano Distrital de Educação (PDE) (2014-2024), além disso, perceber qual o nível de execução do plano distrital por parte do governo.

Após estudos e reflexões à luz dos documentos governamentais disponibilizados e com utilização de softwares gratuitos, os pesquisadores do projeto partiram para a escuta atenta dos atores e atrizes² envolvidos e identificados durante a pesquisa e que participaram da elaboração e implementação do PDE. Então, a ação empreendida foi a realização de conversas e palestras com profissionais responsáveis e o grupo de pesquisa, como também a busca por informações, coleta de dados e conversas com representantes da sociedade civil como por exemplo, o Fórum Distrital de Educação coordenado pelo Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO/DF).

Depois dessa dinâmica, os pesquisadores do projeto perceberam que haviam limites concretos para pensar em partir para a prospecção estratégica de cenários como inicialmente planejado, pois os dados que tinham, após um ano de estudos, eram insuficientes em função, principalmente do como foram disponibilizados. Então, tiveram que fazer nova reflexão sobre como iriam agir.

Pensaram em dividir o tempo de trabalho, parte do tempo do grupo foi destinado a conhecer softwares livres para que pudessem trabalhar os dados e buscar apresentá-los em formato que permitisse ser utilizado. Em outro momento, começaram a estudar e pensar as possibilidades do uso da prospectiva estratégica no processo de elaboração do PDE para o próximo decênio. Alguns atores e atrizes importantes, já citados, ao tomarem conhecimento e participarem do trabalho de pesquisa começaram a perceber as potencialidades da prospecção de cenários e suas ferramentas para o planejamento governamental.

Um documento importante analisado pelos autores na pesquisa foi o Plano Estratégico do Governo do Distrito Federal (GDF) (DISTRITO FEDERAL, 2019). Nele puderam perceber os caminhos buscados nas ações, bem como sua articulação com outros documentos que embasam a Administração Pública. A pesquisa sobre o Plano Distrital de Educação - PDE (2015-2024), ainda em andamento, no texto apresentado e aqui referenciado, apontada pelos autores Cruz Freitas *et al.* (2022) sinaliza que apesar de o PDE ter apenas 21 metas³, não foi disponibilizado ao amplo conhecimento da

² Representantes da Sociedade Civil membros do Fórum Distrital de Educação, Universidade, Tribunal de Contas do DF, Governo.

³ Para conhecer as 21 metas acesse: SEEDF. Plano Distrital de Educação 2015-2024 (DISTRITO FEDERAL, 2015).

comunidade escolar o que acabou por inviabilizar, consideravelmente, a ideia inicial do grupo de realizar a prospecção estratégica de cenários para a educação no Distrito Federal.

Perceberam ainda, que a participação social em relação ao plano foi descontinuada de forma que não garantiu a sua efetividade, ou seja, a ação pública que foi a mola propulsora no processo de elaboração das metas, perdeu sua força e prejudicou substancialmente o cumprimento das mesmas por parte do Governo do Distrito Federal. Ademais, os arquivos de dados relativos ao PDE que foram disponibilizados pela Secretaria de Educação, só apresentam dados de avaliação até 2018, sendo possível pensar que o governo, não engendrou esforços para cumprir o próprio planejamento e os acordos nacionais e internacionais.

No texto, Cruz Freitas *et al.* (2022) apresentam o estágio de cumprimento das metas 1, 2 e 3. Embora tenham sido construídos os dados de todas as metas, discutiram no artigo, apenas 3 porque foram as que se percebeu no compromisso e nas ações do planejamento estratégico do governo central. São elas: Meta 1 (educação infantil), Meta 2 (ensino fundamental), Meta 3 (ensino médio):

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até o final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral (CRUZ FREITAS *et al.* 15: 2023).

Meta 2: Garantir o acesso universal, assegurando a permanência e a aprendizagem dos estudantes a partir dos 6 anos de idade, ao ensino fundamental de 9 anos, assegurando, também, a conclusão dessa etapa até os 14 anos de idade até o último ano de vigência deste Plano. (CRUZ FREITAS *et al.* 17: 2023).

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem. (CRUZ FREITAS *et al.* 18: 2023).

Ao analisar as metas de forma geral os autores mostraram o estágio de cumprimento das metas, inclusive alguns retrocessos a partir de 2017. Em 2015 e 2016 os dados revelaram que das 21 metas, apenas três delas (12, 13 e 21) alcançaram os objetivos estabelecidos, pois os números no Distrito Federal já estavam praticamente no alvo dos indicadores.

A meta 1 só alcançou parcialmente os objetivos no indicador 1C, onde a meta é atender 90% das crianças de 0 a 3 anos que frequentam creche pública e conveniada em período integral até 2024, porque os números também são favoráveis desde o início do

plano. O alcance dos objetivos estabelecidos na meta 1 podem ser verificados por meio de 3 indicadores, o primeiro (1A) referente ao atendimento de 4 a 5 anos (taxa de escolarização), o segundo (1B) específico para o resultado do atendimento de 0 a 3 anos (taxa de escolarização) e o terceiro (1C) para o atendimento de 0 a 3 anos na educação integral.

Conforme apresentado no relatório anual de monitoramento e avaliação do Plano Distrital de Educação, período 2015-2018, a meta 1 é compatível com a meta nacional no objetivo universalização da educação infantil na pré-escola (4 a 5 anos) e em relação ao atendimento em creches (0 a 3 anos). Observa-se que o Distrito Federal priorizou somente o atendimento em creches públicas e conveniadas, excluindo a referência de outras redes de ensino no atendimento dessa faixa etária, o que mascara a verificação do real atendimento dessa população, como pode ser observado na oferta de 4 a 5 anos.

O percentual de atendimento do indicador (1C) se diferencia do Plano Nacional de Educação - PNE definido com o valor percentual de 50%, enquanto no PDE o valor foi fixado em 60%. Extrapolando o PNE, o PDE acrescentou ao texto da meta um percentual de atendimento incremental, ao ano, de no mínimo 5% em relação a faixa etária de 0 a 3 anos e 90% do atendimento em período integral.

Cruz Freitas *et al.* (2022) relatam ser possível perceber durante a pesquisa que o PDE não contempla a busca ativa, mas apenas a criação de cadastro sobre a demanda manifesta. Em março de 2017, o Tribunal de Contas do Distrito Federal publicou o relatório “Auditoria Operacional para avaliar aspectos da implantação do PNE/PDE no Distrito Federal.”, com o foco principal de avaliar as ações do Governo do Distrito Federal (GDF) para atingir os resultados pretendidos pela Meta 1 (educação infantil) e pela Meta 6 (ensino em tempo integral) do PDE, para o exercício de 2016.

No mesmo relatório foi criado um painel para avaliar o grau de implementação das seguintes metas do PDE: Meta 1 (educação infantil), Meta 2 (ensino fundamental), Meta 3 (ensino médio), Meta 4 (alunos com necessidades educacionais especiais), Meta 6 (ensino em tempo integral), Meta 8 (escolas do campo), Meta 11 (educação profissional técnica de nível médio) e Meta 20 (investimento público em educação pública). Em artigo apresentado ao GIGAPP, Cruz Freitas *et al.* (2022) optaram por trabalhar as Metas 1, 2 e 3. No tocante a meta 1, o relatório do tribunal apontou que sobre o indicador (1A) em 2016, o Governo do Distrito Federal não conseguiu cumprir as metas de universalização do acesso ao ensino na pré-escola e de ampliação da oferta de atendimento em creches, nem ampliar a oferta de educação em tempo integral; com relação ao indicador (1B) o

Distrito Federal estava muito distante de promover, já em 2016, o aumento da oferta equivalente a 5% da população desta faixa etária.

Para cumprir a meta estabelecida no PDE, seria necessário, em 2016, um incremento da oferta em 9.596 matrículas, tendo como base a oferta no ano de 2015. Quanto ao indicador (1C), que tem por objetivo atender 90% dos alunos da educação infantil em tempo integral, cabe esclarecer que o documento normativo da Estratégia de Matrículas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF estabeleceu que todas as escolas conveniadas e os Centros de Ensino de Primeira Infância (CEPI) deveriam oferecer atendimento em tempo integral, com duração de 10 horas de atividades.

A meta 02 do PDE apresenta dois indicadores para fixar os objetivos do ensino fundamental, o indicador (2A) se concentra na população de 6 a 14 anos que frequenta o ensino fundamental, enquanto o indicador (2B) verifica a população de 16 com o ensino fundamental concluído.

De acordo com o Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PDE 2015-2018:

A meta é clara quanto à idade em que esta etapa deve ser concluída: 14 anos de idade. No entanto, pelos dados apresentados há um aumento em relação à distorção idade série, verifica-se que não há uma política pública eficiente para os alunos que estão em defasagem de aprendizagem em relação à idade, onde em 2018 com 273.866 alunos no ensino fundamental, percebe-se um percentual de 20,68% (56.647) de alunos defasados e somente 5,0% (2.834) participaram de programa específico para corrigir essa distorção. (SEEDF, 2018, p. 47).

A falta de políticas públicas para corrigir o problema da distorção idade série foi constatada também pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Em seu relatório apontou a redução drástica das ações de correção de fluxo no ensino fundamental, além disso cada escola da rede tinha a opção de implantar, ou não, os programas de correção de fluxo. E não havia uma determinação da SEEDF para a adoção generalizada do programa. Portanto, sem atacar a raiz do problema não será possível atingir os objetivos da meta integralmente.

A observação da evolução da meta 3 pode ser considerada a partir de seus dois indicadores. O primeiro (3A) refere-se ao atendimento de 15 a 17 anos na escola, independente da etapa/modalidade que frequenta. O segundo indicador (3B) é específico para o resultado do atendimento, na mesma faixa etária, do aluno que frequenta apenas o ensino médio. A elevada taxa de distorção idade-série (24,62%) na faixa de 15 a 17 anos,

constitui um dos principais obstáculos para a ampliação de matrículas no ensino médio e, por consequência, impede o alcance dos objetivos da meta.

A análise do PDE permite perceber que para planejar as melhorias das políticas públicas, dentre outras coisas, é preciso conhecer com profundidade os planos estratégicos propostos e saber o nível ou estágio de efetivação dos mesmos. Para conhecer os planos é necessário ter acesso aos projetos e relatórios de acompanhamento e monitoramento de modo a entender o que está registrado. O relatório da SEEDF utiliza termos técnicos que não são de domínio público, o que pode restringir sua análise e compreensão.

Embora esteja descrito no plano “o compromisso com os cidadãos, necessitando assim de sinceridade e clareza com a população”, foi possível perceber que não é nesse sentido que caminha a prática. Observou-se na pesquisa, que a participação nas decisões públicas foi ficando cada vez mais escassa. As metas 1, 2 e 3 que se inscreviam como um outro compromisso, não foram cumpridas e após a pandemia teme-se que todo o processo tenha ficado praticamente sem acompanhamento. Os dados de acompanhamento só foram disponibilizados em 2019, e representam os resultados do monitoramento até o ano de 2018.

A partir da análise documental e pela escuta aos relatos das ações realizadas, Cruz Freitas *et al.* (2022) afirmam ter sido possível perceber que as batalhas propostas para alcançar os resultados-chave não foram travadas, ao menos no âmbito da educação. Essa escolha política fez com que as metas que aparecem descritas no plano estratégico e no compromisso do governo, não fossem cumpridas.

Outra questão que pode ser percebida é que embora o Governo do Distrito Federal tenha feito um plano estratégico em que estão descritas ações e metas de curto, médio e longo prazo, o mesmo governa com os curtos e médios prazos, e com maior intensidade para o curto prazo. A ARA e a Prospectiva Estratégica permitem pensar e agir com a visão do futuro e merecem ser utilizadas em prol de políticas públicas mais assertivas.

Diante disso, os autores propõem a ARA e a Prospectiva Estratégica e suas ferramentas como metodologias para o planejamento do Estado. Ambas têm como princípio a participação dos atores e atrizes envolvidos na temática, partem da realidade concreta e do conhecimento profundo de estudos e pesquisas. Ademais, conseguem discutir soluções para os problemas públicos por meio da ação pública e da visão e planejamento da educação do futuro.

Feitas essas considerações, proceder-se-á a análise do regime de contratação de docentes na rede pública de ensino de Minas Gerais, o que demonstrará a opção pelas escolhas de curto prazo e o ônus de não prospectar na política educacional.

OS PROFESSORES DESIGNADOS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MINAS GERAIS

A regra constitucional para a contratação de pessoal no serviço público brasileiro para cargos efetivos e empregos públicos é o concurso público, nos termos do artigo 37, II da CR/88, cabendo a contratação temporária para situações de excepcional interesse público, conforme previsão legal. Nesse sentido, a própria Constituição da República, excepcionou em seu artigo 37, IX, a exigência do concurso público, nos seguintes termos: Art. 37 IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público

A respeito da contratação temporária, observa Mello (2007, p. 261) que o preceito constitucional contempla hipóteses em que (i) “a própria atividade é eventual, não se justificando a criação de cargo ou emprego público; ou (ii) a necessidade é temporária, por não haver tempo hábil para realizar o concurso público”.

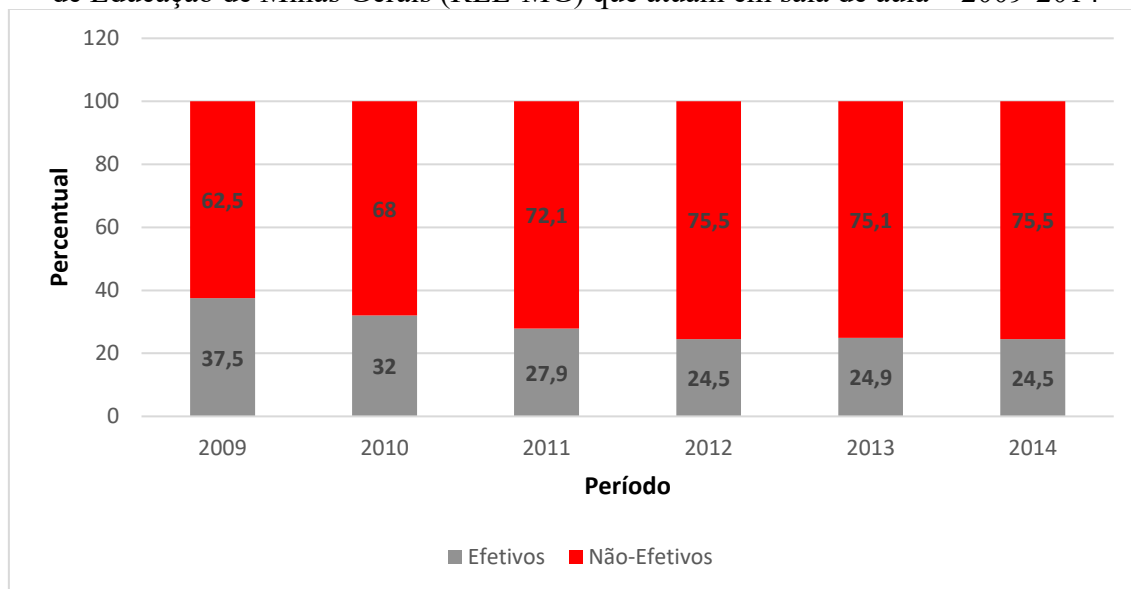
Em Minas Gerais, a opção por vínculos precários, de natureza temporária, para a contratação de docentes para a rede estadual de ensino impacta em diversos fatores da política pública educacional, como será demonstrado a seguir, trazendo ainda mais um agravante de ordem jurídica, a saber, o recente reconhecimento de inconstitucionalidade parcial pelo Supremo Tribunal Federal – STF do vínculo precário de designação dos docentes para cargos vagos.

Como se pode constatar, embora a regra constitucional seja a do concurso público e a exceção, a contratação temporária, a realidade apresenta dados bem distintos. Na rede estadual de ensino de Minas Gerais, como apresentado no gráfico, a grande maioria dos docentes são não concursados (não efetivos). Dito isso, cabe a seguinte indagação: se a regra constitucional é o concurso público por que é utilizado o vínculo precário da designação? Não seriam essas contratações inconstitucionais?

De fato, a regra é o concurso público. Mas, inquestionavelmente, há situações nas quais o concurso público não se mostra adequado, seja em razão da transitoriedade da demanda (necessidade temporária), seja por questões de excepcional interesse público. Nesses casos, cabe a contratação temporária, a qual está condicionada “à existência de lei

específica enumerando as hipóteses consideradas de excepcional interesse público, situações de anormalidade, em regra incompatíveis com a demora do procedimento do concurso” (MARINELA, 2018, p. 712).

Gráfico 1: Percentual de professor em cargos efetivos e não-efetivos da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais (REE-MG) que atuam em sala de aula – 2009-2014



Fonte: AMORIM *et al.* (2018), p. 12.

No caso de Minas Gerais, o vínculo mais comumente utilizado para a contratação de docentes é a designação e não o contrato temporário. Isso se deu por que a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989, em seu art. 22, estabeleceu que a contratação temporária somente seria utilizada para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, não se aplicando às funções de magistério. Estas foram tratadas, posteriormente, pela Lei nº 10.254/90, que no art. 10, §1º, alínea “a”, instituiu a designação para o exercício de função pública para os cargos de professor, regência de classe, especialista em educação e serviçal, para exercício exclusivo em unidade estatal de ensino. Desse modo, percebe-se que as funções de magistério no Estado de Minas Gerais são supridas pelo instituto da designação e não pela contratação temporária, além dos concursos públicos.

A designação apresenta características marcantes de precariedade, tais como o fato de não prever um limite máximo de vigência, nem número máximo de prorrogações. O professor designado fica em exercício na escola até a chegada de um professor efetivo ou até o fim do ano letivo. Nitidamente, a designação vem sendo utilizada ao longo do tempo

para suprir a falta de professores para o exercício do magistério e não para situações excepcionais e transitórias, como licenças e afastamentos do professor efetivo. Por ser um vínculo precário muitas vezes utilizado para o exercício de funções de natureza permanente, a designação teve sua inconstitucionalidade questionada junto ao Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade ADI 5267, proposta em fevereiro de 2015.

Diante da proposição da mencionada ADI, era de se esperar que o Governo do Estado de Minas Gerais pensasse em outra forma constitucional de prover sua necessidade de mão de obra docente, a partir de uma análise de prospecção de cenários, que considerasse a forte possibilidade de a designação vir a ser declarada inconstitucional e os impactos que tal inconstitucionalidade geraria. De fato, o Estado de Minas Gerais fez concursos públicos para o magistério e nomeou profissionais para o cargo efetivo de professor, mas em número insuficiente, razão pela qual seguiu se valendo do instituto da designação por muito tempo até a sua declaração de inconstitucionalidade em 15.04.2020. Como se pode perceber o julgamento do Supremo Tribunal Federal levou mais de 5 anos para ser proferido e nesse período, a designação seguiu sendo utilizada.

É importante ressaltar que a opção pela designação não é inofensiva. Oliveira *et al.*, 2019 apontam que a remuneração dos professores designados é em média 34,57% inferior à remuneração dos servidores efetivos. Acrescente-se a isso o fato de que os professores designados têm acesso a um leque reduzido de direitos e garantias se comparado aos professores efetivos. Além disso, sinaliza Araujo (2022) que a rotatividade dos professores designados é ainda um dos grandes problemas enfrentados pela escola pública, o que prejudica a construção de um vínculo estável entre professor, escola e seus pares, dificultando a realização do trabalho educativo. E conforme dados apontados por Araújo (2022), a partir de entrevistas realizadas por Martins *et al.* (2022), com servidores da superintendência central de saúde do servidor, órgão da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG/MG, os professores designados apresentam um número de licenças para tratamento de saúde menor do que os professores efetivos; entretanto, os seus afastamentos são significativamente mais duradouros, o que aponta para um adoecimento mais grave entre designados e sinaliza que estes muitas vezes, optam por continuar com suas atividades laborais, mesmo doentes, por temerem pela continuidade de seu vínculo precário de designação.

Sendo assim, cabe assinalar que mesmo com as desvantagens apontadas para docentes e comunidade escolar, advindas do uso da designação e ainda tratando-se de

instituto de constitucionalidade duvidosa, o Estado de Minas Gerais seguiu valendo-se dele para suprir suas necessidades de pessoal, enquanto não sobreveio a declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Conforme será adiante demonstrado, mesmo após tal declaração de inconstitucionalidade, o Estado utilizou-se de subterfúgios para seguir suprindo sua carência de pessoal, de forma precária, apesar de se tratar de uma carência permanente e continuada, o que demonstra um comportamento estatal nitidamente reativo.

A utilização continuada do instituto da designação pode ser explicada em alguma medida, pelas dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado de Minas Gerais, no que se refere à nomeação de servidores efetivos, por ter extrapolado os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, a Emenda Constitucional 109/2021, alterou o artigo 167 da Constituição, no sentido de restringir as nomeações de servidores para casos de reposição de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Sendo assim, a designação contribui para a continuidade da prestação do serviço educacional, apesar de todas as mazelas que envolve. De todo modo, o cenário crítico já era plenamente previsível e o comportamento estatal mostrou-se meramente reativo.

Prova disso é o fato de que após a declaração de inconstitucionalidade parcial da designação ser prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, para as situações de cargos vagos, em 15.04.2020, o Estado de Minas Gerais optou por regulamentar o instituto da convocação, previsto na Lei estadual 7.109, de 1977, mediante o Decreto 48.109, de 30.12.2020, editado após 43 anos da publicação da lei, com o intuito de viabilizar a convocação para o exercício de magistério a título precário, tendo como uma de suas hipóteses, a convocação para vacância de cargo efetivo, enquanto não for realizado concurso público e até a efetiva entrada em exercício de servidor nomeado.

Essa situação fática chamada de convocação em muito se assemelha às hipóteses de designação que foram declaradas inconstitucionais. Tanto é que tal situação não passou despercebida pelo Ministério Público Federal que ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 915, que foi julgada pelo STF, em 20.05.22, na qual se reafirmou o entendimento de não ser cabível o uso de institutos precários dessa natureza (seja designação, seja convocação) para a atividade permanente da educação, em situação de cargo vago.

Diante de mais essa “derrota” judicial, o Estado de Minas Gerais ingressou com recurso solicitando a prorrogação do prazo de cumprimento da sentença, o que foi deferido por meio de uma modulação dos efeitos da decisão de modo a ser fixado um

prazo de 24 (vinte e quatro) meses para o cumprimento da sentença pelo Estado de Minas Gerais.

Como apontado por Araújo (2022), constata-se assim que ao longo das décadas, a designação tem sido amplamente utilizada pelo Estado de Minas Gerais, apresentando, do ponto de vista gerencial, a vantagem de solucionar rapidamente os problemas relacionados à escassez de mão de obra, a um custo mais baixo que o gasto com efetivos. Essa característica trouxe flexibilidade para o gestor tornando seu uso ainda mais atrativo, especialmente, em cenários econômicos de déficit fiscal. Todavia, como demonstrado, tal opção, apesar de sua pretensa vantagem gerencial, produz inúmeros impactos nefastos na saúde docente, na política educacional e nos direitos e vantagens a que fazem jus designados comparativamente aos efetivos.

Analisando-se a política educacional mineira, nas últimas décadas, no que pertine à escolha do vínculo jurídico de contratação docente, constata-se um comportamento omissivo, em um primeiro momento, no que se refere à opção cômoda pela designação, em vez do criterioso planejamento da força de trabalho e reativo, em um segundo momento, quando da declaração de inconstitucionalidade da designação, ocasião na qual a política adotada foi a busca de instrumentos para a manutenção das contratações precárias, como foi exemplo, a regulamentação da Lei estadual 7109/77, 43 anos após a sua edição. Desse modo, fica nítido o cenário crítico no qual o Estado de Minas Gerais se encontra, tendo que no curto prazo (vinte e quatro meses), solucionar seus problemas de contratação de docentes, com agravantes como os limites de gastos impostos pela situação fiscal delicada em que se encontra e a decisão judicial do STF que impõe que uma solução seja adotada neste prazo. Tal situação poderia ter sido minimizada se fosse adotado o planejamento estratégico com viés prospectivo. Mas, uma vez que o devido planejamento da força de trabalho não ocorreu ao longo do tempo, com o propósito de consagrar o direito social à educação e antever os impactos da possível declaração de inconstitucionalidade da designação, terá, necessariamente, que ocorrer agora, pela necessidade criada a partir da atuação judicial que limitou o uso dos institutos precários da designação e da convocação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises do Plano Distrital de Educação e da política de contratação de docentes adotada pelo Estado de Minas Gerais constata-se, em ambos os casos, a atuação estatal centrada no curto prazo, embora, no caso do Distrito Federal exista nitidamente

um plano de médio e longo prazo, o que não se vislumbra em Minas Gerais. Além disso, percebe-se a atuação estatal mais reativa que prospectiva.

Mediante o uso da prospecção é possível construir cenários de longo prazo e a partir do planejamento estratégico estabelecer os meios para materializá-lo, no curto e médio prazo, as rotas que sirvam de guia à concretização do cenário desejado e escolhido pelos múltiplos atores na sociedade. Nesse sentido, o uso de ferramentas como a ARA e a prospecção estratégica, nos processos de planejamento estatal, têm como princípio a participação de atores e atrizes envolvidos, a partir da realidade concreta e do conhecimento profundo dessa realidade e de seus estudos e pesquisas.

Dessa forma, a Ação Reflexão Ação - ARA e a Prospectiva Estratégica permitem pensar e agir com a visão do futuro. Por essa razão, propõe-se a ARA e a Prospectiva Estratégica e suas ferramentas como metodologias para o planejamento do Estado e a prospecção de cenários para a educação pública. Ambas têm como princípio a participação dos atores e atrizes envolvidos na temática, partem da realidade concreta e do conhecimento profundo dessa realidade, de estudos e pesquisas. Ademais, conseguem discutir soluções para os problemas públicos por meio da ação pública e da visão e planejamento da educação do futuro, o que seria muito salutar, tanto no caso de Minas Gerais quanto do Distrito Federal. Ambos os casos ilustram a importância de construir a cultura das boas práticas de planejamento estratégico e prospecção que contribuam para melhorar a qualidade da política educacional.

Contudo, apesar de todas as vantagens da utilização da ARA e da prospecção estratégica, este estudo demonstrou que ela ainda foi pouco implementada no planejamento estatal no Distrito Federal e em Minas Gerais, encontrando-se mais presente na teoria do que na prática administrativa cotidiana.

REFERÊNCIAS

ACEITUNO, Paola. La Prospectiva en la construcción local de políticas públicas. **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos**, Santiago, v. 2, n. 1, p. 28-49, 2014. Disponível em: <http://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/aceituno.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

AMORIM, Marina Alves; SALEJ, Ana Paula. Professores da rede estadual de educação de Minas Gerais (REE/MG): informações e sugestões aos gestores: nota técnica. **Revista Brasileira de Educação Básica**, Belo Horizonte, n. 17, 2020. Disponível em: <http://rbeducacaobasica.com.br/professores-da-rede/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

AMORIM, Marina Alves; SALEJ, Ana Paula; BARREIROS, Brenda Borges Cambraia. Superdesignação de professores na rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230053>. Acesso em: 17 jan. 2023.

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de *et al.* Desafios ao planejamento da força de trabalho no Estado de Minas Gerais: o instituto da designação no recrutamento dos professores da Educação Básica. **Revista Fórum Administrativo**, v. 20, n. 229, p. 9-17, 2020.

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de. A utilização do Instituto da Designação de Professores da rede estadual de Minas Gerais: até quando reinará a falta de planejamento? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 11., 2022, Madrid. **Planificación y prospección de escenarios políticos e institucionales**. Madrid, [s. n.], 2022. Disponível em: <https://congresoxi.gigapp.org/ProgramaDefinitivo/gt-2022-13>. Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade ADI 5267**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão 13/03/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4732504>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade ADI 4876**. Artigo 7º da Lei Complementar nº 100/2007 do Estado de Minas Gerais. Norma que tornou titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na administração pública sem concurso público, englobando servidores admitidos antes e depois da Constituição de 1988. Ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e ao art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Relator: Ministro Dias Toffoli. Sessão 26/03/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4332889>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental ADF 915**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Sessão 1/12/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6311525>. Acesso em: 118 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF amplia prazo para Minas Gerais regularizar contratos temporários no ensino público**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492442&ori=1>. Acesso em: 17 jan. 2023.

CRUZ FREITAS, Urânia Flores. **Ação-reflexão-ação**: trabalho, formação docente e aprendizagens. **Revista Com Censo**, Brasília, DF, v. 5, n. 3, 2018.

CRUZ FREITAS, Urânia Flores da ; CRUZ DE MELO, Pedro Artur Cruz; **MELO MORAIS**, Christiano Luis Melo. Planejamento e prospecção de cenários da educação pública no Distrito Federal: avaliando e contribuindo com o Plano Distrital de Educação – PDE. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 11., 2022, Madrid.

CRUZ FREITAS, Urânia Flores da Cruz. **Desenvolvimento à moda brasileira:** dinheiro e desigualdades na educação. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. **Plano distrital de educação 2015-2024.** Brasília, DF, 2015. Disponível em:

https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/pde_site_versao_completa.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Relatório anual de monitoramento e avaliação do plano distrital de educação: Lei nº 5499, de 14 de julho de 2015: período 2015/2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-PDE-2018.pdf>. Acesso em 15 ago.2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Plano estratégico do Distrito Federal 2019-2060.** Brasília, DF, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de auditoria:** auditoria operacional para avaliar aspectos da implantação do PNE/PDE no Distrito Federal. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

<https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/ExecucaoDoPlanoDistrital.pdf>. Acesso em 15 ago.2022.

GODET, Michel. **Prospectiva Estratégica:** problemas y métodos. En colaboración con Philippe Durance y la participación de Prospektiker. Paris: CNAM, 2007.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 12. ed. São Paulo: Saraiva JR, 2018.

MARTINS, Ralf Felipe; ARAUJO, Ana Luiza Gomes de; AMORIM, Marina Alves. Vínculo de trabalho & adoecimento docente: análise das licenças dos professores da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 38, 2022.

MEDINA, J.; Becerra, S.; CASTAÑO, P. 2014. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y El Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto Estadual 48.109, de 30 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a convocação de profissionais para o exercício das funções de magistério nas unidades de ensino de educação básica e superior dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2020. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48109&comp=&ano=2020&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 17 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Lei 10.254, de 20 de julho de 1990.** Institui o regime jurídico único do servidor público civil do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10254&comp=&ano=1990&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 17 jan. 2023.

MORALES-ABARCA, Luis Fernando; CÉSPEDES-ARAYA, Miguel. Prospectiva, política pública y planificación en América Latina: breve estado de la cuestión. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y

POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, Madrid. **Gobernando el futuro: Iberoamérica en la encrucijada.** Madrid: Madrid Edition, 2017.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de *et al.* Dois pesos, duas medidas e uma política pública: a distinta realidade de incentivos dos professores efetivos e designados na rede estadual de educação de Minas Gerais. **Fórum Administrativo**, v. 19, n. 223, p. 9-22, 2019.

VÁSQUEZ, Javier Medina; BECERRA, Steven; CASTAÑO, Paola. **Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y El Caribe.** Santiago de Chile: CEPAL, 2014. (Libros de la CEPAL, 129).

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

MARIA ALICE PINHEIRO NOGUEIRA GOMES

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

INTRODUÇÃO

O espaço democrático se constrói pelo acúmulo de diversos elementos. O voto é uma variável basilar e é por meio dele que o povo exerce sua posição de destaque na defesa de seus direitos e no cumprimento de suas obrigações cívicas. Entretanto, é importante estabelecer que não é suficiente para conceber um ambiente democrático a simples garantia do sufrágio universal (ARANTES *et al*, 2010).

Dahl (1997, p.25) compreende que a autonomia das instituições políticas é condição para se existir controle e parte do pressuposto de que a característica definidora da democracia é a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Para o autor, o governo democrático seria aquele continuamente responsivo às demandas dos cidadãos, tomados como iguais. Nesse sentido, é contrário à visão schumpeteriana (SCHUMPETER, 1984, p. 363), a qual defende que o governo não precisa ser responsivo ao povo, tendo em vista que deveria haver uma restrição ao acesso à tomada das decisões políticas.

Quando o povo não atua diretamente para realizar esse controle sobre a atuação dos eleitos, recebe o suporte das demais instituições estatais. Como premissa, reforça-se a ideia de que o procedimento eleitoral não encerra, por si só, o que se deve compreender por democracia. Na verdade, observa-se, sistematicamente, o caráter prévio, concomitante e posterior ao procedimento eleitoral, como forma de se entender que a democracia é mecanismo em constante construção (URBINATI, 2006).

É exatamente no momento posterior às eleições que se enfatiza a importância da *accountability* política, como forma de proporcionar o acompanhamento e a responsabilidade dos eleitos. Isso porque, especialmente nas democracias representativas modernas, observa-se constantemente a crescente apatia ou o desinteresse por assuntos políticos pelos cidadãos, o que tende a evidenciar uma crise de representatividade, cumulada com pouco controle sobre as atividades daqueles que foram eleitos para gerir e prospectar interesses coletivos (SCHUMPETER, 1984; PINZANI, 2013; LIJPHART, 1999; STARK; BRUSZT, 1998).

A função social do Tribunal de Contas não está adstrita às decisões institucionais relativas ao julgamento das contas públicas, mas também deve respeito aos clamores populares ou pressões de grupos, especialmente na sua atuação fiscalizatória. Quanto mais poderes são conferidos aos gestores públicos, tanto mais controle deve existir. É dessa forma que se viabiliza um sistema democrático equilibrado.

Em termos de políticas públicas, existe um novo horizonte para alcançar melhores resultados: investir em monitoramento e avaliação. Mas por quê? Políticas públicas são resultado de diversas escolhas, desde o modelo, desenho, público-alvo, orçamento destinado, dentre tantas outras. São decisões importantes e que precisam ser tomadas com o maior grau de consistência acerca do panorama em que está inserido o problema que precisa de solução. Por isso, é importante que o gestor se cerque do máximo de informações pré-existentes e tome suas decisões com base em evidências para conseguir atingir seus objetivos.

Nesse contexto, é válido enfatizar os auxílios externos que o gestor público pode receber, seja por meio da iniciativa privada ou de apoio das instituições públicas. Nesse ponto, o Tribunal de Contas pode ser uma importante instituição pública capaz de auxiliar na implementação de políticas públicas, compartilhando sua expertise técnica, especialmente por meio do uso das auditorias operacionais.

A ação não se propõe substitutiva à atuação política inerente aos gestores públicos. Incentivar a atividade dos Tribunais de Contas significa oportunizar ao gestor público um acompanhamento técnico e colaborativo, capaz de minimizar riscos na tomada de decisões, antecipar inconsistências formais e tornar as decisões baseada em evidências, com maior segurança jurídica. A seguir, explora-se a nova vertente institucional que se propõe ao Tribunal de Contas.

Considerando a atualidade do tema e a escassez de estudo específico, há a necessidade de se refletir sobre a competência institucional dos Tribunais de Contas,

especialmente quanto à sua atuação enquanto instituição realizadora de avaliação de políticas públicas. Diante dessa perspectiva, são feitos os seguintes questionamentos iniciais: haveria legitimidade institucional dos Tribunais de Contas para realizar a avaliação de políticas públicas? De que forma tais órgãos poderiam viabilizar a sua atuação como avaliadores de políticas públicas?

Propõe-se, então, o debate crítico sobre a atuação dos Tribunais de Contas enquanto responsáveis pelo monitoramento e avaliação de políticas públicas. A audiência do trabalho é voltada, especialmente, aos Conselheiros e Auditores de controle externo, que poderão colocar em prática a atuação proposta e incentivada por esse trabalho ao Tribunal de Contas.

Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, realizada em acervos físicos e digitais, com consulta a livros, publicações especializadas, artigos e sítios eletrônicos, com um propósito descritivo-analítico, por meio de uma abordagem qualitativa. Além disso, foi feito o uso de dispositivos legislativos para fundamentar os estudos. Tais fontes possibilitaram compreender o limite definido, a nível legislativo e documental, da atuação dos Tribunais de Contas. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, por explicitar e esclarecer o problema apresentado, e exploratória, uma vez que procurará aprimorar ideias, ofertando maiores informações sobre a temática em foco.

Feita a coleta bibliográfica inicial, foram analisados os conceitos encontrados, a fim de que fosse procedida uma sistematização das ideias centrais presentes na literatura. A teorização foi baseada na estratégia de comparação de diversas fontes da literatura, da qual se espera contribuição na extração de sentidos teóricos por meio da elaboração de um contexto detalhado, bem como da apresentação de diferentes pontos de vista a partir dos achados teóricos, perfazendo, assim, o ciclo da pesquisa qualitativa (MAXWELL, 2006).

A importância do desenvolvimento desta pesquisa para a sociedade diz respeito ao senso crítico que é enriquecido quando do debate sobre a redefinição do modelo de controle externo, pela sugestão de pensar acerca do fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas para realizar atividades preventivas, em acompanhamento das atividades relativas às políticas públicas.

A primeira seção trata da competência atribuída pela Constituição brasileira de 1988 aos Tribunais de Contas e expõe uma proposta de ampliação dessa competência para alcançar a avaliação de políticas públicas. Em continuação, a segunda seção expõe de forma mais específica o funcionamento institucional dos Tribunais de Contas enquanto

avaliadores de políticas públicas, por meio, especialmente, das auditorias operacionais. Por fim, a terceira seção apresenta o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM), instrumento útil à identificação do panorama de políticas públicas nos municípios, capaz de viabilizar e direcionar mudanças para obtenção de melhores resultados com entrega de produtos de melhor qualidade à população pelo setor público.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Os impactos gerados pela pandemia do COVID-19 nas contas públicas impulsionaram o meio acadêmico ao debate sobre o papel das instituições em um ambiente democrático para alcançar melhores resultados com o gasto público, diminuindo o espaço burocrático. Diante de problemas sociais cada vez mais complexos e cheios de minúcias, é de suma importância trazer os atores essenciais que entendam do problema para auxiliar o gestor público, promovendo, assim, uma rede expansiva de apoio que tem objetivo único: a implementação de políticas públicas de qualidade, com uso consciente e planejado dos recursos públicos, cada vez mais, restritos.

Nesse sentido, a governança, como processo de desenvolvimento institucional, inclui mecanismos de transparência e *accountability*, principalmente com o objetivo de reduzir a assimetria informacional entre gestores, cidadãos e instituições públicas, bem como para potencializar inibidores da corrupção e estimular o controle social na prestação de contas e a participação ativa dos cidadãos na administração pública. Dessa maneira, políticas democráticas de transparência exigem o fortalecimento e a expansão de mecanismos institucionais de controle e sua articulação com o controle social.

No campo da administração pública, existem normativos específicos que direcionam e delimitam a atuação do gestor público, incentivando melhores resultados na sua gestão, especialmente quando se trata de políticas públicas. Vejamos alguns exemplos.

Inicialmente, cita-se a Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101/2000 – que, se de um lado, foi um marco na história do estado brasileiro e um passo fundamental para colocá-lo na trilha da solidez das contas públicas, de outro modo, não obstante ser uma medida necessária, não parece ser suficiente para o alcance de estabilidade das contas públicas de longo prazo. Nesse sentido, atualmente, os órgãos de governo são incentivados a incluir na agenda das secretarias de planejamento

três níveis de avaliação das ações voltadas à implementação e desenvolvimento de políticas públicas: avaliação de projetos, avaliação de gestão/executiva e avaliação de impacto. Logo, já demonstram o avanço e a preocupação no aprimoramento dos produtos que serão entregues à população.

Um exemplo importante e que tem repercutido nacionalmente é a atuação do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), por meio da mudança do ciclo de gestão do Ceará, com um modelo de gestão para resultados, baseado em evidências, implantado pelo Decreto nº 32.216, de 08 de maio de 2017 (CEARÁ, 2017). Posteriormente, com a publicação do Decreto nº 33.320, de 24 de outubro de 2019 (IPECE, 2019), inseriu-se no contexto cearense um modelo inovador de monitoramento e avaliação prévia dos projetos que seriam implementados no Estado do Ceará, com o objetivo de identificar inconsistências prévias e corrigi-las. Em 2020, 70 projetos foram avaliados, e, até junho de 2021, 57 passaram pela avaliação do IPECE. O novo modelo tem repercutido positivamente para os demais estados.

Para além disso, em 2018, o Governo Federal lançou o “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex ante*” e o “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post*”, que sugerem modelos de avaliação de políticas públicas, tanto prévia como posteriormente, com fundamento em dados científicos e estatísticas, que avaliam se determinada demanda social deve, ou não, virar ou permanecer uma política pública. Em conformidade com o modelo proposto pelos Guias do Governo Federal, a expansão da cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas deve ir além da esfera do Poder Executivo, podendo alcançar o ambiente acadêmico e ser igualmente incorporado nas esferas das demais instituições públicas.

Essa tendência reforça um olhar especial ao papel institucional dos órgãos de controle, notadamente dos Tribunais de Contas. Ainda que a sua composição permaneça inalterada desde a Constituição Federal de 1988, há uma clara transformação no escopo de tais instituições: abandona-se o modelo puramente legalista para adotar o modelo que prioriza a economicidade e a eficiência nas ações públicas.

Observa-se, por exemplo, a previsão de competências privativas dos Tribunais de Contas elencadas no artigo 71 da Constituição Federal e replicadas nas Constituições Estaduais: além de deter o poder de elaborar suas próprias normas internas, tais como a Lei Orgânica e o Regimento Interno, os Tribunais de Contas também são responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Estados, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à

legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em postura de cooperação com o Poder Legislativo.

Vistas essas competências e, considerando a conjuntura de crise financeira e fiscal que atinge estados e municípios brasileiros, torna-se oportuna a atuação dos Tribunais de Contas enquanto atores institucionais que podem auxiliar no resgate da saúde financeira pública e do equilíbrio fiscal sustentável. Portanto, dotados de juridicidade para verificar as contas públicas, os Tribunais de Contas detêm também legitimidade, com respaldo constitucional, para obter espaço institucional para realizar a verificação mais ampla das políticas públicas, desde o seu nascedouro até a realização de avaliação para identificar a métrica de resultados efetivamente alcançados. Entende-se, portanto, que incorporar instrumentos de análise e avaliação de políticas públicas aos Tribunais de Contas tem fundamental importância.

Como diagnóstico prévio, existe uma carência no mapeamento e avaliação dos programas pela própria administração pública e, conseqüentemente, não há uma cultura de reformulação dos projetos para obtenção de melhores resultados. Outro aspecto importante que os gestores públicos devem vislumbrar: ao aproximar o Tribunal de Contas da administração pública, certamente se incentiva um aspecto de segurança para mais inovação no setor público, uma vez que o excesso de formalismos dos Tribunais de Contas, de forma isolada e sem diálogo com a administração pública, torna-se obstáculo à concretização de avanços nos programas de políticas públicas.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AVALIADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez proposta a temática de estudo sobre a avaliação das políticas públicas e do controle dos gastos públicos a ser exercido pelos Tribunais de Contas, o próximo passo é associar as receitas públicas às metas a serem alcançadas, bem como desenvolver mecanismos eficazes para aferir se, de fato, essas metas foram alcançadas, ou não. Um orçamento não representa grande coisa se ele for apenas um pedaço de papel destituído de aplicação prática. Deve ser, portanto, um projeto de resultados a serem alcançados.

Nesse sentido, normas e orientações profissionais são essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria do setor público. Os Tribunais de Contas, como entidades realizadoras de auditorias públicas, podem aprovar Resoluções normativas que dispõem sobre a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria

do Setor Público (NBASP), que, por sua vez, têm objetivo promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os Tribunais de Contas brasileiros no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade.

As NBASPs são baseadas nas Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), mas consideram adicionalmente o marco legal que rege a Administração Pública brasileira.

A NBASP 100, por exemplo, define a auditoria do setor público e seus elementos e estabelece princípios fundamentais, gerais e relacionados a diferentes fases do processo de auditoria:

18. Em geral, a auditoria do setor público pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis. A auditoria do setor público é essencial, pois fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais (IRB, 2017, p. 11).

Conforme o parágrafo 25 da NBASP 100 (IRB, 2017, p. 13), as auditorias do setor público envolvem três partes distintas: o auditor, uma parte responsável e os usuários previstos, e a relação entre as partes deve ser vista no contexto específico do ordenamento constitucional para cada tipo de auditoria.

Quanto às espécies, no setor público podem existir três tipos de auditoria:

22. Os três tipos principais de auditoria do setor público são definidos como segue:

Auditoria financeira foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.

Auditoria operacional foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento.

Auditoria de conformidade foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem

a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos (IRB, 2017, p.11-12).

Para fins deste trabalho, o foco de maior importância reside na auditoria operacional, que nos faz perceber o movimento migratório do trabalho braçal e burocrático dos servidores públicos do Tribunal de Contas para o avanço no uso de *big data* ou ferramentas com tecnologia *machine learning*, com o intuito de alcançar maior grau de precisão com menos custos aos cofres públicos. Isso significa investir em eficiência e ao mesmo tempo desonerar o servidor público de tarefas burocráticas.

Na busca pela melhoria da qualidade das políticas públicas, as auditorias operacionais entram em foco, identificando inconsistências e contribuindo para a concretização de metas e objetivos propostos nos programas. Muitas vezes, o gestor responsável pela execução de um programa governamental não dispõe de conhecimento aprofundado acerca das ações que deve executar e nem mesmo consegue encontrar meios para cumprir o planejamento que lhe foi atribuído ou que por ele foi elaborado. A auditoria operacional demonstra ser um meio crucial para identificar deficiências que impedem a adequada e efetiva execução das políticas públicas.

Por outro lado, o que a prática demonstra é que, apesar dos avanços com o desenvolvimento das auditorias operacionais, elas têm escopo limitado de atuação. Por isso, há uma corrente, especialmente alavancada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil, que incentiva a ampliação das competências institucionais dos Tribunais de Contas para atuarem enquanto avaliadores de políticas públicas, sob a perspectiva de que avaliar tem uma dimensão ainda maior do que realizar auditoria operacional. Com mais uma vantagem: a posição institucional dos Tribunais de Contas prevista na Constituição favorece o diálogo com as demais esferas de poder e pode facilitar o ajuste e as soluções para os problemas críticos, especialmente aqueles que envolvem políticas públicas.

Enquanto a auditoria operacional está inserida como um meio processual no cronograma de atividades dos Tribunais de Contas para fazer uma verificação específica de uma situação dada pelo Executivo, utilizando objetivos previamente selecionados e metodologia própria, a avaliação *lato sensu* de uma mesma política pública pode ter alcance ainda maior, contemplando a apreciação de resultados e de impacto que determinado programa poderia ter atingido, podendo questionar, inclusive, a continuidade

de uma determinada política pública, sob o enfoque da economicidade e eficiência, por exemplo.

Quanto ao tema, sob a liderança do Tribunal de Contas Francês, foi publicado o GUID 9020 – Evaluation of Public Policies - da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Mais recentemente, o Instituto Rui Barbosa (IRB) publicou a Resolução nº 04/2021, de 14 de maio de 2021, com o objetivo de viabilizar a tradução do referido Guia e internalizar diretrizes à realização de análise e avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Nesse sentido, foi adicionada às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a NBASP 9020.

O tema, como visto, é novo e tem sido objeto de muitas reuniões pelos representantes dos Tribunais de Contas para definir um novo modelo de atuação do órgão, a fim de contribuir tanto com a saúde financeira quanto com a efetividade dos entes federados.

No âmbito do Tribunal de Contas do Ceará, por meio da Resolução Administrativa nº 08/2019, publicada no D.O.E./TCE-CE de 26/08/2019, criou-se a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, que tem como algumas de suas competências:

- I - avaliar as políticas públicas e as atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautando, além dos aspectos de legalidade, critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública;
- II - propor, com base nos critérios de agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade, tema que ofereça oportunidade para a realização de auditoria, que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública e forneça à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública;
- III - acompanhar e avaliar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental, o cumprimento das metas neles estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado e dos municípios;
- IV - acompanhar, por meio de monitoramento, as medidas consignadas no plano de ação, em resposta às recomendações e/ou determinações exaradas pelo Tribunal, assim como aferir o benefício decorrente das implementações [...] (CEARÁ, 2019, p.1).

Por fim, ainda tratando sobre os novos aspectos que envolvem as funções institucionais dos Tribunais de Contas, a Emenda Constitucional nº 109/2021 (EC), publicada em 15 de março de 2021, trouxe diversas inovações para o Direito Financeiro e previu medidas mais rígidas sob a ótica do controle externo feito pelos Tribunais de Contas:

Neste ponto, cabe também acrescentar a urgente necessidade das cortes refletirem sobre a necessidade de criar: novas métricas de análises e avaliação das metas de resultados nominal e primário, monitoramento da aplicação da Regra de Ouro, requisitos para emissão de certidões (verificações dos limites/condições para contratação das operações de crédito), realização de auditorias específicas à dívida pública, criação de novos indicadores de avaliação e afins.

Além da análise da trajetória sustentável da dívida no parecer prévio, os Tribunais de Contas podem realizar a fiscalização por meio de acompanhamentos, levantamentos, monitoramentos, inspeções e auditorias, tendo por base as metodologias das normas internacionais de fiscalização do setor público (IFPP- INTOSAI e, sua tradução ao português, NBASP- IRB)

De acordo com o artigo 167-A da EC nº 109/21, no âmbito dos Estados, DF e Municípios, se apurado que a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes, do período de 12 (doze) meses, superar 95%, é facultado aos entes aplicar mecanismos de ajustes fiscais de vedação de concessão de alguns benefícios ou ações na área de atos de pessoal (incisos I a VI); de criação ou reajustes de despesas obrigatórias (VII e VIII); de aumento de dívida (IX); de benefícios tributários (X). Caso o ente supere o limite de 95% referido acima, e, enquanto não adotar as medidas de ajustes fiscais citadas, não poderá receber garantias de outro ente da Federação, nem tomar operação de crédito de outro ente, inclusive refinanciamentos ou renegociações. E, para atestar se as medidas de ajustes fiscal foram adotadas, os Tribunais de Contas é quem tem atribuição de emitir declaração (CAVALCANTE; MACIEL, 2021, p. 1-3, grifo nosso).

A Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021 tem como objetivo impor medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes, no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A primeira novidade legislativa implica na atribuição aos Tribunais de Contas da emissão de declaração de descumprimento do limite de 95% de gasto por determinado ente federativo, que pode perdurar enquanto não adotar as medidas de ajustes fiscais, desabilitando, assim, esse ente a receber garantias de outro ente da Federação ou tomar operação de crédito de outro ente, inclusive refinanciamentos ou renegociações. Põe-se, então, um holofote na instituição de controle e nela se projeta uma função estratégica que, além da colaboração com os demais entes federativos, não perde sua autoridade fiscalizatória.

Além das inúmeras alterações em matéria de Direito Financeiro, a EC nº 109/2021 trouxe uma importante exigência no plano da busca pela eficiência na realização dos gastos públicos: a necessidade de avaliação das políticas públicas. Até a publicação da EC nº 109/2021, o tema da avaliação de políticas públicas encontrava amparo constitucional, de forma implícita, sob o manto do princípio da eficiência. Com o novo regramento, o art. 37, §16, da Constituição Federal passou a dispor expressamente que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem

realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Para além disso, a EC acrescentou ao art. 165 da Constituição Federal o §16, cuja redação assim menciona: “As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”. Esse, então, é um marco legislativo importante. Os novos rumos da legislação brasileira caminham para constituir um ciclo orçamentário integrado desde o planejamento público até a avaliação das políticas públicas implementadas.

Portanto, diante do arcabouço legislativo que foi apresentado e da conjuntura de crise econômico-financeira nacional, enxerga-se no papel institucional dos Tribunais de Contas uma perspectiva de auxílio à mudança do cenário fiscal e orçamentário brasileiro no período pós-pandemia, com proposta de ampliação de suas funções para, além de realizar as auditorias operacionais, emitir certidão que atesta a saúde fiscal do ente federativo, além de, como defendemos, poder concretizar avaliações de políticas públicas. O tema é novo e requer debate apropriado na seara acadêmica.

Avançando sobre o assunto da avaliação de políticas públicas, existe o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), ferramenta desenvolvida pelos Tribunais de Contas, por meio de questionário aplicado às administrações municipais, para auxiliar os gestores no planejamento público. Será apresentado a seguir.

O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) corresponde a um indicador que mede o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação (IRB, 2018). O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuídas às questões pelo Tribunal de Contas, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios.

O IEGM é entendido como instrumento para orientar gestores municipais na implantação dos processos e dos controles que são inquiridos nos questionários (ver tabela estruturada de dados do IEGM - esta é a base para os Tribunais de Contas aplicarem o questionário do indicador em 2021, por exemplo: <https://redeindicon.irbcontas.org.br/2021/01/26/tabela-estruturada-de-dados-do-iegm/>).

O IEGM possui cinco faixas de classificação, definidas a partir das notas alcançadas nos sete índices setoriais: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C), e possibilita a comparação de resultados entre municípios de mesmo porte, o que permite também o intercâmbio de boas práticas e o aprimoramento constante das gestões.

As informações recebidas são fornecidas via questionário pelas administrações municipais e validadas, por amostragem, pelas equipes de Fiscalização de cada Tribunal de Contas. Dessa forma, além do preenchimento do questionário pelos municípios, ocorre fiscalização *in loco* pela Gerência de Avaliação de Políticas Públicas do respectivo Tribunal de Contas, responsável pela apuração do indicador. Ou seja, não basta a autodeclaração municipal. São selecionados municípios que devem comprovar as informações declaradas durante a fiscalização presencial, especialmente quanto às áreas de educação e saúde. As demais áreas declaradas são validadas pela conferência e compatibilidade de informações recebidas pelos sistemas internos do Tribunal de Contas.

No cômputo do índice, são consideradas a quantidade e a qualidade dos insumos aplicados, como recursos financeiros, físicos e humanos. Dessa maneira, o esforço empregado pelo gestor para implementar as políticas públicas influi diretamente no resultado do IEGM, independentemente do contexto socioeconômico em que está inserido (IRB, 2018, online).

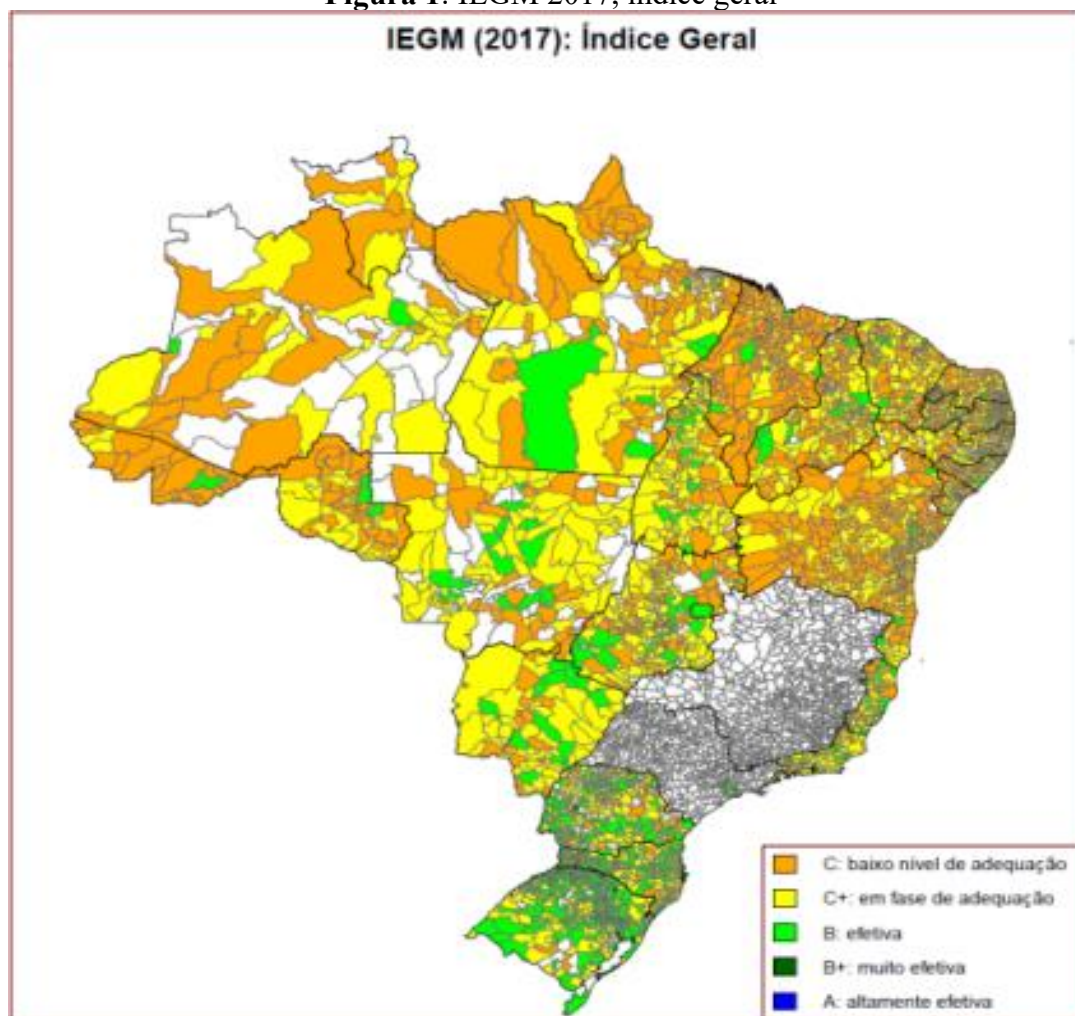
A título de exemplo: na área de educação, conforme a Constituição Federal brasileira, um prefeito deve aplicar, no mínimo, 25% da receita municipal em educação e com esse dinheiro deve contratar e comprar os insumos necessários para prover esse serviço. Com esses insumos, o gestor tem diversas atribuições para serem colocadas em prática, como cadastrar a demanda por educação infantil, instituir programas de aprendizagem e avaliação da qualidade ensino, controlar a frequência dos professores, a qualidade do transporte e da merenda escolar, etc. Tais ações estão no escopo de verificação do questionário aplicado. Identificados e alocados tais insumos, espera-se o impacto social decorrente da escolarização infantil, que será avaliado por métrica inicial do IEGM.

O IEGM serve, então, como instrumento de transparência e de transformação social, sendo o farol para que a sociedade, as administrações municipais e os Tribunais de Contas avaliem os esforços do gestor municipal e tomem melhores decisões na implantação dos processos que são necessários para fornecer melhores serviços públicos.

Os resultados demonstrados no site do Instituto Rui Barbosa (2018, online) indicam resultados gerais e específicos de cada Estado e seus respectivos municípios, desde o exercício de 2015 até 2021. Serão analisadas as consolidações gerais feitas pelo site. Os anos de 2015 e 2016 não geraram consolidação geral dos dados dos municípios. Já em relação ao exercício de 2017, a Rede Nacional de Indicadores aplicou a pesquisa e obteve 3.831 municípios respondentes (94% do total).

Em outubro de 2018, foi realizado evento pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) no qual foi apresentado o Relatório nacional com análise dos resultados do índice de efetividade da gestão municipal (IEGM), sendo 2017 o ano base. O Tribunal de Contas do Maranhão realizou a consolidação nacional dos resultados (São Paulo e Minas Gerais optaram por fazer consolidação própria) e, em seguida, o Instituto Rui Barbosa lançou o relatório final, aplicando metodologia de validação e revisão do questionário. O resultado pode ser visto na FIGURA 1:

Figura 1: IEGM 2017, índice geral



Fonte: GRANATO NETO, 2017, p. 3.

De acordo com o mapa acima demonstrado, acerca do exercício de 2017, o panorama geral do Brasil, dentre os 3.831 municípios respondentes, revelou o seguinte: Nenhum município se enquadrou no perfil “A” (altamente efetivo) de categorização; 47 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 1.047 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 1.666 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 1.071 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). Evidenciou-se que os municípios brasileiros se enquadravam, em sua maioria, na nomenclatura “C+”, de acordo com os parâmetros do índice, o que significa que estão em fase de adequação para melhores resultados na gestão pública.

Observando a consolidação geral feita em 2019, referente ao exercício de 2018, 3.696 municípios responderam aos questionários e os resultados foram os seguintes: Nenhum município recebeu a nota “A” (altamente efetivo); 33 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 1.328 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 1.535 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 800 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). Comparando com o ano anterior, o número de respondentes diminuiu, entretanto, dentre os respondentes, houve um crescimento do número de municípios classificados como efetivos (“B”) e uma diminuição do número de municípios em fase de adequação (“C+”) e os com baixo nível de adequação (“C”). Predominou a classificação “C+”.

Referente ao exercício de 2019, 2.853 municípios brasileiros responderam aos questionários. O balanço da consolidação geral foi o seguinte: Mais uma vez, nenhum município recebeu a nota “A” (altamente efetivo); apenas 07 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 404 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 906 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 1.536 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). Houve novamente uma diminuição do número de respondentes. A categoria que mais pontuou foi a “C”, que indica a fase de adequação dos municípios. Importante registrar a queda considerável do número de municípios enquadrados na categoria “B+”, o que sinaliza uma piora da efetividade.

Sobre o exercício de 2020, verificamos que dentre os 2.951 respondentes, novamente nenhum município recebeu a nota “A” (altamente efetivo); apenas 03 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 338 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 891 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 1.719 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação). O grau de adesão à respondência dos questionários aumentou um pouco. Diante dos resultados recebidos, é

nítido que o número de municípios com baixo nível de adequação cresceu. Já o número de municípios muito efetivos “B+” é muito inferior às coletas anteriores. Predominou a classificação “C”.

Por fim, sobre o exercício de 2021, a mais nova verificação feita e divulgada no *site* do IRB em 2022 (com dados contabilizados até o fechamento deste capítulo, em 28/11/22), constatou-se que se mantém o padrão de que nenhum município pontuou com a classificação “A” (altamente efetivo). Até o momento, 1.018 municípios enviaram seus dados, dentre os quais apenas 10 municípios receberam a pontuação “B+” (muito efetivos); 279 municípios pontuaram como “B” (efetivos); 320 receberam nota C+ (em fase de adequação) e 409 se enquadraram na categoria “C” (baixo nível de adequação), sendo essa a categoria de mais respondentes.

Dentre as análises feitas, verifica-se a necessidade de se enaltecer a vocação do IEGM como indicador de esforço/processo, bem como incrementar a análise do IEGM com indicadores de insumo e resultados, em um sistema de indicadores de fiscalização e fomentar a utilização das informações do IEGM nas fiscalizações e na melhoria da gestão.

O índice se mostra como um norte importante para a tomada de decisões dos gestores e demonstra o passo importante para posicionar o Tribunal de Contas como avaliador de políticas públicas, em colaboração institucional que visa transparência e eficiência.

Os avanços institucionais e legislativos foram importantes para incorporar as novas funções ao Tribunal de Contas, mas ainda há muito o que amadurecer, especialmente até alcançar uma metodologia robusta e uniforme para que os Tribunais de Contas subnacionais monitorem e avaliam resultados e impactos dos programas de políticas públicas.

Por todo o exposto, seria de suma importância que o questionário se tornasse de respondência obrigatória, uma vez que só assim seria possível consolidar resultados e monitorar a real situação da qualidade das políticas públicas nos municípios brasileiros nas 07 áreas propostas pelo IEGM. Dessa forma, a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, por meio do IEGM, alcançaria padrão mais fidedigno.

Considerando que dados são vetores para decisões mais consistentes, assim como são ferramentas para a cobrança efetiva por resultados e impacto social, o passo inicial de exigir o preenchimento do questionário redimensionaria o Tribunal de Contas como repositório de importantes informações sobre a realidade da administração pública e

permitiria um passo importante para a realização de avaliação de políticas públicas pela instituição de controle externo.

CONCLUSÃO

Considerando como um dos objetivos do Estado o serviço público de qualidade, o futuro dos Tribunais de Contas se desenha em estar, cada vez mais, próximo dos gestores públicos, em tom de cooperação, para orientar e fortalecer institucionalmente seu papel pedagógico enquanto fiscal das contas públicas, contribuindo para a concretização de metas e objetivos propostos nas políticas públicas.

Como premissa, compreende-se que os resultados com políticas públicas mais consistentes são frutos do monitoramento e da avaliação da atuação dos gestores públicos. Diante do panorama de saúde fiscal questionável dos Estados e Municípios brasileiros, e, ao mesmo tempo, da necessidade de maiores investimentos nas políticas públicas, entende-se que o Tribunal de Contas poderia desempenhar papel estratégico, e em maior escala, por meio da avaliação de políticas públicas.

O modelo de Tribunal de Contas almejado deve priorizar o uso de critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade, transparência, mapeamento de resultados, relevância e utilidade da política, com o intuito de rever o alcance da sua atuação na análise e avaliação de políticas públicas.

Com isso, entende-se que a política deva ser construída em conjunto. Defende-se, portanto, que a governabilidade e a participação dos Tribunais de Contas podem ser elementos complementares e que se auxiliam na formulação e implementação de melhores decisões, especialmente quando se trata de políticas públicas.

Como visto, o Governo Federal lançou, em 2018, o “Guia prático de análise *ex ante*” e o “Guia prático de análise *ex post*”, identificando etapas ao bom planejamento e execução de políticas públicas. O modelo merece ser replicado nos demais âmbitos federativos e, certamente, consiste em um avanço considerável na melhoria da arquitetura, desenvolvimento e resultados de políticas públicas, além de, certamente, impactar no gasto público mais eficiente.

Ainda, a Resolução nº 04/2021, de 14 de maio de 2021, do Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil, inclui às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a NBASP 9020 - Avaliação de Políticas Públicas, que corresponde à GUID 9020 - Evaluation of Public Policies da Estrutura de

Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), com o objetivo de internalizar diretrizes à realização de análise e avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas.

Identifica-se, ainda, o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) como ferramenta útil, desenvolvida pelos Tribunais de Contas, por meio de questionário aplicado às administrações municipais, que pode auxiliar os gestores no planejamento público. Por isso, representam também um mecanismo de transformação e de desenvolvimento social.

Propôs-se, neste trabalho, um avanço às conquistas legislativas e administrativas já alcançadas e que estão em fase de incorporação na cultura da administração pública: Os Tribunais de Contas, dotados de juridicidade e legitimidade, poderiam se utilizar, então, da sua competência constitucional fiscalizatória e de sua expertise institucional, e ofertar, além do parecer técnico de auditoria operacional, parecer mais sistemático que alcance avaliação de políticas públicas mais ampla e significativa ao gestor público e à sociedade, utilizando como ponto de partida o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) já existente, que poderia ter caráter de responsabilidade obrigatória pelos gestores públicos, sedimentada, ainda, uma metodologia mais atualizada, uniformizada e especializada.

Uma vez incorporada a cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas aos Tribunais de Contas, a intenção é que se viabilize um ambiente mais otimizado de resultado de políticas públicas entregues e de gasto público de qualidade, tanto para o gestor público quanto para a sociedade, que é quem mais se beneficia com a nova sistemática.

O formato institucional focado na avaliação de políticas públicas inaugura um novo tempo para o controle externo e corresponde ao futuro dos Tribunais de Contas brasileiros. Privilegia o diálogo e a cooperação, distanciando-se da postura unicamente repressiva e sancionadora, para ocupar espaço de participação preventiva, apta a auxiliar positivamente na melhoria dos produtos entregues à sociedade, por meio dos projetos de políticas públicas de maior qualidade, concretizados com gasto público mais consciente.

Avaliar não significa punir o gestor. Dessa forma, os Tribunais de Contas, quando identificam inconsistências, oportunizam ao gestor a mudança de parâmetros na entrega dos produtos públicos. As fiscalizações se mostram como relação de parceria que têm o objetivo comum de ver concretizada a transformação social, com entrega do serviço público de qualidade à população.

A experiência brasileira representa um marco na oxigenação de como alcançar política pública adequada a cada conjunto populacional específico, com instrumentos que refletem, de forma objetiva, a eficiência e a efetividade dos governos, sob o olhar atento dos Tribunais de Contas.

REFERENCIAS

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público. *In:* ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.p. 109-147.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Fazenda. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*.** Brasília, DF: Ipea,2018.

BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Geográfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2021.

CAVALCANTE, Crislayne; MACIEL, Vitor. Emenda Constitucional nº 109/21 estipula novas atribuições aos Tribunais de Contas. **Instituto Rui Barbosa**, Brasília, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/emenda-constitucional-109-21-estipula-novas-atribuicoes-aos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Decreto nº 32.216 de 8 de maio de 2017. Regulamenta o modelo de gestão para resultados do poder executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 10 maio 2017. Série 3, ano IX, n. 87. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Decreto_N_32.216_de_08.05.17.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Contas do estado do Ceará. **Gerência de avaliação de políticas públicas.**Fortaleza,2019. Disponível em:<https://www.tce.ce.gov.br/30-rh/institucional/estrutura-organizacional/2317-gerencia-de-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 29 nov. 2021.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Editora EDUSP, 1997.

GRANATO NETO, Nelson Nei. **Análise dos resultados do índice de efetividade da gestão municipal – IEGM – 2017.** Fortaleza,: IRB, 2018. Disponível em: https://redeindicon.files.wordpress.com/2018/10/irb_rede-indicon_apresentac3a7c3a30-dos-resultados1.pdf. Acesso em: 31 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONOMICA DO CEARÁ. **Decreto nº 33.320, de 24 de outubro de 2019.** Fortaleza:IPECE, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/07/Curso_sobre_Decreto_33320.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020- avaliação de políticas públicas**: norma correspondente a “GUID 9020 - evaluation of public policies”. Brasília, DF: IRB, 2021. Disponível em https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=2108&wpfd_file_id=22087&token=&preview=1. Acesso em 30 mar. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público**: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Brasília, DF: IRB, 2017. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=2108&wpfd_file_id=23155&token=10fcbd8c9e6bcc671ce2abdea877f73b&preview=1. Acesso em: 29 fev. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **O que é o IEG - M?** Brasília, DF: IRB, 2018. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy**: government forms and performance thirty-six countries. Londres: Yale University Press, 1999.

MAXWELL, Joseph A. Designing a qualitative study. *In*: BICKMAN, Leonard; ROG, Debra J. **The SAGE handbook of applied social research method**. London: Sage Publication, 2006. p. 214-253.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 13-39, 1998.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

SEÇÃO 3: EFETIVIDADES

TRANSVERSALIDADES, INTERSECCIONALIDADES
E DESIGUALDADES

MÚLTIPLOS ATORES E MÚLTIPLAS EFETIVIDADES: REDES E TRANSVERSALIDADE DA AÇÃO PÚBLICA

DORIANA DAROIT

FERNANDA NATASHA BRAVO CRUZ

ZILMA BORGES

INTRODUÇÃO

Em tempos de profundas incertezas políticas, econômicas e sanitárias, a discussão sobre problemas *wicked* retorna com fôlego à agenda de pesquisa da gestão e das políticas públicas (RITTEL; WEBBER, 1973). A exigência de realização de ações públicas complexas pelos atores institucionais, quando coerente, é trazida junto com a demanda de participação de uma comunidade que pensa, sente e age sobre as situações que vive. Nesse contexto, como avaliar as dinâmicas que atravessam tanto as fronteiras porosas entre sociedade e Estado, como também os diferentes setores temáticos e entes federativos da administração pública? Como é possível dotar de inteligibilidade as efetividades que escapam ao planejamento da ação pública e são viabilizadas por meio de interações em densas redes multiatoriais que lidam com questões multidimensionais?

Para responder essas questões, este capítulo propõe um marco analítico que compreende que as efetividades das políticas públicas não podem ser analisadas de acordo com etapas, tendo cada uma delas sua própria abordagem para avaliação. Ao contrário, dado que as efetividades são construídas e representadas por dimensões transversais mobilizadas na ação pública, propomos que a construção, a implementação e os resultados das políticas públicas sejam analisados e avaliados com o mesmo arcabouço.

No Brasil, lutas da sociedade civil contra o contexto autoritário gestaram, entre seus efeitos, a Constituição cidadã de 1988 e seus dispositivos incentivadores da

instauração de interfaces socioestatais. Estes dispositivos foram potencializados com o aprofundamento e disseminação dos espaços participativos nas décadas subsequentes à redemocratização (DAROIT *et al.*, 2018). Tais espaços podem escapar às fronteiras da setorialidade e têm traços estimulantes de uma construção democrática articuladora de sentidos técnicos e políticos, operacionalizam valores em normas sociotécnicas e traçam nexos transversais entre atores vinculados à administração pública e aos movimentos sociais.

No amplo espectro de possibilidades criado pela democratização das dinâmicas públicas de reflexão e ação democráticas, o conceito de efetividade ganha relevância. Se no final do século XX a administração pública tomou emprestado da administração privada noções estreitas de eficiência e eficácia, estudos mais recentes de políticas públicas e administração pública complexificam tais noções de modo a ir além do mero alcance de objetivos, que podem estar deslocados das necessidades ligadas à cidadania, ou da relação de custo/benefício entre insumo e produto. É o conceito de efetividade que assume o caráter público de uma avaliação que extrapola aspectos economicistas e decisoriais. Efetividade responderia, portanto, a como os objetivos das ações públicas alcançam a resolução, com qualidade, dos problemas públicos. Ademais, para políticas públicas efetivas, a combinação de instrumentos é condição fundamental, bem como capacidades analíticas, gestórias e políticas que desenhem, coordenem e viabilizem os trajetos entre objetivos, recursos e formas de ação (MUKHERJEE; BALI, 2019). Assim, mais do que efetividade, é possível falar em efetividades, dado os múltiplos campos e atores sobre os quais as ações públicas atuam e exercem influência.

As efetividades das redes que articulam atores sociais e estatais têm o potencial de atravessar as próprias fronteiras institucionais e setoriais, dado que podem produzir aprendizagens e repertórios políticos que são levados para uma diversidade de espaços sociais. Nesse sentido, desenvolver um arcabouço de análise que permita identificar e analisar efetividades que se deslocam na esfera pública, social, política e técnica, pode contribuir para a compreensão da importância e efeitos de interfaces socioestatais na construção das dinâmicas democráticas, ampliando o âmbito de avaliação das políticas públicas.

Essa percepção só é possível ao considerar, ainda, o aspecto dos valores públicos que engendram a avaliação da ação pública, que tomam em conta a normatividade e a ética que subjazem a orientação de processos públicos por seus atores (JANNUZZI, 2021). Se convencionalmente esses atores são os avaliadores e decisores, ao focalizar as

interfaces socioestatais, acrescenta-se que a avaliação de efetividades pode ter sua politicidade mediada por uma diversidade de atores *experts*. Inclusive, vale atentar para aqueles atores cujos conhecimentos mobilizados são os de suas vivências no seio do problema público, dando vazão aos sentidos, propósitos e efeitos emergentes das redes de atores que operam o cotidiano da implementação (OLIVEIRA; DAROIT, 2020) e, ainda, das comunidades em seus territórios e demais coletividades engajadas em causas, diversidades de gênero, raça, classe entre outros temas concernentes à "identidade, equidade, diferença, reconhecimento e solidariedade" (LAISNER, 2019, p. 21).

Neste capítulo, apresentamos as dimensões das dinâmicas transversais da ação pública enquanto marco analítico profícuo para compreender suas efetividades. O método utilizado para o desenvolvimento do arcabouço da transversalidade da ação pública vem sendo desenvolvido no âmbito do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), da Universidade de Brasília. A agenda referente ao projeto de pesquisa "Análise da Ação Pública Transversal e Participativa" toma em conta a investigação em conselhos, fóruns, comitês e conferências nacionais de diferentes áreas (Saúde, Direitos Humanos, Educação, Meio Ambiente, Política Cultural, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Política para Mulheres, Direitos da Criança e do Adolescente, Promoção de Igualdade Racial) (CRUZ et al., 2019). Por meio de análise documental das instituições participativas (em especial, examinando dispositivos como regimentos internos, atas e documentos orientadores e finais de conferências), análise de vídeos, acompanhamento de reuniões, realização de entrevistas, consideração do contexto de crise da democracia representativa brasileira, mapeamento dos atores, relações, instrumentos e estratégias em curso, a pesquisa tem permitido não apenas o reconhecimento da complexidade e da dialogicidade das dinâmicas das instâncias investigadas, como também extrapolar para a proposição de novos olhares para a ação pública.

Compreendemos por dinâmicas interacionais transversais aquelas relações multiatoriais que lidam com questões complexas e que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento mobilizado (CRUZ; DAROIT, 2017a). Buscamos apresentar uma noção não-convencional para efetividade: se a tomamos enquanto resultado, efeito e consequência de interações na ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012), não necessariamente estamos falando em impactos materiais, mensuráveis em avaliações *ex post* da implementação de iniciativas governamentais. Defendemos aqui que é possível subverter os desígnios da análise da

performance, do desempenho, do atingimento de metas, do (*not so*) *new public management* para alçar as múltiplas efetividades das redes de atores socioestatais como forma de verificação da efetividade das interfaces participativas, inclusive, pelo reconhecimento de aportes à construção democrática e aos valores e sentidos que determinam seus contornos.

É assim que destacamos as possibilidades de estabelecimento de novas redes que não estão restritas aos laços convencionais setoriais, identitários ou institucionais; e que representam a constituição de novas estratégias de produção de diálogo e sentido; e de novos dispositivos e referenciais para a ação pública. Instituições participativas e demais articulações socioestatais conformam pontos de acesso dos cidadãos ao Estado, e permitem não somente a reverberação das demandas cidadãs como também possibilidades de aprendizagem e hibridação de referenciais de ação pública.

Nessas construções coletivas, constam os escapes das iniciativas oriundas de instituições participativas para lugares menos formais e menos institucionalizados, as possibilidades de lidar com temas emergentes (e emergenciais) e revisitar os objetivos estabelecidos contextualizados pelos aspectos situacionais, como são as incertezas das concertações políticas convencionais, que reverberam nas (e são reverberadas pelas) práticas e arranjos participativo-deliberativos (para usar a expressão de FUNG; COHEN, 2007).

Em reflexões anteriores, o propósito das autoras esteve em descrever e sistematizar práticas e instrumentos de ação pública transversal e participativa (DAROIT; CRUZ, 2019; CRUZ; DAROIT, 2017b; CRUZ; DAROIT *et al.*, 2020; CRUZ, 2020). Desta vez é trazida esta abordagem concernente às efetividades possíveis, em seus sentidos plurais de articulação e produção de resultados por meio da discussão das redes de atores que conformam as efetividades na realização da ação pública. Assim, nos propomos a apresentar as dinâmicas transversais associadas à segurança alimentar e nutricional na cidade de São Paulo. Essas dinâmicas vêm sendo estudadas pela linha de investigação sobre Ação Pública e Articulação Estado e Sociedade, com estudos específicos sobre Segurança Alimentar e Nutricional e Agricultura Familiar, produzidos no âmbito do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Fundação Getúlio Vargas-SP e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), da Universidade de Brasília. A agenda de pesquisa envolve a investigação da pauta alimentar no país e em municípios específicos, com acompanhamento de conselhos, fóruns, conferências nacionais e municipais neste

campo e na ação da sociedade civil, a qual tem aberto novos campos de investigação e recomendação para futuras pesquisas envolvendo Sistemas Agroalimentares e Ação, Inclusão Produtiva de Agricultores e Ação Pública no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional. O caso do município de São Paulo, observado neste capítulo, foi analisado a partir do acompanhamento de reuniões de conselhos, fóruns e conferências municipais, bem como de iniciativas da sociedade civil, tendo sido construído por meio de entrevistas, mapeamentos, análise bibliográfica e pesquisa participante.

Conforme estudo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021), aproximadamente 58,7% dos brasileiros sofriam algum grau de insegurança alimentar em 2021. A fome e a falta de acesso aos alimentos têm relação direta com problemas estruturais relacionados à desigualdade social e à pobreza, e à forma como estas são compreendidas e tratadas. Além disso, as restrições de acesso à alimentação são fruto de um quadro de altas taxas de desemprego, precarização do trabalho, diminuição de direitos sociais e redução do poder aquisitivo, em um cenário de crises agravado pela pandemia da Covid-19, que contribuiu para níveis alarmantes de fome de populações mais vulneráveis (REDE PENSSAN, 2022).

Influenciando este quadro, as políticas públicas vinculadas à rede de proteção social e programas de enfrentamento à fome vêm sofrendo um processo de enxugamento de recursos e de fragilização institucional no âmbito federal. As instâncias participativas que embasam os processos de ação pública na temática, também passaram por reveses, como a dissolução do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) a partir do Decreto nº 9.759 de 2019. Esse processo de desarticulação fragilizou programas específicos, dificultando o planejamento e a implementação de ações amparadas por um pacto federativo, que alinhasse as ações entre os governos federal, estaduais e municipais. Ainda assim, uma vez articulada, a sociedade civil engajada com as pautas de direitos humanos à alimentação e segurança nutricional adequadas seguiu realizando suas interações, inclusive convocando a Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, adiada devido à pandemia (PORTO *et al.*, 2022).

A compreensão da multidimensionalidade e necessidade de articulação entre entes federativos e destes com a sociedade para tratamento da segurança alimentar e nutricional já era parte das reivindicações e ações dos movimentos sociais desde a década de 1990, as quais foram consolidadas institucionalmente nas Conferências Nacionais de Segurança

Alimentar e Nutricional e na instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006. A multidimensionalidade do problema público da fome no Brasil, amplificada por fatores conjunturais do âmbito político, pelos efeitos da pandemia da Covid-19 e pelas mudanças observadas nas estruturas de suporte à segurança alimentar e nutricional explicitam a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e transversal para compreender as dinâmicas e os alcances de processos interacionais socioestatais. As efetividades socioestatais que discutimos neste texto podem produzir e extrapolar as recomendações e instrumentos tradicionais, possibilidade esta fundamental para o melhor enfrentamento dos problemas públicos complexos, especialmente se tratarmos de um quadro de enfraquecimento institucional.

Nesse sentido, o olhar para as redes de atores (LATOURE, 2012) permite apreender que, embora situados em espaços diversos - internos e externos à instituição de deliberação participativa, as dinâmicas relacionais são interdependentes, afetando-se mutuamente. Neste sentido, cabe discutir uma proposta que mantenha esta vinculação e seja capaz de descrever a dinâmica que envolve a realização das políticas públicas.

TRANSVERSALIDADE COMO CONCEITO, PRÁTICA, INSTRUMENTO E RESULTADO

Com intenção interdisciplinar, nossos aportes consideram abordagens da sociologia política da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2012; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014, 2021; MULLER, 2018), da administração (HATCHUEL, 2005; BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015; DAROIT, 2007; MUKHERJEE; BALI, 2019) e da sociologia da ciência (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; LATOUR, 2005, 2006, 2012). Partindo desses pontos, designamos fluxos de dinâmicas transversais enquanto aspectos propulsores dessas interações socioestatais na ação pública. Com inspiração latouriana, observamos as associações em movimento e suas traduções no contexto de incerteza para dar conta da (re)produção das ações coletivas, sejam elas de caráter efêmero ou perene.

A sociologia da ação pública tem como foco a análise das políticas públicas a partir de seus instrumentos. Embora os instrumentos de ação pública tenham sido tratados por outros autores como instrumentos de governo (LINDER; PETERS, 1989), ferramentas de governo (HOOD, 1983; HOOD; MARGETTS, 2007), ferramentas de ação governamental (SALAMON; LUND, 1989) e ganhado relevância com o *new public*

management, especialmente na década de 1990, foi nos anos 2000 que os estudos sobre instrumentos no âmbito do Estado, governo e políticas públicas foram retomados sob uma nova perspectiva. Coube a Armand Hatchuel retomar o relacionamento dos instrumentos com a abordagem de poder foucaultiana, a qual fundamenta os instrumentos numa epistemologia da ação que organiza a reflexividade coletiva sobre os dispositivos de ação coletiva no campo da administração (HATCHUEL *et al.*, 2005).

Também com inspiração foucaultiana, Lascoumes e Le Galès (2004) definem instrumentação da ação pública como “o conjunto dos problemas postos pela escolha e usos das ferramentas (das técnicas, dos meios de operar, dos dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 12, tradução das autoras). A instrumentação, além de problematizar os métodos de governo, torna-se, ela mesma, problema a ser investigado considerando seu caráter político, como indicado pela abordagem foucaultiana. Nesse sentido, a questão do contexto político e, portanto, de poder no qual a instrumentação ocorre é um elemento central para a compreensão das escolhas e usos dos instrumentos, uma vez que a disputa política envolve os métodos de ação do governo em suas relações com a sociedade.

Para os mesmos autores, o instrumento de ação pública “constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e dos significados dos quais é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 13, tradução das autoras). Além das escolhas políticas em contextos de disputa de poderes, os instrumentos envolvem escolhas técnicas, as quais são limitadas pelas possibilidades colocadas pelas normas que orientam a relação Estado-sociedade, bem como pelos sentidos atribuídos pela sociedade aos problemas a serem endereçados pelos instrumentos.

A ação estatal é limitada pelo arcabouço normativo que acaba por delimitar o campo de atuação dos instrumentos. São recorrentes os estudos que abordam a burocracia estatal como empecilho à realização plena das políticas públicas, seja no seu caráter constitutivo, quanto operacional. São igualmente recorrentes os estudos que abordam a necessidade de atuação da burocracia estatal para a solução dos problemas públicos. Observa-se, portanto, que a estrutura normativa estatal, bem como sua organização administrativa são questões relevantes na delimitação dos instrumentos que colocam em relação Estado-sociedade. Uma vez o instrumento elaborado, o mesmo passa a congrega materialmente um arcabouço normativo muitas vezes oriundo de diferentes estruturas e níveis estatais.

Porém, os instrumentos, segundo Lascoumes e Le Galès (2004), também apresentam um caráter técnico. O caráter técnico do instrumento trata das questões ligadas à resolução dos problemas, alcance dos objetivos, economia de recursos, viabilidade de implementação e uso, ou seja, possui funções que visam tornar eficiente e eficaz a administração estatal. Nesse sentido, os instrumentos podem ser entendidos como tipos específicos de tecnologias, dado que sua especificidade provém tanto do campo no qual são aplicados - relações Estado-sociedade - quanto do fato de terem por base uma concepção de regulação. Tecnologias podem ser entendidas como “*nexus* de premissas, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e limites materiais os quais derivam de forças institucionais mais amplas, intervêm na construção de padrões de ação e abrem novas possibilidades de desempenho e invenções” (LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012, p. 43, tradução das autoras).

Com as contribuições de Labatut, Aggeri e Girard (2012), Law (2011), Callon, Lascoumes e Barthe (2009), e Latour (2005, 2006, 2012), é possível assumir que as tecnologias e os instrumentos de ação pública apresentam aspectos materiais ligados às suas funções, mas também aspectos imateriais, associados aos significados coletivamente (e politicamente) construídos pelos atores que as criam e utilizam. Sendo assim, os instrumentos tanto apresentam um caráter técnico, quanto político em sua concepção, estando distantes da pretensa neutralidade muitas vezes ressaltada nas avaliações de políticas públicas.

O aspecto coletivo da instrumentação e construção de instrumentos de ação pública, que envolve interações de múltiplos atores, apresenta ainda outros aspectos não ligados à sua normatividade ou funções. Estes aspectos podem ser representados pelas práticas dos atores, ou seja, pelas *performances* que eles desempenham em suas interações. Segundo Law (2011), diferentes realidades são encenadas pelos atores em diferentes práticas, as quais estão imersas em relações de poder dadas pelo contexto das interações.

Embora práticas sejam entendidas, com Hatchuel (2005) e Andrade (2011), como contingentes ao contexto e à interação entre os atores heterogêneos envolvidos - os quais também interagem com instrumentos e normas, os significados atribuídos pelos atores às suas práticas incluem a dimensão histórica da análise, ou como apontam Gussi e Oliveira (2016), a trajetória, dado que significados também são culturalmente construídos e dependem de um quadro social e institucional mais amplo.

Nesse contexto interacional entre elementos diversos, a dinâmica de instrumentação da ação pública passa a envolver múltiplos atores que conformam os

instrumentos em perspectivas que não, necessariamente, seguem padrões hierárquicos, burocráticos ou setoriais. Nesse sentido, as fronteiras delimitadas pela estrutura e atuação estatais começam a ser questionadas e transpostas, visando promover maior capilaridade de ação e de resultados para as políticas públicas, bem como buscar maior efetividade para seus processos de construção, implementação e resultados. É neste contexto que se situa o debate sobre transversalidade da ação pública.

A agenda de pesquisas da transversalidade vem ganhando relevância junto com a compreensão que a abordagem setorializada das políticas públicas e a hierarquização burocrática do Estado não são capazes de responder aos problemas públicos e demandas sociais contemporâneas, caracterizados pela multidimensionalidade e complexidade. Em trabalhos anteriores (CRUZ, 2020; DAROIT; CRUZ, 2019; CRUZ; DAROIT, 2017a; CRUZ; DAROIT, 2017b; CRUZ *et al.*, 2020), as autoras apresentam a gênese do conceito e sua relação com intersetorialidade e dinâmicas participativas.

Nesses estudos, a transversalidade é tratada não apenas como um eixo articulador em termos de gestão de políticas públicas ou compartilhamento de ideias e diretrizes entre diferentes setores e entes federativos, mas também como um arcabouço organizativo que congrega elementos para a ação pública e promoção de dinâmicas inovativas nas relações Estado-sociedade e de transformações sociais.

Com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as autoras referiram-se às instituições participativas enquanto fóruns híbridos atuantes em contextos de incerteza, que exigem conhecimentos plurais e instrumentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Ao avaliá-los, considerando também a noção de dinâmica transversal (BRUGUE; CANAL; PAYA, 2015), os elementos de análise seriam: a) a consideração de pontos de vista de diferentes atores (diversidade e independência de grupos); b) a capacidade dos atores de confirmarem que seus pontos de vista foram considerados no processo de trabalho (transparência e traceabilidade); c) o estabelecimento de relações de confiança (repetição de interações, continuidade da expressão dos pontos de vista, clareza de regras de organização). A dialogicidade é a chave de análise dos instrumentos dos fóruns híbridos que correspondem a espaços políticos que envolvem questões técnicas, jurídicas e sociais: quanto maior o encorajamento de trocas e debates, a qualidade, a intensidade e a abertura à diversidade, maior a dialogicidade.

Daroit e Cruz (2019) apresentam uma proposta de arcabouço analítico para a ação pública transversal composta por quatro eixos e quatro dimensões (FIGURA 1). Os eixos correspondem às práticas, aos instrumentos, aos significados e aos contextos em que a

ação pública ocorre. As *práticas* representam as interações “performadas” pelos atores em rotinas e eventos, enquanto engajados na produção de artefatos, mobilizam relações e conhecimento na ação coletiva (HATCHUEL, 2005). As práticas permitem a articulação de estratégias, valores e projetos em processos dialógicos multiatoriais, viabilizando a efetividade de políticas públicas.

Os *instrumentos* correspondem à materialização da ação em artefatos, métodos e normas sociotécnicas que permitem o ordenamento das práticas, sentidos e relações de poder de modo a promover uma estrutura que dê suporte a efetividades das políticas públicas. Representam abordagens únicas e localizadas para problemas complexos, caminhos de solução e resultados esperados. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos apresentam tanto um caráter técnico quanto político.

O eixo de *significados* refere-se aos referenciais cognitivos (MULLER, 2018). Referenciais são traduzidos como significados, pois ambos mobilizam valores, imagens, algoritmos e normas sociotécnicas. Nos processos participativos, emergem referenciais híbridos que compõem significados transversais, os quais influenciam as práticas, os instrumentos e o contexto em que se dá a ação pública (CRUZ, 2020).

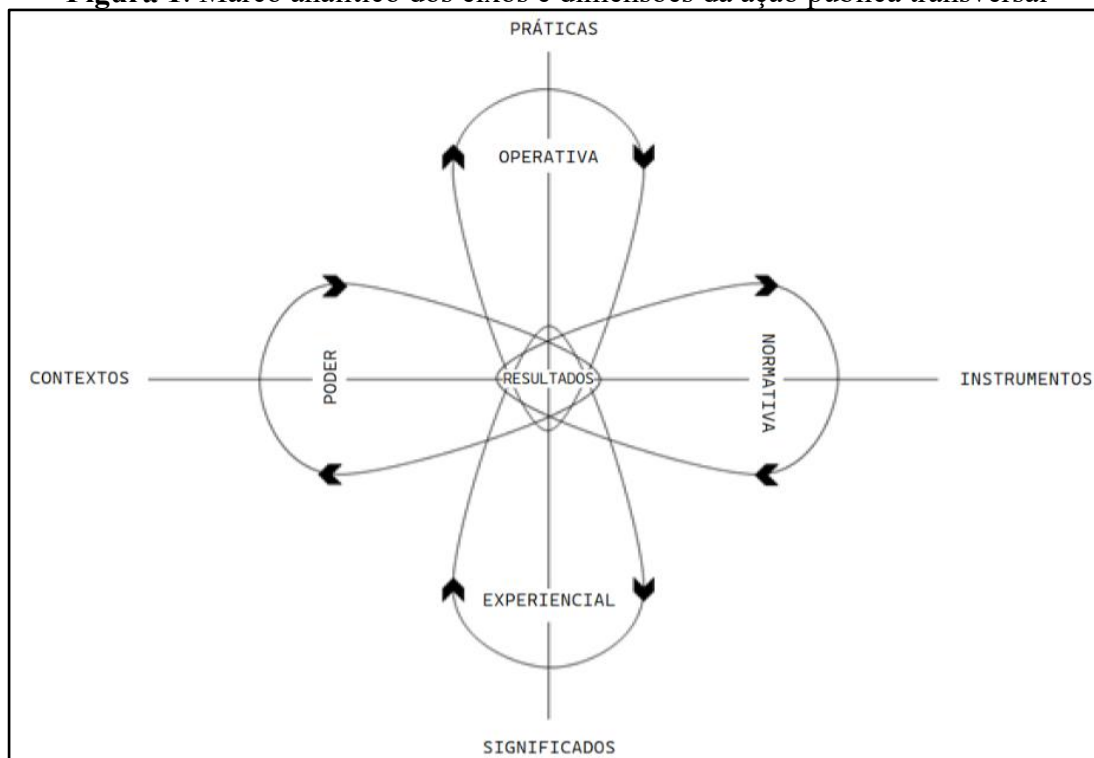
Por fim, o eixo *contexto* corresponde aos espaços e tempos específicos nos quais as interações multiatoriais ocorrem. Refere-se à perspectiva situada dos atores em disputa nos processos participativos, moldando “espaços-entre”, somente possíveis em um campo de diferenças cuja síntese ocorre pelo transporte e interação de significados (SERRES, 1999), práticas e instrumentos.

Os eixos indicam grandes áreas de atenção para a avaliação das dinâmicas internas às instituições de deliberação participativa. Sua importância também reside no fato de que por eles circulam dimensões que materializam a ação pública e promovem o relacionamento entre os atores envolvidos e os resultados dessas dinâmicas.

A *dimensão operativa* associa-se mais fortemente ao eixo das práticas e reflete aspectos relacionados à gestão das dinâmicas interacionais - sua coordenação, integração e controle para a obtenção dos resultados esperados. A *dimensão normativa* apresenta um caráter fortemente prescritivo relacionado à normatização das ações e seus limites orçamentários. Busca definir o comportamento presente e futuro dos atores. No entanto, como normas e leis estão sujeitas à interpretação e produção de novos significados, bem como a diferentes usos, acabam por contribuir para a geração de resultados imprevistos. A *dimensão experiencial* traz como elemento para a efetividade dos processos deliberativos e seus resultados, as identidades dos atores e suas trajetórias, sendo

contextual - temporalmente e espacialmente ancorada - e contribuindo com a construção de práticas e instrumentos (e sendo por eles construída). A *dimensão poder* possui um aspecto fortemente contextual e relacional, influenciando diretamente as práticas, instrumentos e significados estabelecidos. Refere-se à capacidade de produção de resultados pela mobilização de atores, recursos e conhecimentos em contextos hierarquizados ou com maior grau de dialogicidade.

Figura 1: Marco analítico dos eixos e dimensões da ação pública transversal



Fonte: DAROIT; CRUZ, 2019, p. 21.

O arcabouço indica que as dimensões circulam e promovem as interações entre os eixos, gerando a dinâmica inerente aos processos participativos situados nos espaços-tempos das instituições participativas. A configuração assumida por eixos e dimensões nessas dinâmicas, além de exprimir os resultados internos, permitindo a qualificação da deliberação participativa, também tem reflexos sobre os resultados promovidos na sociedade. Em outras palavras, dinâmicas internas e externas estão articuladas e moldam a efetividade das instituições participativas, podendo ser analisadas por meio da transversalidade constituinte da ação pública em seus processos interacionais de produção de deliberações e de resultados. Assim, eixos e dimensões da transversalidade tornam-se focos de análise da efetividade interna e externa e situam-se para além da percepção dos atores, incluindo as ações que geram e resultam nessa(s) efetividade(s).

No caso da participação política, a literatura indica que a efetividade da participação envolve tanto aspectos internos, os quais referem-se ao seu funcionamento, debates, normas, representatividade, quanto a aspectos externos que correspondem à implementação das decisões pelo Estado e seus efeitos (AVRITZER, 2011). Para além das dificuldades de avaliação dos seus efeitos, como expresso por Gurza Lavalle (2011), é importante que não se desvinculem estes dois momentos: o da deliberação e dinâmicas internos e os resultados obtidos com a viabilização das decisões.

Ao integrar processos e resultados em uma dinâmica interacional composta pelos mesmos eixos e dimensões, como proposto pelo marco analítico descrito, mais do que relações de causa e efeito, buscam-se associações e traduções entre atores que permitam traçar os caminhos da efetividade da ação pública. Uma estratégia investigativa que busca compreender as associações entre os atores e suas contribuições para a efetividade das políticas públicas pode ser construída a partir de abordagens de redes. Entre as abordagens de redes, a Teoria Ator-Rede (LATOUR, 2005, 2006; CALLON; LASCOURMES; BARTHE, 2009) traz como contribuição a possibilidade de seguir os atores em suas associações - portanto, em processos e resultados das interfaces socioestatais. A Teoria Ator-Rede (TAR), ao atribuir o mesmo nível de importância para atores humanos e não humanos (estes entendidos como instrumentos, normas, conceitos, documentos, etc.), compreende que existe uma interdependência mútua entre eles e, assim, proporciona a investigação das ações dos atores em suas associações que permitem a materialização de inovações democráticas e transformações sociais.

REDES DE AÇÃO PÚBLICA PARA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ao discutir ações públicas transversais, a perspectiva das redes construídas em torno das soluções aos problemas públicos permite observar as dinâmicas de articulação entre os elementos que constituem a ação pública. Neste sentido, a geração de efetividades se expressa tanto na produção de instrumentos que apresentam dimensões normativas, quanto na transposição de significados para práticas que ocorrem em um contexto localizado espacial, política e temporalmente. Em simultâneo, os resultados obtidos a partir da mobilização destes instrumentos constituem efetividades que podem transbordar para outros contextos, construindo ou mobilizando outras redes.

Dimensão normativa da produção de instrumentos de segurança alimentar e nutricional

O arcabouço institucional federal para enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil envolveu diretamente a participação da sociedade. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346/2006, é fruto de uma dinâmica participativa e de relação com o Estado, que levou também à criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual foi definido com a proposta de articulação entre diversas pastas do governo e nos diferentes níveis federativos - União, Estados, Municípios e Distrito Federal - além de criar mecanismos que incluíam a participação da sociedade civil. Foram estabelecidos os princípios, diretrizes, objetivos e composição desse Sistema, reconhecendo o Direito Humano à Alimentação Adequada como algo a ser alcançado através de políticas públicas. Isso responsabiliza o Estado e favorece a exigência por parte dos cidadãos para que medidas sejam tomadas permitindo a concretização desse direito (FARIA; SILVA, 2016; LEÃO; MALUF, 2012; RIBEIRO JUNIOR, 2008).

Em 2010, foi oficializada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual definiria os critérios para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, principal instrumento para planejamento, gerenciamento e execução das políticas. Ao trazermos o cenário das políticas e instituições federais de segurança alimentar e nutricional (SAN) para abordar as dinâmicas da ação pública, especialmente interfaces socioestatais, na perspectiva de um município com as dimensões e complexidade de São Paulo, podemos ver que os espaços de ação pública reinventados produzem soluções de saúde, renda e ação local nos territórios, entre outras efetividades que complementam, substituem ou disputam com as ações estatais.

Entre os principais marcos da pauta local, destaca-se em São Paulo que a operacionalização do conceito de segurança alimentar e nutricional ganhou evidência em 2013, com a construção de programas e instrumentos que abriram novas perspectivas para a articulação entre a agricultura familiar e a produção e distribuição dos alimentos, as quais somente se tornaram exitosas a partir de parceria entre a sociedade e o Estado, com a inclusão da SAN na agenda pública, estabelecendo marcos institucionais e programas focalizados (SILVA, 2016; SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

Fruto de lutas e mobilizações, a atuação da sociedade civil sobre SAN no município foi institucionalizada com a criação do Conselho Municipal de Segurança

Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP), no ano de 2001, na I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, sua criação somente foi oficializada em 2003, através do Decreto nº 42.862/2003 e novas regulamentações no Decreto nº 55.867/2015, dispendo sobre suas competências, composição e funcionamento como parte do SISAN municipal (SÃO PAULO, 2022a).

Durante um período, a existência desse órgão se dava através de um arranjo jurídico que poderia ser revogado a cada gestão, permanecendo em vacância duas vezes, momentos nos quais a atuação dos conselheiros do poder público e da sociedade civil se deu de forma voluntária. Somente dez anos após a criação oficial do COMUSAN-SP, em 2013, o seu funcionamento foi estabelecido de forma fixa (SÃO PAULO, 2016b).

Também em 2013, foi criada a CAISAN Municipal, órgão que facilitaria a articulação entre as Secretarias, e se propunha a trabalhar em conjunto com o COMUSAN-SP para viabilizar a construção de um plano municipal que considerasse os debates da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Conferência é reconhecida como a instância máxima desse sistema, pois conta com a mobilização da sociedade para realizar um diagnóstico das diversas dimensões de SAN. Dessa forma, em 2015, ocorreram conferências Municipais, Estaduais e Nacional, cujo eixo central era "Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar", sendo essa a primeira vez que a sociedade civil passou a presidir o COMUSAN, um marco resultante da mobilização dos ativistas, coletivos e grupos organizados (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020; RIBEIRO, 2018).

Vale ressaltar que São Paulo é signatário do Pacto de Milão, contribuindo para a adoção das recomendações do mesmo na elaboração do Plano Municipal de SAN, indo ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Desse modo, 2015 marcou a realização da Conferência Municipal de SAN e do Pacto de Milão. Como resultado disso, foi possível que, em 2016, fosse lançado o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN 2016-2020) (BORGES; PORTO; ABREU, 2022). Trata-se de uma conquista para a população do município de São Paulo, especialmente considerando que o mesmo demandou diálogo, mobilização e ênfase na necessidade de um trabalho conjunto entre o poder público municipal e a sociedade civil de forma a reconhecer a importância das diversas secretarias municipais para articular as ações de forma intersetorial e descentralizada.

O PLAMSAN foi lançado em junho de 2016 e define a Política Municipal de SAN, através do Decreto nº 57.007/2016, detalhando fontes orçamentárias,

implementação, monitoramento e avaliação das ações envolvendo a SAN. Para além disso, também em 2015, foi definida a obrigatoriedade de incluir alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar da rede municipal com o estabelecimento, em 2016, do Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar, com diretrizes e metas para que até 2026, 100% dos alimentos escolares sejam cultivados desta forma (SÃO PAULO, 2022a).

A construção do arcabouço normativo nos diversos espaços de articulação socioestatal contribui para definir a forma em que estas articulações acontecem, dado que estabelece a estrutura institucional relacionada à SAN. A ampliação do arcabouço institucional permite promover tanto o comprometimento do estado, quanto a possibilidade de intervenção da sociedade, a partir de diferentes mecanismos, sobre as diretrizes e execução das políticas. No entanto, o arcabouço normativo não se esgota na produção de leis, normas, políticas e programas, ele oportuniza uma dinâmica transversal da ação pública, que simultaneamente atua para promover mudanças na sua instrumentação ou mesmo na construção de novos instrumentos que transcendem os limites normativos e adentram o campo da gestão, por meio de novas práticas que articulam (novos) atores.

Dimensão Operativa das Práticas Relativas à SAN

Em consonância com o aprimoramento dos instrumentos normativos para a SAN foi lançado o programa Ligue os Pontos, um projeto da gestão municipal que visava criar conexões entre os produtores familiares locais da Zona Sul de São Paulo e conectá-los com o mercado consumidor. Premiado pelo *Mayors Challenge 2016*, organizado pela *Bloomberg Philanthropies*, buscava também integrar as áreas rurais com as urbanas, a partir do mapeamento da área rural e do fortalecimento da agricultura no cinturão verde da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2022a). Vinculado a esse projeto, uma decisão construída fortemente por demandas e propostas dos grupos da sociedade civil trouxe novos aportes para aumentar as possibilidades de soluções alimentícias e de geração de renda para agricultores, e acabou por redirecionar de forma significativa a visão da relação urbano-rural, impactando em novos programas e parcerias com agricultores.

Em 2014, a prefeitura redefiniu a demarcação da Zona Rural no Plano Diretor Estratégico, reconhecido pela sua construção participativa, que passou a corresponder a 28% do território municipal. Com a demarcação da Zona Rural, esses agricultores, dos quais 60% possuem a produção de alimentos como única fonte de renda, adquiriram o

direito de pleitear crédito rural, como um efeito direto da sua nova categorização. Além disto, os agricultores ganharam visibilidade a partir de dados georreferenciados, e informação do tipo de cultivos, tamanho das propriedades, composição das famílias, entre outras informações que permitem a caracterização desta população e de suas atividades.

Finalmente, para esse esforço, também foi criada uma plataforma de cadastro dedicada a conectar produtores com fornecedores e mercados, inclusive com o consumidor final, Sampa+Rural. Esse esforço direciona a Prefeitura para o desenvolvimento de políticas mais efetivas e baseadas em uma caracterização mais precisa dos agricultores (SÃO PAULO, 2022b). A plataforma, inicialmente prevista apenas para a região de Parelheiros, zona sul de São Paulo, se estendeu para toda a cidade e pode apoiar na orientação de políticas públicas da Prefeitura no município de São Paulo, pelo reconhecimento das capacidades de produção destes agricultores e suas fragilidades, facilitando a articulação com programas públicos como o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Interessante destacar, contudo, que, com a mudança na gestão decorrente das eleições municipais (a nova gestão teve início em 2018), houve um desinteresse em implementar o Ligue os Pontos, de forma que houve interferência da própria *Bloomberg Philanthropies*, pressionando os novos gestores municipais a respeito do futuro da política. Com o prêmio e proposta de implantação de tecnologia, o Programa Ligue os Pontos chamou muita atenção e se tornou foco do setor, fazendo com que programas já estabelecidos na área, como o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP), tivessem uma redução considerável em suas dotações orçamentárias, sem apoio para seus equipamentos e atividades. Pode-se dizer que o Ligue os Pontos estabeleceu uma certa ilha de excelência que não foi transmitida para outras esferas de atuação da administração, como foi o caso da compra de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar e que sofreu com dificuldades na implementação, justamente pela falta de sistemas eletrônicos adequados para gerir as compras públicas, um marco do Ligue os Pontos.

A característica operativa do Programa Ligue os Pontos, expressa como uma plataforma digital, permitiu a caracterização dos agricultores e da agricultura existente em São Paulo, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas. Também permitiu que os agricultores aprimorassem sua organização social, produtiva e comercial (SÃO PAULO, [2022]) ao gerar e acessar informações disponibilizadas na plataforma, contribuindo para o desenvolvimento de novas práticas de articulação e de ações

reivindicatórias junto à prefeitura. Além disso, as novas práticas digitais de contato entre agricultores e clientes ampliaram a visibilidade dos agricultores e de seus produtos, elemento importante durante a pandemia de Covid-19, a qual afetou os sistemas alimentares diretamente, ao interferir na oferta e demanda, e indiretamente, na queda do poder de compra, na capacidade de produção e distribuição de alimentos e no aumento nos cuidados de proteção requeridos.

A dimensão operativa, essencial às práticas de articulação e produção de ações públicas, acontece mediante a construção de significados, expressos nas experiências dos atores que as constroem e utilizam. Nesse sentido, as práticas são, elas mesmas, políticas e sujeitas à transformação a partir das renovações nos significados dos quais são portadoras.

Dimensão Experiencial dos Significados da Segurança Alimentar e Nutricional

Com a mudança da gestão municipal em 2018, alguns programas na esfera da SAN foram revogados e, entre outras medidas, foi criado o projeto ‘Alimento para Todos’, que tinha como principal objetivo a redução do desperdício de alimentos no município de São Paulo. Este projeto foi desenvolvido como um dos instrumentos de aplicação da Lei nº 16.704/2017, que instituiu a ‘Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos’ (PMEFSA) (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020). A lei retomava um debate intenso sobre a função social dos alimentos. Entre seus objetivos estava a adoção de novos processos, métodos e tecnologias e previa o incentivo à pesquisa e desenvolvimento em segurança, nutrição, qualidade e tecnologias alimentares com vistas a evitar a destinação inadequada dos alimentos e a contribuir para o cumprimento de sua função social. No entanto, com a justificativa de fazer chegar alimentos, antes desperdiçados, à mesa das famílias em situação de vulnerabilidade social, dentre as medidas dessa Política, era proposta a distribuição de um gênero alimentício ultraprocessado popularmente conhecido como “farinata”, um composto feito de alimentos próximos de sua data de validade, com a pretensão de incluir esse composto na alimentação escolar.

A medida foi revogada após pressão da sociedade civil e ganhou muita evidência na mídia, gerando enorme impopularidade para o prefeito. Porém, as questões levantadas após a proposição da “farinata”, favoreceram uma nova compreensão sobre os problemas associados à SAN considerando as relações da sociedade com o poder público, de forma que, posteriormente a esta experiência, houve direcionamento de maior volume de

recursos para a pauta de SAN. Nesse sentido, foi possível observar, entre outras coisas, o crescimento de chamadas públicas para compra de alimentos da agricultura familiar com destinação à alimentação escolar e investimentos em torno da transição agroecológica e orgânica da produção (RIBEIRO, 2018).

Tanto a mudança de significados aliada à visão de SAN, expressa pela função social dos alimentos, quanto a experiência coletiva de enfrentamento à proposta da “farinata” permitiram uma recomposição de significados, os quais são contextualmente disputados, expressando as lutas de poder que envolvem a construção da ação pública.

Dimensão de Poder no Contexto da SAN em São Paulo

Considerando o período de 2013 a 2019, a gestão de Fernando Haddad na prefeitura de São Paulo oportunizou a criação de plataformas, plano e política intersetorial para a segurança alimentar e nutricional no município, enquanto o advento da gestão municipal de João Doria, alinhada ao referencial neoliberal, representou, ao contrário, o arrefecimento da atenção governamental para esse tema.

Nas gestões municipais de São Paulo, a partir de 2018, aliado ao decreto federal que levou à extinção de muitas instâncias participativas em 2019, evidencia-se uma dificuldade de participação social plena em Conselhos, com a falta de informações e outros entraves, a ponto do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMUSAN) não estar alinhado com as informações sobre a repactuação do PLAMSAN. Uma aproximação mais recente começou a acontecer após a exacerbação de problemas, como os impactos posteriores à pandemia de Covid-19 na fome e o aumento do contingente populacional em situação de rua (RIBEIRO, 2018). Segundo Santomauro (2022), durante a pandemia, a COMUSAN articulou-se com outros conselhos criando um Comitê de Crise, o qual tinha como eixos alimentação escolar, agricultura urbana, populações vulneráveis e rede de auxílio.

O resultado desse trabalho foi o encaminhamento de uma documentação pedindo providências às questões pontuadas, como distribuição de cestas básicas e *kits* de higiene, que foram encaminhadas para as Secretarias relacionadas. A articulação entre conselhos para buscar formas de enfrentamento aos efeitos socioeconômicos da pandemia ganhou destaque entre o COMUSAN e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que buscou a universalização do "Cartão Merenda", através do qual foi realizada a transferência de recurso financeiro mensal para estudantes da rede municipal durante o período de pandemia. Inicialmente, o mesmo atendia somente a 20% da rede de ensino, sendo depois

anunciado que 70% da rede passaria a ser atendida. Tudo isso enquanto o recurso repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação estava sem uso, dado que legalmente o recurso poderia ser utilizado somente para a compra de alimentos a serem consumidos dentro do ambiente escolar (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020; RIBEIRO JÚNIOR, 2020).

Dessa forma, o COMUSAN e o CAE iniciaram um trabalho conjunto, somando ainda a Comissão Gestora para Inserção de Alimentos Orgânicos nas Escolas e o Fórum Paulista de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, que interagiram com diversos agentes da sociedade civil, entre eles pastorais afro, coletivos vinculados à agricultura, à rede de nutricionistas e gastronomia, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e movimentos populares de moradia (SANTOMAURO, 2022; SOUZA, 2020). Hoje há uma discussão entre membros do COMUSAN de uma possibilidade de atuação com características de comitês de execução das políticas municipais nos territórios, atuando junto com as subprefeituras.

No Brasil, em vários estados e cidades, tem acontecido a formação de coletivos em torno dessas temáticas. Ao conhecer de perto as experiências de São Paulo e seu entorno, trazidas no texto, os relatos nos mostram uma capacidade de transformação de vulnerabilidades e de aproveitamento de recursos, realizado de forma horizontal e enfrentando os desafios do fazer coletivo. Essas experiências apontam para os processos e desafios do acolhimento institucional de saberes e soluções que surgem de base popular, ancorada em valores e demandas que têm significado para quem os vivencia. Esse protagonismo não leva a uma lógica de que a população pode resolver seus problemas e conduzir todo o processo e trabalho a ser feito. Seguindo outro sentido de compreensão, evidencia ações públicas que podem originar políticas e programas construídos de baixo para cima, respeitando os contextos, mas gerando alternativas que responsabilizem outros atores, tanto públicos, quanto privados, pelo uso do solo, da água, dos insumos e técnicas que permitam ampliar as chances da cidade como produtora e não apenas consumidora de recursos ambientais. A sociedade, ao organizar-se politicamente, pode, então, construir o aprofundamento democrático, reconfigurando as relações de poder e tornando as políticas e programas públicos mais efetivos.

Sobre as Múltiplas Efetividades das Redes de Ação Pública Transversal

No município de São Paulo, em especial entre 2013 e 2017, atores em redes socioestatais reconfiguraram *práticas* interacionais, estreitando os laços entre a prefeitura

e os ativistas da segurança alimentar e nutricional em períodos nos quais os partidos políticos no poder apresentaram estruturas de oportunidades políticas favoráveis. Nessas ocasiões, o *contexto* era propício para o desenho de *instrumentos normativos* e interfaces acolhedoras dos *sentidos* e propósitos dos demandantes de políticas de SAN, dando vazão também a políticas, programas, planos e novos arranjos intersetoriais entre assistência social, saúde e educação mais aptos para acolher as demandas emergentes. O acolhimento das demandas sociais por maior institucionalização e investimentos no tratamento do tema permitiu, inclusive, que as alterações de mandato e de projeto político na prefeitura São Paulo não inviabilizassem completamente a continuidade dos propósitos enunciados na política, no plano, no conselho e nas conferências municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

A *operacionalização* dessas iniciativas exigiu ambientes para sua fruição, justamente os conselhos, conferências e comissões ali estabelecidos, bem como a criação de novas práticas articuladoras de experiências e instrumentos como plataformas digitais. O contexto e o *poder* político favoráveis que permitiram o enraizamento desses fóruns híbridos também os dotou de certa perenidade para que pudessem ambientar, como um resultado imprevisto, *experiências* de resistência de uma sociedade civil engajada localmente na temática com laços de confiança ativos, fazendo frente a retrocessos na garantia de alimentação adequada, como foi o caso da “farinata”. Outros *resultados* concernem à ampliação da própria rede de atores não-institucionais que passam a ser engajados no tema, extrapolando, de modo solidário e cooperativo, temas e zonas territoriais específicas, e até mesmo mobilizando atores transnacionais, ampliando as capacidades de reorientação de ação pública naquele determinado tema e localidade.

Neste sentido, as múltiplas efetividades da ação pública, são construídas por meio de dinâmicas de processos de criação, escolhas e desenvolvimento de instrumentos articuladores de propósitos políticos e, simultaneamente, de resultados obtidos por meio da implementação e transformação destes instrumentos. A ação pública, portanto, promove efetividades múltiplas que surgem a partir das interações, associações e articulações dos elementos materiais e imateriais em jogo nos fóruns híbridos que constroem as redes. A transversalidade das efetividades dá-se, então, nesta dinâmica relacional que extrapola as abordagens setoriais e cria novos laços e novas redes entre atores, instrumentos e instituições que transformam a compreensão dos problemas públicos e suas soluções, bem como permitem avaliações pautadas em perspectivas outras que não foram contempladas nas definições das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dirigir o olhar para os transbordamentos das interfaces formais das interações entre sociedade e Estado pode não só iluminar os efeitos destas na realização da ação pública, como também reconhecer novos parâmetros a serem observados na redefinição de políticas públicas e na retomada de propostas de intervenção. A perspectiva teórica que discutimos permite olhar não só as ações dos governos, como também os modos de operação das soluções engendradas pela sociedade civil para pensar em instrumentos que inovem nas relações com o Estado e na capacidade de ajustes a um novo cenário de recuperação de propostas e políticas em torno do enfrentamento da insegurança alimentar, considerando também as dinâmicas participativas estabelecidas a partir do que Abreu, Borges, Porto e Spink (2020) chamam de ‘público para o público’. No caso da fome no Brasil, e a crescente insegurança alimentar, este tipo de aporte pode favorecer a aproximação das realidades dos diferentes municípios, das interfaces entre urbano e rural e das formas como as desigualdades econômicas, sociais, de classe, gênero e étnico-raciais, entre outros marcadores sociais, afetam diferentemente a população.

Importa reconhecer que a possibilidade de produção de efeitos de uma rede de atores socioestatal refere-se a capacidades que nem sempre correspondem a impactos diretos nas políticas e serviços públicos. Conforme apresentado no caso paulistano, a desejada produção de efeitos mais densos para a população a partir de determinações oriundas dos conselhos, por exemplo, vai corresponder muitas vezes ao contexto político e ao senso de responsabilidade dos atores governamentais (e ao respeito destes às capacidades institucionalizadas das instâncias participativas) com relação às interfaces e aos porta-vozes societais.

Também por isso interessa tomar em conta a possibilidade de produção de sentidos, de referenciais para a disputa por hegemonia: nesse campo, pode haver menor subordinação dos representantes societais aos estatais, e certa capacidade de autonomia e de exercício de estratégias de protagonismo pela sociedade civil com potencial de reorientação dos referenciais cognitivos mais abrangentes. A sobrevivência desses espaços e a rearticulação dos repertórios de conflito também trazem pistas interessantes de um certo fôlego democrático e de mudanças de *praxis*: espaços que visavam influência política podem voltar-se também a realização de ações solidárias em contextos de crise humanitária, como ocorreu na ocasião da pandemia de Covid-19. Neste contexto de aprofundamento da fome no país, decorrente da crise sanitária, econômica e política e da

atuação dos atores para enfrentamento desse cenário, houve um redimensionamento da relevância temática da SAN, atualizando as exigências de ativistas e conectando atores transnacionais aos atores locais. As redes de ação pública protagonizadas pela sociedade civil utilizaram e construíram fóruns híbridos e instrumentos delineados em tempos mais oportunos para interações socioestatais, a fim de articularem suas reivindicações e resistências, que permitiram mais uma vez a produção de efetividades múltiplas.

A novidade desta abordagem implica em compreender, simultaneamente, como as redes de ação pública compõem um quadro de análise complexo que não desvincula problemas públicos, processos e resultados das políticas públicas e insere as lógicas dialógica e democrática como centrais à realização das políticas públicas. Ainda, a transversalidade não é compreendida como interpenetração temática expressa em normas ou programas, mas como uma dinâmica relacional entre contexto, práticas, instrumentos e significados que moldam a ação pública e promovem efetividades múltiplas que constituem novos repertórios de ação, novas reflexões e novas ferramentas que incluem novos atores e amplificam o espectro de ação e, portanto, da democracia.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Kate D. de; BORGES, Zilma; PORTO, Lya; SPINK, Peter. Livable cities and daily life: local level urban agriculture in Orizânia, São Paulo and Montreal. *In*: VAN MONTFORT, Cor; MICHELS, Ank (ed.). **Partnerships for livable cities**. Londres: Palgrave MacMillan, 2020. p.39-58. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-40060-6_3. Acesso em: 10 jan. 2023.
- ANDRADE, Jackeline Amantino de. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 47-63, 2011. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/638/528>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto R. Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25.
- BORGES, Zilma S.; PORTO, Lya; ABREU, Kate D. R. Potencialidades e desafios da agricultura urbana em territórios de alta vulnerabilidade: ação pública, conexões viáveis e implicações para políticas públicas. *In*: SPINK, Peter K. *et al.* (org.). **Vulnerabilidade(s) e ação pública: concepções, casos e desafios**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022, p. 184-201.
- BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? el caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, Santa Fé, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick. **Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy**. Cambridge: MIT Press, 2009.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; SILVA, G.C.N.; DAMACENA, R.G.; CASTRO, N.V. Instrumentos e dinâmicas da transversalidade: análise de instituições participativas de cultura, educação, gênero, geração, raça e assistência social. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*, 3., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANEPCP, 2019.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017, 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madrid, n.67, p.231-254, 2017b.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Dos nexos efêmeros ao fazer estado: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas. **Nau Social**, Salvador, v.8, n.15, p.103-124, 2017a.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana; BORGES, Z.; LAISNER, R.C. Caminhos da ação pública transversal para o desenvolvimento democrático. *In: ALMEIDA, Lindijane S.B.; RODRIGUES, Maria Isabel; SILVEIRA, Raquel M.C.; MELO, Cadmiel M.O. Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

DAROIT, Doriana. **A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003**. 2007, 187 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; BASTOS, Ana Paula V.; LARANJA, Lara S. Gestão pública, democracia e direitos aos 30 anos da constituição federal. **NAU Social**, Madrid, v. 9, n. 17, 2018.

DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Interpreting cross-cutting policy dynamics in contemporary Brazil – dialogic paths and new dilemmas. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 4., Montréal, 2019. **Panel T06-P05 Governance of Intersectoral Policies with the Population: Illusions and Reality**. Montreal, 2019. p.1-26. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5d0eaed9600b9.pdf>. Acesso em 11 jan. 2023.

FARIA, Adriana A. de; SILVA, Roberto B. D. da. Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do programa bolsa família no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 18, n. 114, p. 145-168, 2016.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2007.

- GURZA, Adrián Lavallo. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto R. Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).
- GUSSI, Alcides F; OLIVEIRA, Breyner R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016.
- HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: ENAP, 2021.
- HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **L'instrumentation de l'Action Publique**. Paris: Presses de Science Po, 2014.
- HATCHUEL, A. Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline. **European Management Review**, [s.l.], v.2, p.36-47, 2005.
- HOOD, Christopher C. **The tools of government**. New York: Macmillan Publishers Limited, 1983.
- HOOD, Christopher. C., MARGETTS, H.Z. **The tools of government in the digital age**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Valores públicos e a avaliação de políticas. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 21 abr. 2021. Caderno ponto de vista. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2021/Valores-p%C3%BAblicos-e-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- LABATUT, Julie, AGGERI, Frank, GIRARD, Naathalie. Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, [s.l.], v.33, n. 1, p.39-69, 2012.
- LAISNER, Regina Claudia. Evaluation and transversal public policies: race, gender and sexual diversity. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., Montréal, 2019. **Panel T06-P05 Governance of Intersectoral Policies with the Population: Illusions and Reality**. Montreal, 2019. p.1-24. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5d141ed345c00.pdf>. Acesso em 11 jan. 2023.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. (dir). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v.9, n.18, p.19-43, 2012.
- LATOURET, Bruno. **Changer de société: refaire de la sociologie**. Paris: La Découverte, 2006.
- LATOURET, Bruno. **La science en action: introduction à la sociologie des sciences**. Paris: La Découverte, 2005.
- LATOURET, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede**. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador: Edufba, 2012.

LAW, John. What's wrong with a one-world world. **Heterogeneities dot net**, Middletown, 2011. Disponível em: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2011WhatsWrongWithAOneWorldWorld.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012. 72 p.

LINDER, S.H, PETERS, B.G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

MUKHERJEE, Ishani; BALI, Azad Singh. Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 2, p. 103-114, 2019.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. UFF, 2018. (Série Universidade, 11).

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; DAROIT, Doriana. Public policy networks and the implementation of the " Bolsa-Família" Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 28, n. 120, p. 1-27, 2020.

PORTO, Ana Carla V. *et al.* Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. **Conjecturas**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 943-957, 2022. Disponível em: <https://conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/778>. Acesso em: 8 dez. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **VIGISAN**: inquérito nacional sobre segurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília, DF: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: <https://ifz.org.br/wp-content/uploads/2021/11/VIGISAN-Inseguranca-Alimentar-e-Covid-19-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II VIGISAN**: inquérito nacional sobre segurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília, DF: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. **A fome e a miséria na alimentação**: apontamentos para uma crítica da vida cotidiana a partir da geografia urbana. Orientador: Prof. Dra. Amélia Luisa Damiani. 2008. 171 f. Dissertação (Mestre em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-07102009-112818/publico/JOSE_RAIMUNDO_SOUSA_R_J.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIBEIRO, Silvana M. **O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP**: participação e intersetorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Serviços de Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-04052018-103418/publico/SilvanaMariaRibeiroREVISADA.pdf>. Acesso em 30 nov. 2022.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RODRIGUES, Priscila O. **As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. 2020. 99 f. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2020.

SALAMON, Lester M.; LUND, Michael S. **Beyond privatization: the tools of government action**. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1989.

SANTOMAURO, Mateus G. **Fome em São Paulo: atores e redes na construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**. 2022. Monografia (Graduação em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

SANTOS, Artur Henrique da Silva. A política de segurança alimentar e nutricional na cidade de São Paulo. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, 12 set. 2016. Caderno política. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2016/09/12/a-politica-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-na-cidade-de-sao-paulo/>. Acesso em: 2 dez. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo. **Panorama da segurança alimentar e nutricional na cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação**. São Paulo: CAISAN, 2016b.

SÃO PAULO. Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo. **1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: CAISAN, 2016a.

SÃO PAULO. Secretaria Geral Parlamentar. **Decreto nº 56.913, de 5 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015, que dispõe sobre obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. São Paulo, 2016c. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56913.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2022.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Ligue os pontos**. São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://ligueosPontos.prefeitura.sp.gov.br/projeto/>. Acesso em: 28 maio 2022.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Sampa + rural**. São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/sobre>. Acesso em: 28 maio 2022.

SERRES, Michel. **Luzes: cinco entrevistas com Bruno Latour**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

SILVA, Dulcimara A. dos S.; PANELLI-MARTINS, Bárbara Eduarda. O Processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 27, p. 1-12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8655377>. Acesso em: 28 nov. 2022.

SOUZA, Paula K. **Segurança alimentar e nutricional no município de São Paulo:**
quais as pautas no contexto das eleições municipais e da pandemia de COVID-19?
2020. Monografia (Graduação em Administração de Empresas) - Escola de
Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

FEMINISMO NEGRO NO BRASIL: AS INTERSECCIONALIDADES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MÔNICA DE CÁSSIA COSTA SILVA

CARLA BRONZO

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais brasileiros passaram por um processo de reconfiguração, observado nas décadas de 1970 e de 1980. Neste período, houve um aprofundamento dos debates sobre questões de gênero e raça, protagonizado pelo movimento feminista e movimento negro, respectivamente. Porém, não havia espaço para que as mulheres negras pudessem debater questões inerentes às suas especificidades. O movimento feminista negligenciava as questões raciais que impactavam as mulheres e o movimento negro não abordava as questões de gênero.

Neste contexto de conflitos, as mulheres negras tensionaram ambos os movimentos e se organizaram para a reivindicação de suas pautas específicas, na perspectiva dos marcadores de raça e classe, para além das questões de gênero. Organizou-se, portanto, o movimento feminista negro brasileiro, como forma de emancipação das mulheres negras, em torno de uma agenda de lutas que buscava respostas, com vistas a superar as formas de opressão vividas. Mais além, o movimento buscava a inserção das mulheres negras nos espaços de debate público e na formulação de políticas públicas.

A partir da reflexão sobre as necessidades não atendidas pelos movimentos feminista e negro, passou-se a formular um pensamento feminista negro, cuja sustentação

teórica estava amparada na própria experiência de vida das mulheres negras, sejam intelectuais, ativistas ou trabalhadoras e tendo no conceito de interseccionalidade a ferramenta analítica que permite nomear as opressões de raça, classe e gênero que atravessam as condições de vida das mulheres negras.

O presente capítulo tem o objetivo de analisar a trajetória do movimento feminista negro no Brasil e como este movimento incidiu na produção de políticas públicas, na perspectiva da interseccionalidade. Parte-se da revisão sistemática das teorias e análises relativas ao feminismo negro, ao conceito de interseccionalidade e da trajetória do movimento feminista negro no Brasil.

O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais: a segunda seção traz uma abordagem teórica sobre o feminismo negro e o conceito de interseccionalidade. A terceira seção apresenta a trajetória do movimento feminista negro no Brasil. A quarta seção analisa a atuação do movimento feminista negro na implementação das políticas públicas de educação, saúde e direitos trabalhistas, representadas pelas leis: Lei nº 10.639/2003, Lei nº 11.096/2005, Portaria nº 992/09 (Ministério da Saúde), Lei nº 12.288/10, EC 72/2012 (PEC das Domésticas).

FEMINISMO NEGRO E A INTERSECCIONALIDADE

O feminismo negro emerge da falta de acolhimento que as mulheres negras encontraram no interior dos movimentos negro e feminista às suas necessidades específicas. Enquanto aquele não considerou as questões de gênero, este negligenciou os aspectos raciais que afetam as mulheres negras. Tanto o movimento feminista quanto o movimento negro foram negligentes e silenciaram-se diante das opressões que articulam racismo e sexismo, reproduzindo estas mesmas formas de opressão, de modo que questões específicas das mulheres negras não foram acolhidas, situando-as em “posição bastante desfavorável”. (RODRIGUES; PRADO, 2010, p 449).

Para dar conta das respostas às suas demandas, as mulheres negras se organizaram em torno de um movimento específico, reivindicando o direito de terem a sua identidade e especificidades reconhecidas. Kyrillos (2020, p. 6) afirma que “os feminismos negros, em certa medida, desestabilizam alguns dos pressupostos nos quais se fundamentava o feminismo existente até então”, pois questionam a universalidade do conceito de mulher e visão ocidental e eurocêntrica do feminismo hegemônico, que não representava as mulheres negras.

O feminismo negro, enquanto movimento social, tem como objetivos: extrair a vivência das mulheres negras com relação às (mas não somente) suas condições de emprego, renda, educação, acesso aos serviços públicos e exposição à violência; e dar visibilidade às reivindicações de suas demandas específicas. O adjetivo “negro” se dá no sentido da ênfase do caráter antirracista do movimento (DIAS; ARAÚJO, 2021) e na perspectiva de ressaltar as especificidades da luta feminista para as mulheres negras.

A interseccionalidade, por sua vez, nos termos de Collins e Bilge (2021) é a ferramenta analítica usada pelas mulheres negras em resposta ao desafio de verem as questões específicas que as afligem relegadas no interior dos movimentos sociais. O conceito de interseccionalidade foi cunhado pela jurista norte-americana Kimberlé Crenshaw que aponta:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p.177).

A partir desta lente, as mulheres negras deram visibilidade às suas experiências de vida, entrecruzadas por vários eixos de poder, tais como raça, etnia, gênero e classe, os quais não se apresentam de forma hierarquizada, mas atravessadas ou sobrepostas, tal como uma avenida, em uma conceituação metafórica (CRENSHAW, 2002). Nestas avenidas, “as mulheres racializadas frequentemente estão posicionadas em um espaço onde o racismo ou a xenofobia, a classe e o gênero se encontram” (CRENSHAW, 2002, p. 177)

Em produção mais recente e que tem contribuído para a difusão do termo, Akotirene (2019) traz uma concepção interseccional marcada pela experiência da diáspora, a partir de uma visão afrocentrada e ancestral. Em sua metáfora, a autora substituiu as avenidas identitárias de Kimberlé Crenshaw pela encruzilhada da cultura iorubá:

É oportuno descolonizar perspectivas hegemônicas sobre a teoria da interseccionalidade e adotar o Atlântico como locus de opressões cruzadas, pois acredito que esse território de águas traduz, fundamentalmente, a história e migração forçada de africanas e africanos. As águas, além disto, cicatrizam feridas coloniais causadas pela Europa, manifestas nas etnias traficadas como mercadorias, nas culturas afogadas, nos binarismos identitários, contrapostos

humanos e não humanos. No mar Atlântico temos o saber duma memória salgada de escravismo, energias ancestrais protestam lágrimas sob o oceano.

Segundo profecia iorubá, a diáspora negra deve buscar caminhos discursivos com atenção aos acordos estabelecidos com antepassados. Aqui, ao consultar quem me é devido, Exu, divindade africana da comunicação, senhor da encruzilhada e, portanto, da interseccionalidade, que responde como a voz sabedora de quanto tempo a língua escravizada esteve amordaçada politicamente, impedida de tocar seu idioma, beber da própria fonte epistêmica cruzada de mente-espírito (AKOTIRENE, 2019 p. 15).

De posse desta ferramenta analítica e de intervenção social e política, as mulheres negras se articularam no sentido de pautar suas questões específicas nas teorias e práticas dos movimentos feminista e negro.

A TRAJETÓRIA DO MOVIMENTO FEMINISTA NEGRO NO BRASIL

A atuação das mulheres negras remonta ao período colonial, à luta abolicionista e à luta antirracista no pós-abolição. Neste contexto, as mulheres negras tiveram participação destacada no empreendimento de ações de resistência à escravidão (WERNECK, 2016; ALMEIDA, 2020). Desde a organização dos quilombos às irmandades de tradições religiosas, as associações e outras formas de organização social feminina negra são estratégias políticas para as mulheres se colocarem na arena pública e falarem por suas próprias vozes. Na trajetória organizativa do movimento negro pós abolição, a partir da década de 1930, as mulheres negras sempre estiveram presentes e ativas (DOMINGUES, 2007; ALMEIDA, 2020).

Enquanto movimento social, o feminismo negro no Brasil foi impulsionado na década de 1980, período de organização de vários outros movimentos sociais, no contexto da redemocratização do país (ALMEIDA, 2020). Intelectuais negras pautaram o surgimento de uma teoria feminista negra, a partir das singularidades das mulheres negras brasileiras, expostas às opressões de raça, classe e gênero. Nas palavras de Sueli Carneiro (2019):

A mulher negra, no Brasil, a partir de meados da década de 1980, passa a se organizar politicamente em função de sua condição específica do ser mulher e negra, por meio do combate aos estereótipos que as estigmatizaram; por uma real inserção social; pelo questionamento das desigualdades existentes entre brancas e não brancas em nossa sociedade; e contra a cidadania de terceira categoria a que está relegada por concentrar em si a tríplice discriminação de classe, raça e gênero (CARNEIRO, 2019, p. 167).

Ribeiro (1995) afirma que os diálogos entre as mulheres negras e o movimento feminista se deram nos anos 1980, por meio da realização dos Encontros Feministas, dos

quais as mulheres negras participaram e reivindicaram o acolhimento de suas pautas. “Quando a mulher negra percebe a especificidade de sua questão ela volta-se para o movimento feminista como uma forma de se armar de toda uma teoria que o feminismo vem construindo e da qual estávamos distanciadas” (RIBEIRO, 1995, p. 448). O Quadro 1 sintetiza os Encontros Feministas na referida década e a inserção das mulheres negras nos mesmos:

Quadro 1: Encontros feministas realizados na década de 1980

Ano	Encontro/Cidade	Inserção das mulheres negras
1985	III Encontro feminista latino-americano, Bertioga/SP	Marca o início da relação das mulheres negras com o movimento feminista, “de onde emerge a organização atual de mulheres negras como expressão coletiva com o intuito de adquirir visibilidade política no campo feminista” (MOREIRA, 2007, p. 4).
1987	IX Encontro Nacional Feminista, Garanhuns/PE	O evento foi marcado por críticas e pressões das mulheres negras, devido a ausência da pauta racial nos debates
1988	I Encontro Nacional de Mulheres Negras, Valença/RJ	Ocorrido em um ano emblemático, o centenário da abolição da escravidão no Brasil, “com a finalidade de congregar mulheres negras de todo o território brasileiro e refletir sobre os motivos que as levavam a receberem um tratamento diferenciado na sociedade brasileira” (GONÇALVES, 2018, p. 16).

Fonte: Dados Básicos: SILVA, 2022. Elaboração própria.

A partir destes encontros, o movimento de mulheres negras se firmou, estabelecendo-se, seja no interior dos grupos do movimento negro ou feminista, seja de maneira autônoma. Nesse contexto, as ativistas do movimento de mulheres negras passaram a estruturar um projeto político coletivo e reivindicar mais espaço na agenda das políticas públicas e nos órgãos de políticas para mulheres.

A partir dos anos 1990, o movimento das mulheres negras passou por um processo de institucionalização, como estratégia de sustentação da incidência política, o que possibilitou o surgimento de várias Organizações Não Governamentais (ONGs) e coletivos. Assim, o movimento de mulheres negras brasileiras consolidou seu papel fundamental na luta por cidadania (SANTOS, 2009; RODRIGUES; FREITAS, 2021).

Santos (2009) utiliza o termo “perspectiva racial de gênero” para designar a forma como as ONGs de mulheres negras desenvolvem suas ações políticas de forma a materializar a dimensão da interseccionalidade em intervenções concretas, sobretudo em

termos de políticas públicas. Este processo organizativo foi determinante para que as mulheres negras brasileiras tivessem atuação destacada na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, em 2001 também conhecidas como Conferência de Durban. A participação em Durban representou a oportunidade de denunciar o racismo brasileiro no âmbito internacional.

A Conferência de Durban tem sido considerada um importante marco da atuação do movimento negro brasileiro, sobretudo para as organizações políticas das mulheres negras, que vêm se fortalecendo, amadurecendo e consolidando a importância deste movimento nos cenários nacional e internacional. Neste contexto, surgiram novas lideranças de mulheres negras, em frentes de lutas diversificadas, fundamental para a popularização do movimento feminista, uma vez que aumentou o alcance das discussões das mulheres para as camadas populares e da classe trabalhadora, para além da “bolha” das mulheres brancas, de classe média e acadêmicas. A partir deste evento, demandas históricas da população negra começaram a ser ouvidas e inseridas na formulação das políticas públicas, fortalecendo a inclusão das políticas de gênero e raça nas agendas nacionais (FERREIRA, 2020, p. 120), conforme será detalhado na seção seguinte.

INCIDÊNCIA DO MOVIMENTO FEMINISTA NEGRO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, serão abordados como se deram, sob a ótica da atuação do movimento feminista negro no Brasil, os processos de incidência e implementação de políticas públicas de educação, saúde e direitos trabalhistas que dialogam com as pautas do movimento. Tais políticas foram regulamentadas pelas seguintes normativas: a) lei 10.639/2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira; b) lei 11.096/2005, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, que regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; c) lei 12.711/2012 que dispõe sobre a reserva de cotas para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio; d) portaria nº 992/09, do Ministério da Saúde, que institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; e) Emenda Constitucional 72/2012, conhecida como PEC

das Domésticas, que estabelece a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.

Desde a abolição da escravidão em 1888, o estado brasileiro não adotou medidas de reparação e de inclusão dos libertos e seus descendentes à sociedade. A população negra aspirava por igualdade de direitos e por se afastar do estigma da escravidão para ter a sua cidadania reconhecida (DOMINGUES, 2007). O movimento negro organizado, com participação ativa das mulheres, reivindicava acesso aos direitos à educação, à saúde e ao trabalho digno. As leis analisadas neste capítulo versam sobre estes temas, que são historicamente caros ao movimento negro e representam a institucionalização das suas demandas.

O argumento desta análise é que a participação da delegação brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo e a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, África do Sul, em 2001, um evento decisivo e marco histórico na consolidação da atuação política do movimento negro, foi fundamental para que suas demandas pudessem ser debatidas e visibilizadas. O acolhimento e a materialização destas demandas sob a forma de políticas públicas regulamentadas pelas leis em questão se deram com a emergência de governos de viés mais progressista que possibilitou que as pautas da população negra debatidas na Conferência de Durban pudessem ser e implementadas.

No tocante à contribuição do movimento feminista negro, suas ativistas tiveram atuação determinante na articulação que garantiu a presença da delegação brasileira na Conferência de Durban, importante para que o racismo brasileiro fosse denunciado e ações de reparação histórica fossem reivindicadas (FERREIRA, 2020). Esta participação ativa em Durban provocou o estado brasileiro a reconhecer internacionalmente o racismo e se comprometer com a adoção de medidas para superá-lo (GOMES, 2017). A partir de então, abriu-se uma agenda de políticas públicas de ações afirmativas. De acordo com Brasil (2012), tal agenda começou a ser pensada e estruturada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002) e ganhou materialidade institucional a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2009) e Dilma Rousseff (2010-2016). A criação da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade – SEPPPIR, em 2003, aliada à movimentação de incidência dos movimentos negros, permitiu que os temas da igualdade racial fossem incorporados à agenda das políticas públicas. Vale destacar que a primeira nomeada para chefiar a SEPPPIR foi uma mulher negra, Matilde Ribeiro, militante dos movimentos feminista e negro.

Sendo assim, as ativistas do movimento feminista negro brasileiro, têm sido atrizes políticas importantes na luta pela justiça social, a partir de uma perspectiva interseccional propositiva, ou seja, uma dimensão da interseccionalidade que não apenas denuncia as opressões, discriminações e explorações, mas também conduz a “formas democráticas de agenciamento político” (Brah, 2006: 16 *apud* Costa, 2013).

Educação: Leis nº 10.639/2003, nº 11.096/2005 e 12.711/2012

A educação é um tema caro ao movimento negro. Desde as primeiras manifestações pós-abolição, datadas da década de 1930, a reivindicação do direito à educação é uma pauta constante. A partir de 1978, com a fundação do Movimento Negro Unificado – MNU um outro perfil de movimento negro se configurou, mais politizado e intelectualizado, com alguns de seus ativistas alcançando as formações superiores de graduação e pós-graduação. Desta forma, com perfil militante e acadêmico, os ativistas se debruçaram em pesquisas e análises sobre o alcance das políticas de educação à população negra e, ao constatarem que políticas universalistas não atendiam às suas reivindicações, o debate sobre ações afirmativas passou a ser uma “demanda real e radical” (GOMES, 2017, p. 33).

A conquista da Lei nº 10.639/2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, segundo Gomes (2017), atende a uma demanda educacional do movimento negro, existente desde a década de 1980. Pereira (2017, p. 23) aponta que a lei “leva à problematização do eurocentrismo historicamente presente nos currículos brasileiros, e que potencialmente pode levar à construção de uma educação intercultural que contribua para a consolidação de uma perspectiva democrática na educação brasileira”.

De acordo com o parecer emitido pelos Conselheiros do Conselho Nacional de Educação à época, em documento que apresenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, dentre outras considerações, afirma que:

O parecer procura oferecer uma resposta, entre outras, na área da educação, à demanda da população afrodescendente, no sentido de políticas de ações afirmativas, isto é, de políticas de reparações, e de reconhecimento e valorização de sua história, cultura, identidade. Trata, ele, de política curricular, fundada em dimensões históricas, sociais, antropológicas oriundas da realidade brasileira, e busca combater o racismo e as discriminações que atingem particularmente os negros. Nesta perspectiva, propõe a divulgação e

produção de conhecimentos, a formação de atitudes, posturas e valores que eduquem cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial – descendentes de africanos, povos indígenas, descendentes de europeus, de asiáticos – para interagirem na construção de uma nação democrática, em que todos, igualmente, tenham seus direitos garantidos e sua identidade valorizada (BRASIL, 2004, p. 2).

Esta conquista representa um espaço na disputa da narrativa da História do Brasil, a partir de uma perspectiva diversa, em substituição a uma narrativa eurocêntrica e hegemônica, conferindo o devido valor à contribuição dos negros na cultura brasileira.

Seguindo no campo da educação, a Lei nº 11.096/2005, que institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, representa outra resposta a uma demanda histórica, que é o acesso ao ensino de nível superior e pode ser considerada, segundo Santos (2012, p. 305) “a concretização das Políticas de Ação Afirmativa em nível nacional”. Paulino (2012, p. 2) resgata o contexto social em que o Programa – PROUNI foi implementado:

[...] 7,7% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos” estavam devidamente matriculados na educação superior no Brasil, sendo que deste número 1/3 estava matriculado em instituições públicas e 2/3 em instituições privadas. Um número absurdamente pequeno, indicativo da urgência de políticas públicas visando à sua alteração.

A base do PROUNI consiste na isenção fiscal às instituições privadas de ensino, tendo como contrapartida a oferta de bolsas de estudos totais ou parciais aos estudantes. O caráter afirmativo desta política reside na definição do perfil de alunos beneficiários das bolsas de estudo, dentre os quais estão contemplados alunos autodeclarados negros ou indígenas (SANTOS, 2012).

Outra conquista importante, talvez a que tenha coroado a luta pelo acesso à educação, foi a implementação da Lei nº 12.711/2012, a lei de cotas, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio (BRASIL, 2012). A regulamentação das cotas para acesso às universidades era tema central para o movimento negro e tem permitido que haja diversificação do perfil dos estudantes e uma verdadeira democratização do acesso ao ensino público de qualidade, rompendo com o imaginário de que este estaria reservado apenas a uma pequena parcela privilegiada da população.

Propostas legislativas que visassem institucionalizar a demanda da democratização do acesso à educação foram apresentadas desde a década de 1980. A primeira iniciativa foi do Deputado Federal Abdias Nascimento, que apresentou o Projeto de Lei 1.332/1983, reivindicando o estabelecimento de cotas para negros nas

universidades. Após esta, várias outras iniciativas foram apresentadas, todas sem sucesso (ROSA, 2014).

O tema das cotas, então, foi levado para ser discutido no Supremo Tribunal Federal (STF) instância máxima do poder judiciário. Rosa (2014, p. 11) resgata essa passagem histórica:

O STF, no período entre 03 a 05 de março de 2010, promoveu uma Audiência Pública sobre cotas, com vistas a possibilitar o debate e perceber a multiplicidade de abordagens e entendimentos que envolvem tanto as ações afirmativas quanto as cotas, contando com a opinião de representantes de diversos segmentos da sociedade brasileira.

Após um amplo debate, iniciativas isoladas em algumas universidades (a primeira universidade pública a adotar o sistema de cotas foi a UnB – Universidade de Brasília) e após quatro anos de tramitação, em 29 de agosto de 2012 a Lei nº 12.711/2012, foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff. (ROSA, 2014), estabelecendo que:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita [...].

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2012).

Um dos lemas do movimento negro na década de 1980 era “Vou ensinar a ler para ensinar meus camaradas”. Este lema colocava a questão da educação em perspectiva política. As mulheres do movimento negro, então, como forma de qualificar seu ativismo, passam a ocupar cursos de nível superior que pudessem contribuir e fortalecer suas estratégias e ações políticas dentro do próprio movimento negro tais como os cursos de Pedagogia, Psicologia, Serviço Social. (SILVA, 2022; GOMES, 2017).

Saúde: Portaria nº 992/09 (Ministério da Saúde)

Na década de 1990, o movimento feminista negro passou por um processo de institucionalização, se organizando em torno das ONGs de mulheres negras e, neste contexto, o tema da saúde também mobilizou a atuação das feministas negras. Santos (2009, p.282) afirma que “o movimento de mulheres negras vem de uma longa tradição no que diz respeito à promoção e a elaboração de estratégias de intervenção na área de políticas públicas em saúde”.

Atravessada pelos racismos (estrutural e institucional) que impõem situações adversas de pobreza e vulnerabilidades, a população negra tem experienciado profundas violações do direito à saúde. As ONGs de mulheres negras atuaram no sentido de denunciar tais violações, intervir nas políticas públicas, pesquisar e propor ações que mitiguem os efeitos das iniquidades em saúde (SANTOS, 2009). Direitos sexuais e reprodutivos, doenças com maior prevalência na população negra, como a anemia falciforme, hipertensão arterial, diabetes tipo II são temas de saúde que as mulheres negras vêm pautando e reivindicando ações governamentais para seu enfrentamento (SANTOS, 2009; BRASIL, 2009; RODRIGUES, FREITAS, 2021). Sobre os processos de formulações conceituais de diretrizes e estratégias e da atuação em saúde da população negra, Werneck (2016, p. 539) afirma que “as mulheres negras tiveram especial destaque, não apenas por sua experiência histórica e cultural nas ações de cuidado, mas também por serem as mulheres negras a parte expressiva de trabalhadoras de saúde das diferentes profissões”.

O debate e a mobilização por uma saúde pública de qualidade remontam os anos 1980. O Movimento de Reforma Sanitária, dentre outros atores envolvidos, tematizou a universalização do acesso à saúde, entendida como um direito social e aportou propostas nesse sentido, culminando na implantação do Sistema Único de Saúde – SUS. Entretanto, apesar da participação ativa do movimento negro e do movimento de mulheres negras, esta participação não se traduziu na implementação de mecanismos que superassem a barreira das desigualdades no acesso à saúde pela população negra (WERNECK, 2016).

No campo da saúde, a conquista protagonizada pelo Movimento Negro (com atuação ativa do movimento de mulheres negras) foi a instituição da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra - PNSIPN, Portaria nº 992/09 do Ministério da Saúde, com o objetivo de “Promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS.” (BRASIL, 2009).

Brasil (2009) aponta que o processo de formulação da PNSIPN se deu a partir de um amplo diálogo entre atores sociais e políticos. Desde a Conferência de Durban, são coletados dados que corroboram a necessidade de uma política de saúde focalizada para a população negra. No arranjo institucional,

[...] o casamento entre o Ministério da Saúde e a SEPPIR promoveu uma articulação fundamental para que a política de Saúde da População Negra começasse a ser pensada. Esse é um dos momentos mais profícuos de ideias e sugestões acerca das necessidades em saúde da população negra brasileira. (BRASIL, S., 2009, p. 84).

Direitos Trabalhistas: EC 72/2012 – PEC das Domésticas

No Brasil, a relação entre patroas e trabalhadoras domésticas está impregnada da herança colonial e intersecciona gênero e raça na luta de classes. Do passado escravocrata, ainda persistem as relações servis domésticas, que têm no corpo das mulheres negras o instrumento de manutenção deste passado. Lélia Gonzáles, em um texto que denuncia as condições precárias das trabalhadoras negras, aponta que “a empregada doméstica [de hoje] é a mucama de ontem” (GONZÁLES, 2020 p. 217) e de acordo com Nogueira (2017, p. 49), as mucamas (de ontem e de hoje) são incumbidas “do trabalho reprodutivo, desde a cozinha e a limpeza da casa até a criação dos filhos e a satisfação sexual dos senhores.” Neste sentido, as trabalhadoras domésticas representam a divisão sexual e racial do trabalho, subalterno e mal remunerado, e a luta pela paridade de direitos com as demais classes de trabalhadores é uma disputa que coloca em evidência a precariedade do trabalho doméstico, não raras vezes, em condições análogas à escravidão.

A reivindicação dos direitos das trabalhadoras domésticas remonta a década de 1930 e tem em Laudelina de Campos Melo (1904-1991) a sua figura mais proeminente. Ativista do movimento negro, Laudelina foi pioneira, ao fundar em 1936 a Associação Nacional dos Empregados Domésticos, na cidade de Santos/SP. O objetivo da Associação era posteriormente conquistar o status jurídico de sindicato e, conseqüentemente, dar mais legitimidade para negociar com o Estado os direitos trabalhistas, uma vez que as trabalhadoras domésticas estavam excluídas do direito à sindicalização e à regulamentação regida pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (COSTA, 2013).

As discussões sobre as reivindicações dos direitos das trabalhadoras domésticas atravessaram as décadas seguintes, sempre articuladas, num primeiro momento ao movimento negro e, posteriormente, aos movimentos sindical e feminista. Vale ressaltar que o apoio do movimento feminista ocorreu após o amenizar da relação de desconfiança

que havia, por parte das feministas negras para com as feministas brancas que lutavam por acesso ao mercado de trabalho, mas não incorporavam nesta luta os direitos de suas empregadas domésticas (COSTA, 2013).

Estabelecida a confiança, o movimento feminista se tornou um grande aliado das trabalhadoras domésticas, passando pela atuação durante a Assembleia Constituinte, em que apenas alguns direitos foram conquistados, mas o processo de incidência prosseguiu, incluindo o tema do trabalho doméstico na agenda política brasileira. Esse processo de incidência envolveu ONGs feministas e antirracistas, sindicatos de outras categorias, organismos internacionais e Secretarias de Estado, culminando na aprovação da Emenda Constitucional EC 72, conhecida como a PEC das Domésticas, garantindo a extensão de direitos trabalhistas aplicáveis aos demais trabalhadores rurais e urbanos à classe de trabalhadores domésticos (COSTA, 2013).

Sanches (2021) resgata o processo legislativo para aprovação da PEC, apontando a atuação das trabalhadoras domésticas organizadas em sindicatos e associações que incidiram fortemente no Congresso Nacional, também por meio de atos, audiências públicas, ocupação dos plenários da Câmara e do Senado. Tal processo contou com o apoio decisivo de parlamentares aliadas à causa das trabalhadoras domésticas, as então deputadas federais Benedita da Silva e Janete Pietá, relatora da PEC na Câmara e representante da bancada feminina, respectivamente e a senadora Lídice da Mata, relatora no Senado. Nessa linha, conforme Sanches (2021, p.141) “[...] a aprovação da PEC das Domésticas foi um marco para a consolidação dos direitos trabalhistas das mulheres brasileiras, principalmente das mulheres negras e pobres do nosso país que formam o maior contingente entre as trabalhadoras domésticas”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo buscou fazer uma análise da atuação do movimento feminista negro brasileiro e sua incidência nas políticas públicas, especificamente no campo da educação, saúde e direitos trabalhistas. A partir de uma base teórica sobre o feminismo negro e o conceito de interseccionalidade, foi apresentada a trajetória do movimento feminista negro no Brasil situando-o no contexto dos movimentos sociais que tiveram expressiva atuação na luta pelos direitos sociais, notadamente a partir do período da redemocratização, nas décadas de 1970 e 1980.

As mulheres negras brasileiras organizadas em movimentos, coletivos, associações e outros arranjos institucionais, formalizados ou não, possuem uma longa trajetória de reivindicações. As legislações apresentadas neste trabalho representam conquistas de pautas que são historicamente demandadas. Contudo, o fato de as políticas públicas estarem amparadas por dispositivos legais não determina que sua implementação seja efetiva e que, a partir desta implementação, o racismo esteja plenamente superado. Depois do ano de 2016 e com mais força a partir de 2019, a centralidade da agenda dos movimentos negros e feministas foi sendo desconstruída, com efeitos diretos no encolhimento das ações e políticas públicas voltadas para o enfrentamento do racismo e do machismo no Brasil. Hoje, após 20 anos de abertura para o acolhimento da agenda de igualdade racial, por parte dos poderes públicos, tais temas seguem em disputa e exigem vigilância constante contra os retrocessos por parte dos movimentos sociais.

Podemos trazer, a título de exemplo: as resistências para a incorporação do conteúdo sobre a História e Cultura Afro-Brasileira nos currículos escolares; a disputa em torno da revisão da lei de cotas, prevista para 2022; a tentativa de parlamentares brasileiros sequestrarem a pauta da igualdade racial, sob o viés falacioso das cotas sociais, negando que no Brasil a vulnerabilidade social tem cor e gênero. Além disso, tem-se a Emenda Constitucional 95, conhecida como teto dos gastos, que impacta o conjunto das políticas públicas e sociais e contribui para o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde, aprofundando as desigualdades no acesso à saúde.

Por fim, mas não menos importante, destaca-se o descumprimento da legislação que “botou o dedo na ferida” colonial não curada que fez com que trabalhadoras domésticas deixassem de ser “da família” para serem consideradas trabalhadoras dignas de direitos. Pode-se ilustrar este reiterado descumprimento pelas muitas denúncias e resgates de trabalhadoras domésticas em condições análogas à escravidão, em pleno século XXI, após mais de 130 anos da abolição da escravidão.

Embora o cenário seja de dismantelamento das políticas públicas, o ano de 2023 ventila uma perspectiva de retomada da agenda, inclusive a partir da incidência dos movimentos sociais. O desafio para o governo que se inicia, para além da para reconstrução do arcabouço das políticas públicas, é de engendrar em seu bojo mecanismos efetivos de enfrentamento das desigualdades em sua multidimensionalidade, de resgatar os mecanismos de participação social e de fortalecimento dos movimentos sociais. Essas perspectivas se evidenciam na transição do governo e nos debates recentes ocorridos, como o Seminário Reconstrução da Participação no Brasil, organizado por redes

acadêmicas, com a participação de movimentos sociais e da equipe de transição. Realizado em Brasília em dezembro de 2022, teve em vista para subsidiar a equipe de transição com propostas no campo da participação, que apontam para a reconstrução da infraestrutura de participação e para novos desenhos participativos, que já tem se materializado no início de 2023¹.

Na trilha das reconstruções, deve-se aprofundar no uso da perspectiva interseccional como estratégia de resistência e como ferramenta para questionar relações de poder, bem como para subsidiar a formulação de políticas focalizadas, baseadas em uma agenda pública e seus pressupostos normativos e cognitivos que deem materialidade, concretude aos ideais da interseccionalidade, voltadas para o combate às desigualdades e injustiças sociais.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019. (Feminismos plurais).
- ALMEIDA, Ceila Sales de. **Feminismo negro: luta por reconhecimento da mulher negra no Brasil**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
- BRASIL, Sandra Assis. O movimento negro na construção da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e sua relação com o Estado brasileiro. Tradução de Leny Alves Bomfim. In: BATISTA, Luís Eduardo; WERNECK, Jurema; LOPES, Fernanda (org.). **Saúde da população negra**. 2. ed. Brasília, DF: ABPN, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana**. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009**. Institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 72, de 02 de abril de 2013**. Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e demais trabalhadores urbanos e rurais. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

¹ Em 01 de janeiro de 2023, o Decreto nº11.371 revogou o Decreto nº9.759/2019 que extinguiu órgãos colegiados federais. Adiante, em 31/01/2023 foram promulgados o Decreto nº11.407 que instituiu o Sistema de Participação Social e o Decreto nº11.406 que cria o Conselho de Participação Social da Presidência da República.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen, 2019.

COLLINS, Patricia Hills. BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução de Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2021.

COLLINS, Patrícia Hills. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. Tradução de Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo, 2019.

COSTA, Joaze Bernardino. Controle de vida, interseccionalidade e política de empoderamento: as organizações políticas das trabalhadoras domésticas no Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p.471-489, dez. 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.1, p. 171-188, 2002.

DIAS, Laura Maria A; ARAÚJO, Natália Cristina S. O feminismo negro desempenhando um papel político na reeducação brasileira. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v.7, n.9, set. 2021.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos**. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

FERREIRA, Sibelle de Jesus. **Mulheres negras em Durban: as lideranças brasileiras na Conferência Mundial contra o Racismo de 2001**. 267 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis: Vozes, 2017.

GONÇALVES, Renata. Trinta anos do I Encontro Nacional de Mulheres Negras: uma articulação de gênero, raça e classe. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 22 n. 40, p. 9-22, jan./jun. 2018.

GONZÁLEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *In*: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (org.). **Por um feminismo afro latino americano: ensaios, intervenções e diálogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

KYRILLOS, Gabriela M. Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade. **Revista Estudos Feministas** v. 28, n. 1, 2020.

MOREIRA, Núbia Regina. **O feminismo negro brasileiro: um estudo do movimento de mulheres negras no Rio de Janeiro e São Paulo**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

- MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. **1978-1988**: 10 anos de luta contra o racismo. São Paulo: Confraria do Livro, 1988.
- NOGUEIRA, Tamis Porfírio C. C. R. Mucama Permitida: a identidade negra do trabalho doméstico no Brasil. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 47-58, 2017.
- PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Uma escola do tamanho do Brasil: a institucionalização do Prouni como forma de democratizar o acesso ao ensino universitário. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 19, n. 29, p. 1-14, jan.-jul., 2015
- PEREIRA, Amílcar. O movimento negro brasileiro e a Lei 10.639/03: da criação aos desafios para a implementação. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 13-30, 2017.
- RIBEIRO, Matilde. Mulheres negras brasileiras de Bertioga a Beijing. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 446, 1995.
- RODRIGUES, Cristiano Santos. FREITAS, Viviane Gonçalves. Ativismo feminista negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 34, p. 1-54, 2021.
- RODRIGUES, Cristiano Santos; PRADO, Marco Aurélio M. Movimento de mulheres negras: trajetória política, práticas mobilizatórias e articulações com o estado brasileiro. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 22, n. 3, p. 445-456, 2010.
- ROSA, Chaiane de Medeiros. Políticas afirmativas para acesso à educação superior brasileira: história e embates. **Plures Humanidades**, Ribeirão Preto, v.15, n.1, 2014.
- SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Feminismo estatal**: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro. 2021. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- SANTOS, Adilson Pereira dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 8, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012.
- SANTOS, Sônia Beatriz dos. As ONGs de mulheres negras no Brasil. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 2, p. 275-288, jul./dez, 2009.
- SILVA, Mônica de Cássia Costa. **Feminismo negro e Estado**: as interseccionalidades na produção de políticas públicas em Belo Horizonte. 2022. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2022.
- WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.25, p.535-549, 2016.

DESIGUALDADE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: MEDIÇÃO E INTERPRETAÇÃO A PARTIR DAS DIMENSÕES DA EDUCAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

EDUARDO GRIN

CAMILO VIAL COSSANI

ADRIÁN RODRIGUEZ MIRANDA

FERNANDO BURGOS

INTRODUÇÃO

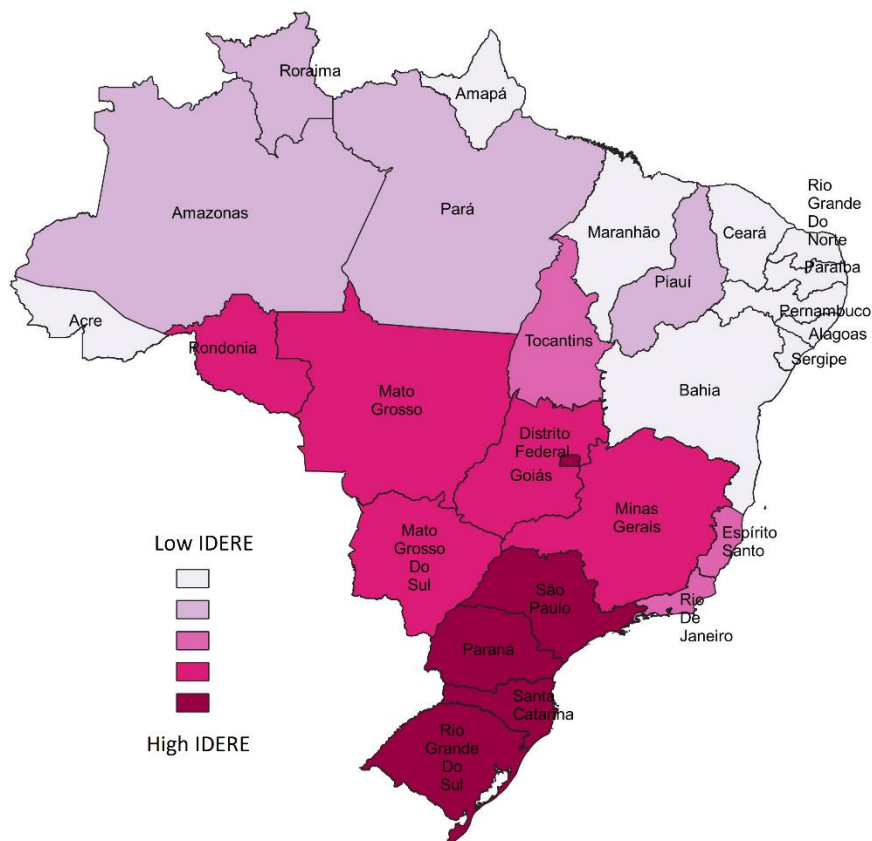
O Brasil é um país de superlativos. Analisar o desenvolvimento regional não é tarefa fácil para um país de dimensão continental, heterogêneo e profundamente desigual em termos de desenvolvimento humano. O país ocupa 47,3% do total da América do Sul, é a maior economia da América Latina e foi décima terceira economia do mundo em 2022. Sendo uma democracia federal, sua divisão político-administrativa compreende 27 estados. Portanto, o desenvolvimento regional não é uma questão fácil de abordar em um país tão grande e heterogêneo. Desde o século passado se coloca o problema da grande desigualdade regional no Brasil, a ponto de se falar em dois Brasis divididos por uma profunda heterogeneidade e desigualdade que separa as regiões mais modernas do Sul e Sudeste das partes mais atrasadas do Norte e Nordeste.

A metáfora utilizada na década de 1970 segue esse caminho ao retratar o país por meio da metáfora de “Belíndia”. As regiões mais ricas do Sul e Sudeste têm padrão de vida semelhante ao da Bélgica, enquanto os territórios mais pobres do Norte e Nordeste estariam mais próximos da realidade da Índia. De uma forma ou de outra, tentar captar sinteticamente a realidade do desenvolvimento regional no Brasil mostra continuamente

aquela divisão que, por diversas razões históricas, continua sendo uma característica intrínseca e estrutural do desenvolvimento nacional. Portanto, localizar essa questão para o caso brasileiro requer um olhar mais atento para cada território, uma vez que a desigualdade e a heterogeneidade são relevantes nas cinco regiões e nos 27 estados da federação brasileira (GRIN *et al.*, 2021).

O PIB das duas regiões (Sudeste com 55% e Sul com 16%) mostra a concentração e o poder econômico que desequilibram o processo de desenvolvimento. Apenas São Paulo e Rio de Janeiro concentram quase 43% do PIB nacional. Mais recentemente, esse eixo começou a se mover em direção à região Centro-Oeste, que é a principal área de desenvolvimento do agronegócio no país e representa 9,4% do PIB nacional. É claro que esse poder econômico produz efeitos nos níveis de outras dimensões do desenvolvimento, como social, institucional e ambiental. O Mapa 1 mostra essa realidade de forma bem clara.

Mapa 1: Estados classificados do mais baixo ao mais alto nível de desenvolvimento (baseado nos valores do IDERE Latam)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de RODRÍGUEZ MIRANDA; VIAL COSSANI, 2021.

Para entender esse contexto de desigualdade territorial é preciso analisar o desenvolvimento regional considerando-o como um processo multidimensional. Nesse sentido, o capítulo destaca duas dimensões que são componentes fundamentais do desenvolvimento humano, para além da geração de riqueza material por meio da atividade econômica, e que têm a ver com a possibilidade de construir caminhos sustentáveis de desenvolvimento: educação e bem-estar e coesão social. Conforme mostram Rodríguez Miranda; Vial Cossani (2021), a educação e o bem-estar social estão correlacionados com o desempenho econômico e com o desempenho global em termos das oito dimensões consideradas pelo IDERE Latam: Educação, Saúde, Bem-estar e Coesão, Atividade Económica, Instituições, Género, Segurança e Ambiente.

O histórico de trabalho da construção do Índice de Desenvolvimento Regional está relacionado a duas iniciativas: para o Chile (2016, 2017, 2019) e para o Chile e o Uruguai (2018). No caso do IDERE Latam, é uma proposta para a América Latina, liderada pelo Instituto Chileno de Estudos Municipais (ICHEM) da Universidade Autônoma do Chile, o Instituto de Economia (IECON) da Faculdade de Ciências Econômicas e Administração da Universidade da República (Uruguai). O IDERE foi implementado em mais seis países por meio das seguintes instituições acadêmicas: Universidade dos Andes (Colômbia), Fundação Getúlio Vargas (Brasil), Universidade de Guadalajara (México), Universidade Tecnológica Nacional Faculdade Regional de Buenos Aires (Argentina), Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Paraguai) e Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social (El Salvador).

O IDERE permite identificar, no caso do Brasil, que ainda existem fortes condições de persistência de desigualdades em termos de desenvolvimento econômico, definindo um sul “desenvolvido” e um norte “subdesenvolvido”. Por isso, é interessante começar a analisar com maior profundidade os diferentes fatores extraeconômicos que podem estar por trás desse fenômeno nos territórios.

Sem dúvida, outros aspectos poderiam ser abordados, mas neste trabalho se concentrará na educação como expressão da formação de capacidades regionais para o desenvolvimento (em sentido amplo), e no bem-estar e coesão social como expressão da possibilidade de construir sociedades capazes de sustentar estratégias de desenvolvimento regional. Isso se baseia em uma concepção de desenvolvimento territorial que busca conciliar crescimento econômico com equidade e sustentabilidade, colocando o território

como espaço privilegiado para a construção de estratégias de desenvolvimento inclusivo (CEPAL, 2017, 2019). Em outras palavras, o desenvolvimento regional no longo prazo não será determinado apenas pela capacidade produtiva de um território. Tão importante quanto isso é a capacidade de promover a construção social do território, por meio da criação de redes, instituições e capital social (ALBUQUERQUE, 2015).

Segundo Boisier (1993), a participação e mobilização local são fatores fundamentais para gerar condições que permitam que os territórios passem de objetos a sujeitos de desenvolvimento. Com efeito, o desenvolvimento territorial implica processos de ação transformadora impulsionados pela práxis regional, mas que respondem a princípios e valores que orientam as ações (PIKE *et al.* 2011). Portanto, se uma região não conseguir construir capacidades individuais (desenvolvimento de seu povo) e coletivas (desenvolvimento social) adequadas, dificilmente ela conseguirá trilhar um caminho de desenvolvimento econômico sustentado e ficará atrasada no longo prazo em termos relativos.

Por essas razões, neste capítulo, a questão-chave é: como entender o desenvolvimento e a desigualdade territorial sob uma lógica multidimensional? Para responder a essa questão, o trabalho analisa o caso brasileiro. O país é historicamente caracterizado por profundas desigualdades regionais em relação às capacidades individuais e coletivas de desenvolvimento. Neste trabalho, as dimensões educação e bem-estar e coesão social foram escolhidas para analisar a diferença marcante entre os estados do norte e nordeste do Brasil e os do sul e sudeste. Para tal, utilizaremos as informações do IDERE, em particular as vinculadas às duas dimensões mencionadas.

A seguir, o capítulo apresenta o quadro conceitual e metodológico em que o IDERE e suas dimensões são apresentados, explicando como é construído, suas vantagens e limitações. Ao mesmo tempo, discute-se a importância da educação e do desenvolvimento humano no sentido de ampliar as capacidades das pessoas (SEN, 1999), bem como a necessidade de considerar o desenvolvimento econômico como um processo de construção social. A esse respeito, alguns autores apontam que o desenvolvimento econômico territorial é uma síntese de "[...] inovações e conhecimentos, densidade do tecido institucional – nos termos de Vázquez Barquero –, ou a canalização das forças sociais, como costumava assinalar Celso Furtado" (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008, p. 12).

Segue-se uma seção de resultados onde as desigualdades regionais no Brasil são analisadas em termos de educação e bem-estar e coesão social, com ênfase na explicação das diferenças entre as regiões sul e sudeste do país em comparação com as regiões norte

e nordeste. Será realizada uma análise descritiva e analítica com base nos indicadores do IDERE, juntamente com uma revisão bibliográfica e documental que permitam delinear explicações sobre as causas últimas dessas diferenças regionais. Finalmente, a conclusão reflete sobre as principais questões abordadas e discute as implicações em termos de agenda de pesquisa e possíveis recomendações de políticas.

ESTRUTURA CONCEITUAL E METODOLÓGICA

As teorias tradicionais de desenvolvimento focavam o estudo das interações e comparações entre países, com uma análise no nível do estado-nação (SO, 1991). No entanto, desde o final da década de 1980, a produção acadêmica sobre desenvolvimento nos Estados Unidos e na Europa passou a incorporar cada vez mais o estudo da dinâmica territorial do desenvolvimento (BENKO; LIPIETZ, 1994). Nesse contexto, as questões territoriais receberam maior atenção nos modelos teóricos de desenvolvimento. Recuperou-se o papel central dos fatores não econômicos nos processos de desenvolvimento, com a conseqüente necessidade de considerar o ambiente social e os fatores históricos, culturais e institucionais. Surgiram então as teorias do desenvolvimento local endógeno, promovendo a conceptualização do desenvolvimento como um processo orientado para a mudança que procura satisfazer as necessidades e exigências de uma população local através da participação comunitária (VÁZQUEZ BARQUERO, 1999). Dentro desta visão, como estabelece Vázquez Barquero (2005), não se espera que as diferentes regiões sigam padrões de desenvolvimento semelhantes, mas que cada território tenha o seu próprio caminho de desenvolvimento para construir e percorrer.

Enquanto o crescimento econômico em uma determinada região costuma ser em grande parte determinado por decisões exógenas, mesmo quando a região tem capacidade para uma atitude proativa, (BOISIER, 2007) argumenta o contrário. Para este autor, o desenvolvimento é um processo endógeno que toma forma a partir de fatores sociais, regionais, e características culturais como expressão da capacidade de uma comunidade gerar uma linguagem abstrata e simbólica. Portanto, Boisier (2007), sugere que qualquer análise do desenvolvimento deve considerar a natureza inerentemente subjetiva do conceito. O desenvolvimento deve ser entendido como uma dimensão vital da vida pessoal e relacional nos níveis social, político, econômico e cultural, os quais variam amplamente entre países e regiões (HAYNES, 2010).

Essa concepção vê o desenvolvimento como produto de um processo intangível de construção social (ALBURQUERQUE, 2015). A noção de bens intangíveis e a interação entre os atores do território para pactuar, promover e sustentar uma estratégia de desenvolvimento local sempre estiveram presentes na interpretação endógena do desenvolvimento territorial (BECATTINI, 2006; ALBURQUERQUE, 2015). Mais recentemente, Camagni e Capello (2013) analisaram quais são esses ativos ou capitais fundamentais para o desenvolvimento regional na Europa, destacando os aspectos que se referem a alianças estratégicas entre atores, cooperação público-privada, redes de conhecimento e a governança dos recursos do território. No entanto, essas contribuições mantêm a ideia inicial de que não há receitas para o desenvolvimento. Ao contrário, os territórios possuem diferentes estoques de recursos (tangíveis e intangíveis) a partir dos quais – e de acordo com as capacidades locais—, os atores (públicos e privados) devem buscar a estratégia ótima que permita realizar o potencial de desenvolvimento daquela região (NIJKAMP, 2016). Precisamente, os pilares para uma estratégia de desenvolvimento local bem-sucedida em um mundo globalizado referem-se às capacidades territoriais de mudança institucional, acordo entre atores locais, redes, inovação e resiliência (VÁZQUEZ BARQUERO; RODRÍGUEZ COHARD, 2019).

Este quadro conceitual permite antecipar que não é possível captar em medidas sintéticas e sujeitas à limitada disponibilidade de informação, a complexidade do processo de desenvolvimento territorial. Assim, nota-se que qualquer medida que aproxime capacidades ou condições de desenvolvimento deve ser interpretada no contexto de outras informações, estudos e análises que aludam à especificidade de cada território. Com efeito, a diversidade de percursos de desenvolvimento é inerente ao conceito de desenvolvimento local, o que se traduz claramente em diversos casos de estudo que abordam experiências muito diversas. Por exemplo, territórios emblemáticos como o distrito italiano de Prato (BECATTINI, 2001), experiências em áreas periféricas da América Latina como Villa El Salvador no Peru (CEPAL, 2001) ou em regiões com tradição de desenvolvimento endógeno como Rafaela na Argentina (COSTAMAGNA, 2015), ou os casos de empreendimentos ligados à tecnologia de ponta como o Vale do Silício (SAXENIAN, 1994).

Por sua vez, o atual contexto de globalização e os novos desafios para o desenvolvimento, incluindo o COVID-19, exigem que os territórios sejam cada vez mais inovadores e criativos nas suas respostas e estratégias, resultando fundamental, a par das políticas públicas, as capacidades individuais e coletivas dos atores locais em cada

território (VÁZQUEZ BARQUERO; RODRÍGUEZ COHARD, 2020). Dentro da diversidade de caminhos que a abordagem territorial admite, o caráter endógeno do desenvolvimento é um fator comum entre os diferentes autores.

Conseqüentemente, considerando esta âncora territorial, este trabalho adota uma noção de desenvolvimento intimamente ligada à abordagem das capacidades humanas introduzida por Sen (1985, 1999) e desenvolvida por outros autores, como Martha Nussbaum (2000, 2006). Aqui, o desenvolvimento é entendido como a expansão das capacidades humanas, ou seja, uma expansão das oportunidades que as pessoas devem exercer sua livre escolha para alcançar seus objetivos em uma variedade de áreas que consideram vitais para suas vidas (SEN, 1999). Sen reluta em oferecer uma lista exaustiva e inequívoca de capacidades básicas, pois considera que a elaboração de tal lista deve ser realizada por cada comunidade e de acordo com os propósitos que ela considera valiosos. No entanto, existem capacidades básicas que devem ser asseguradas a cada pessoa. Por exemplo, para Nussbaum (2003), são eles: vida, saúde corporal (saúde, alimentação e moradia), integridade corporal (liberdade de movimentos e segurança), sentidos, imaginação e pensamento (uma educação que permita o desenvolvimento dessas capacidades e liberdade de expressar opiniões, gostos e crenças), emoções, razão prática (ser capaz de formular uma concepção do bem e um projeto de vida), filiação (capacidade de ter relações sociais e não ser discriminado), outras espécies (respeitar os outros), brincar (ser capaz de brincar e rir) e controlar o meio ambiente (participação política, direitos de propriedade e trabalho).

Ao adotar uma abordagem de capacidades humanas, é aconselhável dar atenção especial a quais dimensões devem ser consideradas críticas para entender o desenvolvimento de acordo com os países e regiões do mundo em que essa medição será feita. Para entender a heterogeneidade do desenvolvimento na América Latina, bem como verificar as lacunas e identificar os principais fatores que impulsionam ou retardam o desenvolvimento, foi criado o IDERE LATAM (RODRÍGUEZ-MIRANDA; VIAL; PARRAO, 2021).

Seguindo a influência do Índice de Desenvolvimento Humano, o IDERE LATAM é um índice composto que mede o desenvolvimento no nível territorial a partir de uma perspectiva multidimensional, por meio de uma medida geométrica de índices normalizados entre 0 (expressa o desenvolvimento mínimo) e 1 (expressa o desenvolvimento máximo possível de ser alcançado.) Visa proporcionar uma visão

simples que permita interpretar as trajetórias e assimetrias de oito dimensões consideradas críticas no desenvolvimento das pessoas, agrupadas de acordo com as regiões onde vivem, verificando as desigualdades territoriais e as lacunas existentes. O IDERE LATAM toma como base inicial as abordagens teóricas e metodológicas do IDERE Chile (VIAL COSSANI, 2016; 2017; 2019) e IDERE Chile-Uruguai (RODRÍGUEZ MIRANDA; VIAL COSSANI, 2018), de modo que o resultado final dá conta de um processo de análise cumulativa e reflexão. Baseia o seu conceito de desenvolvimento na abordagem das capacidades humanas e, por sua vez, assume a visão do desenvolvimento territorial (VÁZQUEZ BARQUERO, 2005; BOISIER, 2007; ALBURQUERQUE, 2015). Nesse sentido, considera o território como o espaço em que os diferentes atores se concretizam nas ações os debates e visões sobre o que se entende por desenvolvimento (AROCENA; MARSIGLIA, 2018).

Este índice é calculado para oito países: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, El Salvador, Paraguai e Uruguai. Entre eles, agrupam-se mais de 470 milhões de habitantes, representando 82% da população latino-americana. As unidades de análise selecionadas para cada país são o segundo nível em suas respectivas divisões político-administrativas, ou seja, aquele que está em uma escala intermediária (regional) entre o nacional (país) e o local (municipal). Essas unidades respondem a governos subnacionais de segundo nível, que devem ser dotados de autonomia para exercer as responsabilidades, recursos ou autoridade transferidos do centro, como Falleti (2005) ou Rodden (2004) os compreendem em suas definições de descentralização. Assim, no Brasil os estados são adotados como unidade de análise.

A construção metodológica do IDERE LATAM é detalhada em Rodríguez Miranda, Vial Cossani e Parrao (2021). Três de suas principais etapas são resumidamente descritas a seguir:

- Identificação e ponderação de dimensões: como resultado de consultas com especialistas, em diferentes momentos e com diferentes metodologias: a) consulta 2015 com 62 especialistas sobre a realidade territorial do Chile, por meio de uma pesquisa digital em duas instâncias; b) workshop 2017 com 15 especialistas em desenvolvimento no Uruguai, aplicando metodologia Delphi modificada; c) pesquisa digital em 2017 com pesquisadores da Rede Ibero-Americana de Estudos para o Desenvolvimento, da qual participaram 210 especialistas argentinos de diferentes partes da América Latina). Este survey gerou as bases para a definição

de oito dimensões com seus respectivos pesos: Educação (14%), Saúde (14%), Bem-estar e Coesão (14%), Atividade Económica (14%), Instituições (10%), Segurança (10%), Ambiente (10%) e Género (10%) .

- Seleção de indicadores: realizada com base na análise da informação disponível em cada país e na reflexão conceitual e prática sobre a relevância de cada um no contexto latino-americano e dos países analisados. Este processo foi baseado em 9 critérios de seleção que incluem aspectos como confiabilidade da informação, disponibilidade, periodicidade, dados que refletem resultados e coerência estatística.
- Normalização: tomaram-se os valores de cada variável entre 0 e 1 é o método min-max, com a seguinte ordem de prioridade para identificar valores máximos e mínimos em cada variável: a) padrões teóricos ou normativos; b) padrões mundiais de melhor desempenho (no período 2006-2017) para assimilar a referência de desenvolvimento máximo aos mais altos níveis de desempenho do mundo; c) padrão latino-americano, tomando como referência (no período 2006-2017) os melhores valores registrados para as variáveis em nosso continente, relatados em relatórios de organismos internacionais; d) valores observados (mínimo e máximo) da própria amostra de dados do IDERE LATAM, ajustando em -25% para os limites mínimos e aumentando em +25% para o máximo (para evitar que as unidades estudadas tomem valores extremos de 0 e 1).

Em suma, alcançou-se a configuração de dimensões e variáveis apresentada na Figura 1. Especificamente, esta investigação centra-se em duas dimensões: analfabetismo e bem-estar e coesão. A primeira contém quatro variáveis (analfabetismo, estudos superiores, matrículas no ensino inicial e anos de escolaridade) e é concebida como "a capacidade dos habitantes de uma região de aceder a um ensino de qualidade que promova o conhecimento, a cultura e alargue o leque de oportunidades de vida adulta" (RODRÍGUEZ MIRANDA; VIAL COSSANI; PARRAO, 2021, p. 10).

Já o Bem-estar e Coesão é constituído por 5 variáveis (pobreza, trabalho informal, coeficiente de Gini, ligação à Internet e rendimento do agregado familiar por pessoa), entendido como "uma dimensão integrante de vários indicadores de qualidade de vida e equidade social. Pelas profundas desigualdades que caracterizam o contexto latino-

americano, é uma dimensão de particular relevância para o desenvolvimento regional” (RODRÍGUEZ-MIRANDA; VIAL; PARRAO, 2021; p. 10).

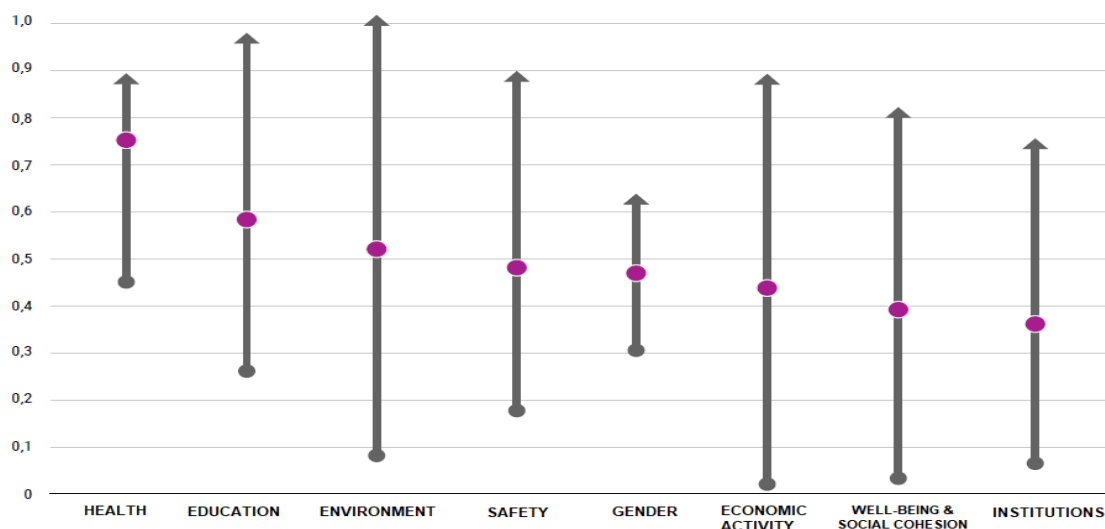
Figura 1: IDERE LATAM com suas dimensões e variáveis

							
EDUCAÇÃO	SAÚDE	BEM-ESTAR E COESÃO SOCIAL	ATIVIDADE ECONÔMICA	INSTITUIÇÕES	GÊNERO	SEGURANÇA	MEIO-AMBIENTE
População alfabetizada Educação superior Educação infantil Anos de educação	Mortalidade infantil Suicídios Expectativa de vida	Pobreza Informalidade Distribuição de renda Acesso a internet Renda familiar	Desemprego PIB per capita Tamanho de mercado	Receita própria dos governos subnacionais Comparecimento eleitoral Índice de percepção da corrupção	Taxa de emprego feminino Índice de desenvolvimento de gênero	Homicídios Índice Global de Paz	Energias renováveis Áreas protegidas Recursos naturais valiosos

Fonte: RODRÍGUEZ MIRANDA; VIAL; PARRAO, 2021, p.16.

As dimensões Educação e Bem-estar e Coesão apresentaram desempenho diferenciado dos países analisados na América Latina, cada um com suas peculiaridades. Uma reflexão introdutória pode ser derivada dos Gráficos 1 e 2, como uma primeira aproximação à seleção de ambas as dimensões para a análise da experiência brasileira. O Gráfico 1 mostra os resultados por dimensão, colocando na extremidade superior de cada uma a região com o maior desenvolvimento, no extremo oposto aquelas com pior desempenho e no centro a média do desenvolvimento subcontinental. O Gráfico 2 mostra para cada dimensão o desvio padrão como medida das lacunas que separam as regiões dentro de cada dimensão.

Gráfico 1: Performance regional comparada entre as dimensões do IDERE LATAM: médias, máximas e mínimas por dimensão

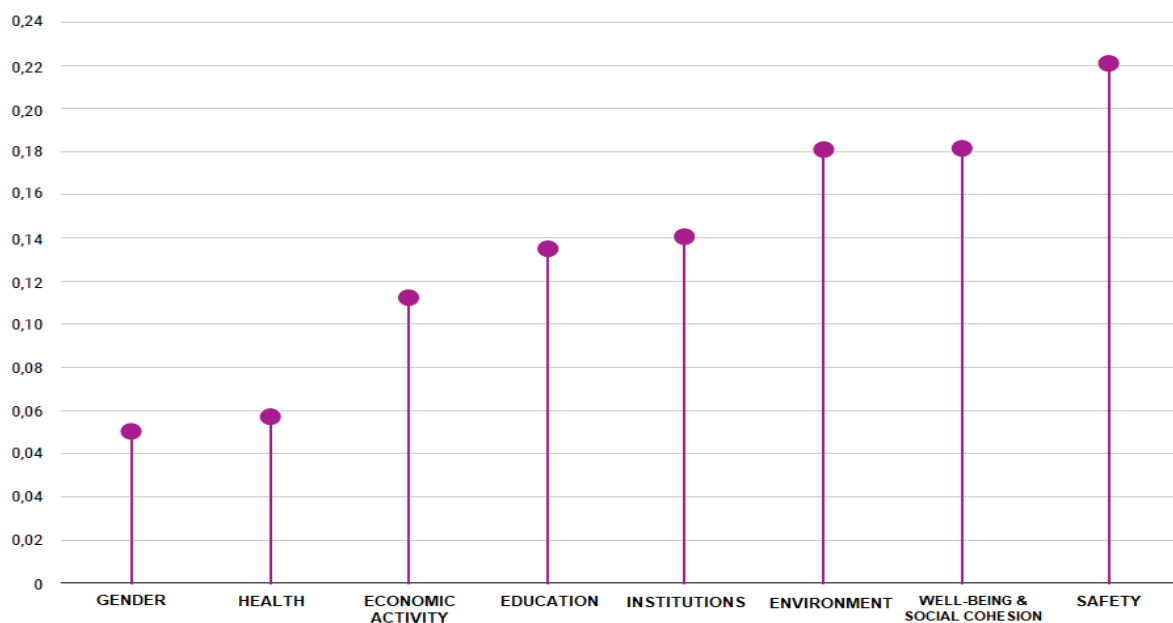


Fonte: RODRÍGUEZ MIRANDA; VIAL COSSANI; PARRAO, 2021, p.37.

Bem-estar e Coesão (juntamente com Instituições) são as duas dimensões que apresentam o menor desempenho em toda a América Latina. Embora expresse uma enorme dispersão, sendo a segunda dimensão com as maiores lacunas continentais, os dados mostram que as desigualdades são estruturais em todas as dimensões medidas. No entanto, a combinação de resultados e a sua alta dispersão apontam para as grandes dificuldades enfrentadas pela maioria dos territórios da América Latina em relação aos processos de exclusão social e desigualdades socioeconômicas marcantes.

As desigualdades entre países e entre regiões exigem fortemente uma abordagem territorial das agendas de desenvolvimento e a construção de caminhos próprios de desenvolvimento endógeno e humano para os territórios. A altíssima heterogeneidade também se evidencia em várias das outras dimensões analisadas. Contudo, a notícia neste caso talvez seja mais dramática, não só pela sua profundidade, mas porque fragiliza diretamente a capacidade de construir sociedades com o mínimo de coesão. Aqui reside uma das âncoras mais pesadas que limitam severamente o potencial de alcançar um desenvolvimento sustentável do continente, mesmo nos períodos mais favoráveis de boom econômico como o que se viveu não muito tempo atrás.

Já a dimensão Educação apresenta desempenho geralmente alto: mais de 70% das regiões têm nível médio-alto ou superior, enquanto apenas quatro territórios estão na faixa baixa. Isso porque o tipo de variáveis que compõem a dimensão está associado à cobertura. A América Latina vem fazendo grandes esforços há décadas para universalizar a educação primária, em uma primeira etapa, seguida de esforços nos níveis secundário e superior, além dos recentes impulsos de tornar obrigatória a educação pré-escolar. No entanto, atualmente os grandes desafios da região se concentram na melhoria da qualidade da educação, pois existem profundas lacunas nos sistemas educacionais da América Latina. Este aspecto não está incorporado na versão atual do índice devido à falta de um indicador que meça a qualidade da educação de forma diferenciada e comparável para todas as regiões do subcontinente.

Gráfico 2: Desigualdade regional medida como desvio padrão do IDERE LATAM (por dimensão)

Fonte: RODRÍGUEZ MIRANDA; VIAL COSSANI; PARRAO, 2021, p.38.

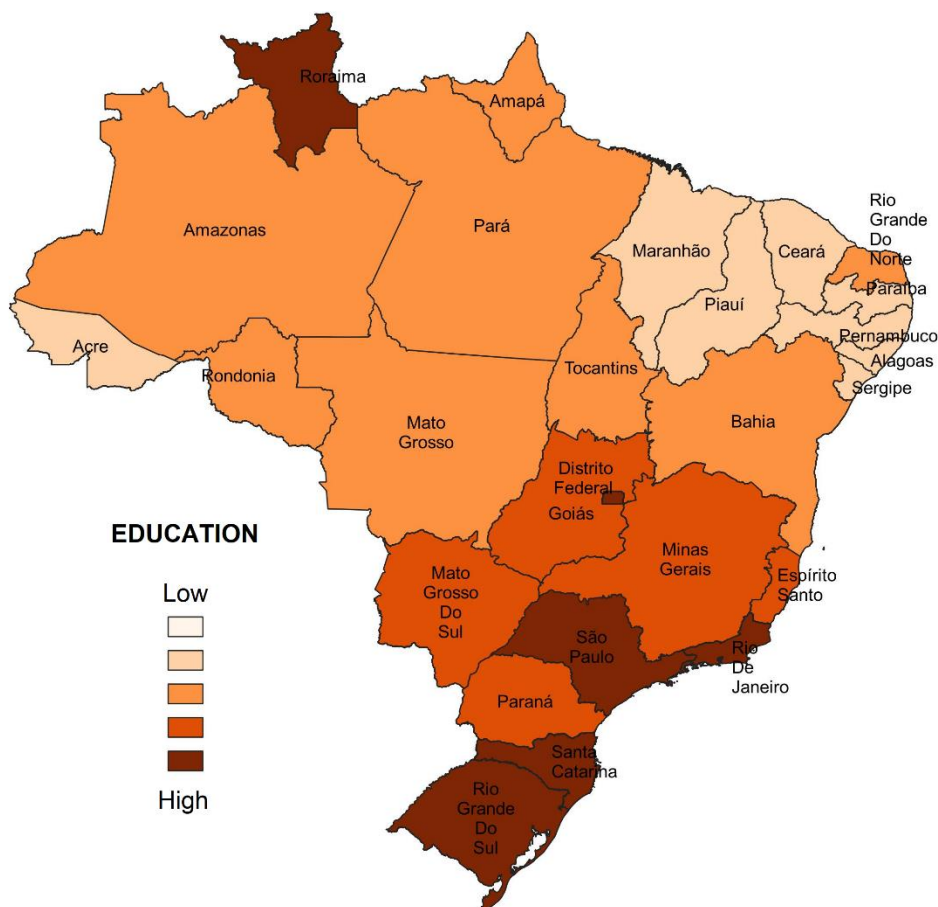
ANALISANDO O CONTEXTO BRASILEIRO: A MENSURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM EDUCAÇÃO E BEM-ESTAR E COESÃO SOCIAL

Nas páginas seguintes é feita uma breve análise destas duas dimensões do IDERE. Os resultados regionais de cada uma das dimensões do IDERE estão em ordem decrescente. Em termos gerais, ambas as dimensões apresentam grandes diferenças conforme a região. Em outras palavras, essas dimensões mostram desigualdades e brechas inter-regionais significativas, bem como disparidades territoriais.

IDERE Latam em Educação

Essa dimensão apresenta indicadores que não são homogêneos, como é o caso dos alfabetizados. Enquanto no estado do Distrito Federal (1º) o índice chega a 0,941, em Alagoas (27º) não passa de 0,56. O grupo mais desenvolvido – com alta de 0,9 – é formado também por São Paulo (2º), Rio de Janeiro (3º), Santa Catarina (4º) e Rio Grande do Sul (5º). No grupo intermediário, esses estados variam de 0,70 a 0,89 e são formados por 13 estados das cinco regiões, mas seis são da região Norte. O grupo mais baixo, que não chegou a 0,70, é formado por novos estados e todos são nordestinos. O estado brasileiro melhor classificado no IDERE Latam é o Distrito Federal e está na posição 42 das 183 unidades analisadas nos oito países. Ainda assim, está cinco pontos percentuais abaixo da província de Buenos Aires que ocupa a primeira posição.

Mapa 2: Dimensão de Educação por nível de desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de www.iderelatam.com

Nota: classificação em níveis de desenvolvimento de acordo com o método estatístico de natural breaks.

Considerando o contexto nacional para a dimensão educação (classificando os estados em grupos segundo a técnica de *natural breaks*¹), dos 27 estados, apenas dez são classificados como alto ou médio alto no desempenho dessa dimensão: a) Região Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais; b) Região Sul: Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná; c) Região Centro-Oeste: Distrito Federal e Mato Grosso do Sul; d) Região Norte: Roraima (região Norte). Como pode ser visto, todos os estados do Sul e Sudeste estão entre os mais bem classificados. Entre os primeiros lugares não há nenhum estado da região Noroeste, e apenas um da região Norte, mas mesmo assim esses estados são classificados como médios ou baixos segundo o IDERE Latam. A desigualdade regional é muito significativa, como pode ser visto no Quadro 1 e no Mapa 2, que praticamente mostra “dois Brasis”.

¹ O natural breaks é uma ferramenta que agrupa dados em grupos semelhantes buscando reduzir sua variação interna enquanto tenta mostrar a variação entre os diferentes grupos.

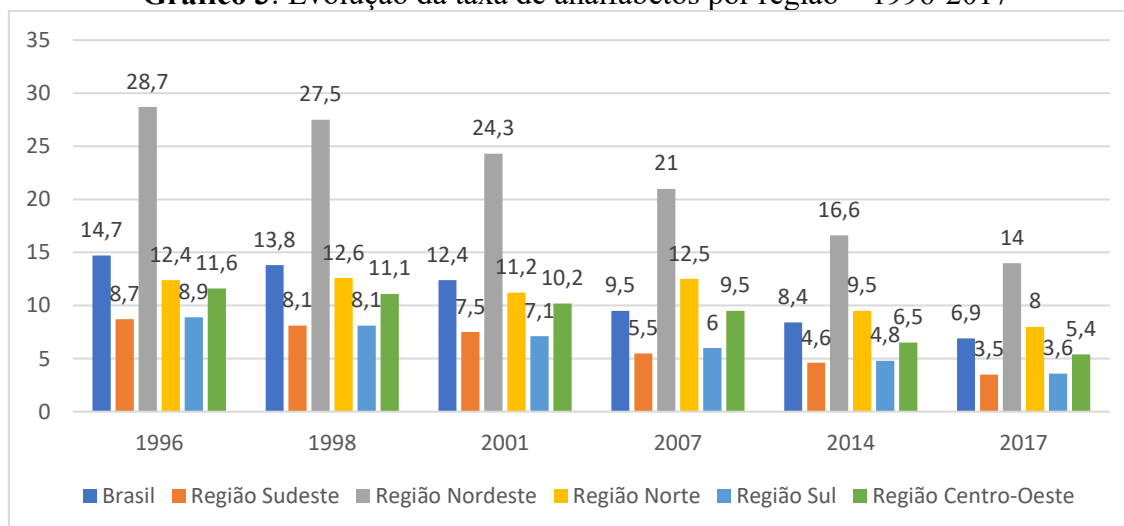
Quadro 1: Regiões do Brasil conforme seu desenvolvimento relativo no contexto nacional e suas posições no ranking do IDERE Latam Educação

Nível de desenvolvimento no contexto nacional	Posição no ranking LATAM (max. – min.)
Alto desenvolvimento	
Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina y Grande do Sul	41-80
Médio-alto desenvolvimento	
Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais y Goiás	81-101
Médio desenvolvimento	
Mato Grosso, Amapá, Amazonas, Tocantins, Rondônia, Pará, Rio Grande do Norte y Bahia	104-124
Médio-baixo desenvolvimento	
Ceará, Pernambuco, Acre, Sergipe, Paraíba, Piauí, Maranhão e Alagoas	127-149

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de www.iderelatam.com

É possível observar uma clara divisão regional que reflete os indicadores desiguais de analfabetismo, já que o Sul e o Sudeste são os líderes na comparação com o Nordeste onde está em pior situação. Ainda assim, não se pode esquecer que as taxas de analfabetismo estão muito desigualmente distribuídas quando se olha com mais detalhes, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução da taxa de analfabetos por região – 1996-2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE, 2018; BRASIL; 2014; INEP,1997.

Aspectos como raça ou etnia, bem como faixas etárias, não são desprezíveis quanto aos desempenhos desiguais. No caso do Brasil, a população negra e mestiça é a mais pobre e com maior incidência de analfabetismo. Além disso, o número geral de analfabetos continua muito alto: são 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais. Isso é mais do que toda a população de Portugal, quase o dobro da população do Paraguai e semelhante à população da Bolívia, só para dar alguns exemplos comparativos. Além do

número altíssimo, o Gráfico mostra uma desigualdade regional significativa, embora, no caso do Nordeste, sua taxa de analfabetismo tenha diminuído mais de 50% em duas décadas. O analfabetismo entre a população negra com mais de 15 anos caiu de 9,8% em 2016 para 9,1% em 2018, mas ainda é mais que o dobro em relação aos brancos, cuja taxa variou de 4,1% para 3,9% no mesmo período (PNAD Contínua, 2019). O analfabetismo está presente entre os maiores de 25 anos para 11,81% dos negros, sendo de 5,09% na população branca (IPEA, PNUD e Fundação João Pinheiro, 2020).

O indicador de escolaridade superior da população de 25 a 65 anos não permite uma inferência mais diretamente ligada à localização dos estados por região. De qualquer forma, o país tem um desempenho ruim em educação no contexto latino-americano. O primeiro estado com melhor desempenho no Brasil é o Distrito Federal (0,212), que ocupa a 41ª posição no IDERE LATAM, seguido pelo Rio de Janeiro (0,118), Amapá (0,102), Acre (0,089) e Roraima (0,079). Dos cinco primeiros estados, três são da região Norte. Abaixo desse grupo, o acesso ao ensino superior é realmente um fator de exclusão e apenas uma parcela muito pequena da população tem acesso na maioria de suas regiões, variando de 1% na Paraíba a 6% no Amazonas. Mais uma vez fica evidente que a região Nordeste é a mais afetada pela desigualdade.

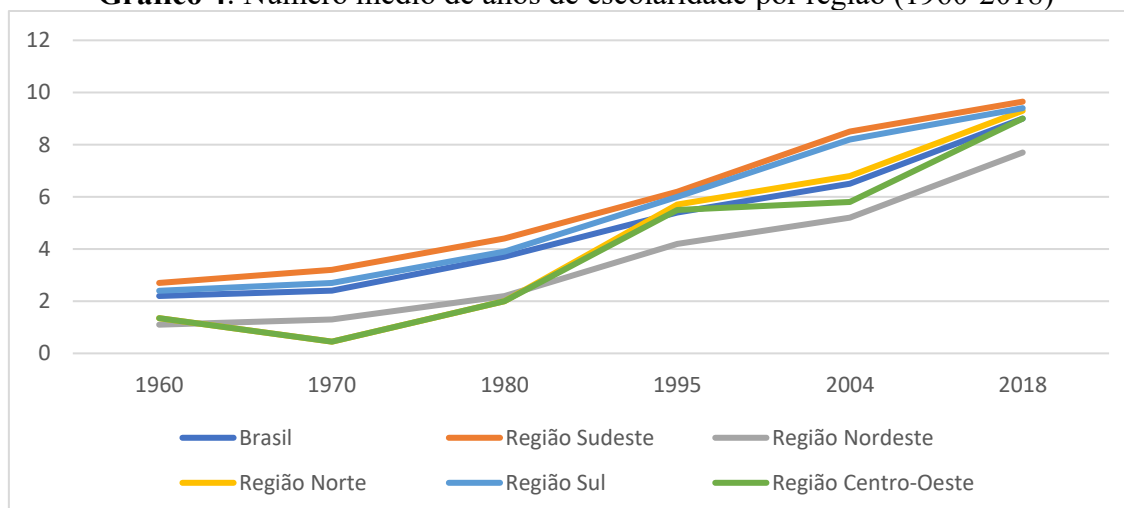
Se faz sentido que o ensino superior seja um insumo relevante para o desenvolvimento social e econômico, os indicadores dos estados nordestinos estão em situação de maior atraso. Também vale destacar que há uma grande variação no indicador: entre o Distrito Federal (0,212) e a Paraíba (0,012) há uma diferença de 17 vezes. Considerando os dados percentuais, o primeiro estado tem 12% da população e o último 2,4%, o que representa cinco vezes a diferença.

Em relação ao indicador médio de anos de estudo, os dados apresentam um panorama mais diversificado. A Figura 7 mostra essa situação em perspectiva, considerando o período entre 1960-2018. No grupo da frente – 0,60 a 0,75 – estão Distrito Federal (1º), São Paulo (2º), Rio de Janeiro (3º), Roraima (4º) e Amapá (5º). Ou seja, nessa ordem, os melhores desempenhos correspondem a um estado do Centro-Oeste, dois do Sudeste e dois do Norte. O grupo intermediário é formado por dezoito estados, igualmente de todas as regiões e sem predomínio regional claro. O grupo final - abaixo de 0,40 - é formado por quatro estados da região Nordeste. O dado promissor é a inclusão de dois estados pequenos e pobres da região Norte como primeiros, em comparação com estados mais ricos das regiões Sul e Sudeste. Embora a heterogeneidade não seja tão

grande, a diferença entre o Distrito Federal (0,746) e Alagoas (0,337) é mais do que o dobro.

A situação do indicador de matrícula no ensino inicial apresenta um quadro bastante peculiar, pois dos doze estados do grupo mais alto - igual ou superior a 0,90, - sete são da região Nordeste, nesta ordem: Ceará, Piauí, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia e Sergipe. Isso pode ser explicado pelo fato de a educação inicial ser ofertada pelo poder público e haver verba destinada para esse fim por meio de repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A lógica do Fundo é alocar recursos de acordo com os números de matrículas, o que acaba incentivando esse processo, além de ser uma medida redistributiva em favor dos estados mais pobres. Esta é a conclusão de várias investigações (ARRETCHE, 2010; VAZQUEZ, 2014), destacando especialmente seus efeitos na oferta de educação no nível municipal, que é responsável pela educação básica.

Gráfico 4: Número médio de anos de escolaridade por região (1960-2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de: PNAD; IPEA, FJP, 2013; INEP, 2019; IBGE, 2015.

(i) Como não foram encontradas taxas separadas para as regiões Norte e Centro-Oeste nas décadas de 1960 e 1970, o indicador que abrange ambas foi dividido por dois para arbitrar um valor para cada uma.

Todos os estudos sobre o FUNDEB, cujo início, com outra denominação e abordagem, datam de 1998, concluem que ele gerou um processo de expansão massiva das matrículas na educação básica no Brasil. O grupo intermediário – de 0,79 a 0,89 – é formado por onze estados em que não é possível identificar nenhuma super-representação regional, pois seus integrantes estão distribuídos por todas as regiões. No grupo final – 0,60 a 0,79 – estão quatro estados, com destaque para o Distrito Federal, juntamente com três estados da região Norte (Acre, Amapá e Amazonas). Esse indicador possivelmente reflete a incidência da política pública, uma vez que as regiões mais pobres são, em sua

maioria, as principais beneficiárias do recebimento de transferências intergovernamentais e têm a obrigação constitucional de investir o orçamento na educação básica. No entanto, deve-se notar que esta informação se refere apenas ao acesso e não diz nada sobre a qualidade da educação.

Para fins de síntese por meio de uma análise mais sistêmica desta dimensão, algumas conclusões gerais podem ser tiradas. A primeira é que a desigualdade regional entre o Sul e o Sudeste em relação ao Nordeste é mais acentuada no caso da alfabetização e do ensino superior. A realidade muda no caso das matrículas da educação inicial e da média de anos de estudo, onde os estados do Norte e Nordeste ocupam posições de destaque. A segunda conclusão é que nenhum estado tem pontuação ruim em todos os indicadores, mas a maioria tem desempenho ruim em dois ou três dos principais indicadores. No caso, tal situação é mais característica dos estados do Nordeste (Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Bahia e Rio Grande do Norte). Nessa ordem, esses nove estados estão entre os dez mais fracos em termos de indicadores educacionais, com exceção do acesso à educação básica. O terceiro aspecto é que a variação dos índices acaba sendo muito alta quando se comparam os vinte e sete estados, como já enfatizado acima.

IDERE Latam em Bem-Estar e Coesão Social

Em termos de bem-estar socioeconômico, o Brasil experimentou uma grande melhora no início dos anos 2000. O governo do presidente Lula (2003-2010) criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e, a partir dele, seu programa mais conhecido: Bolsa Família. Criado pela Lei Federal 10.836/2004, esse programa baseava-se em três eixos complementares: alívio imediato da pobreza, condicionalidades - vinculadas ao acesso a direitos nas áreas de saúde, educação e assistência social - e programas complementares para superar a situação de vulnerabilidade dos as famílias beneficiárias.

Embora o Bolsa Família tenha tido grande impacto no combate à pobreza, assim como aumentos reais do salário-mínimo, que foram acompanhados no nível macroeconômico por um bom desempenho das exportações do país, os resultados relacionados às múltiplas desigualdades brasileiras não foram tão bons. Nesse sentido, os indicadores de bem-estar socioeconômico seguem um padrão bastante semelhante. Os estados das regiões Norte e Nordeste continuam apresentando níveis bem inferiores aos

existentes nas regiões Sul e Sudeste. E os estados da Região Centro-Oeste, por sua vez, apresentam resultados classificados como Médio-Alto, conforme pode ser observado no Mapa 3 e no Quadro 2 (a partir da análise estatística dos *natural breaks* nesta dimensão).

Quadro 2: Regiões do Brasil conforme seu desenvolvimento relativo no contexto nacional e suas posições no ranking do IDERE Latam Bem-Estar e Coesão Social

Nível de desenvolvimento no contexto nacional	Posição no ranking LATAM (max. – min.)
Alto desenvolvimento	
Santa Catarina, Distrito Federal, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná y Mato Grosso do Sul	13-51
Médio-alto desenvolvimento	
Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Goiás, Espírito Santo y Rio Grande do Norte	54-78
Médio desenvolvimento	
Rio de Janeiro, Rondônia e Alagoas	80-108
Médio-baixo desenvolvimento	
Pernambuco, Roraima, Tocantins, Ceará, Paraíba, Sergipe y Bahia	110-132
Baixo desenvolvimento	
Amapá, Acre, Piauí, Paraíba, Amazonas, Pará y Maranhão	133-148

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de www.iderelatam.com

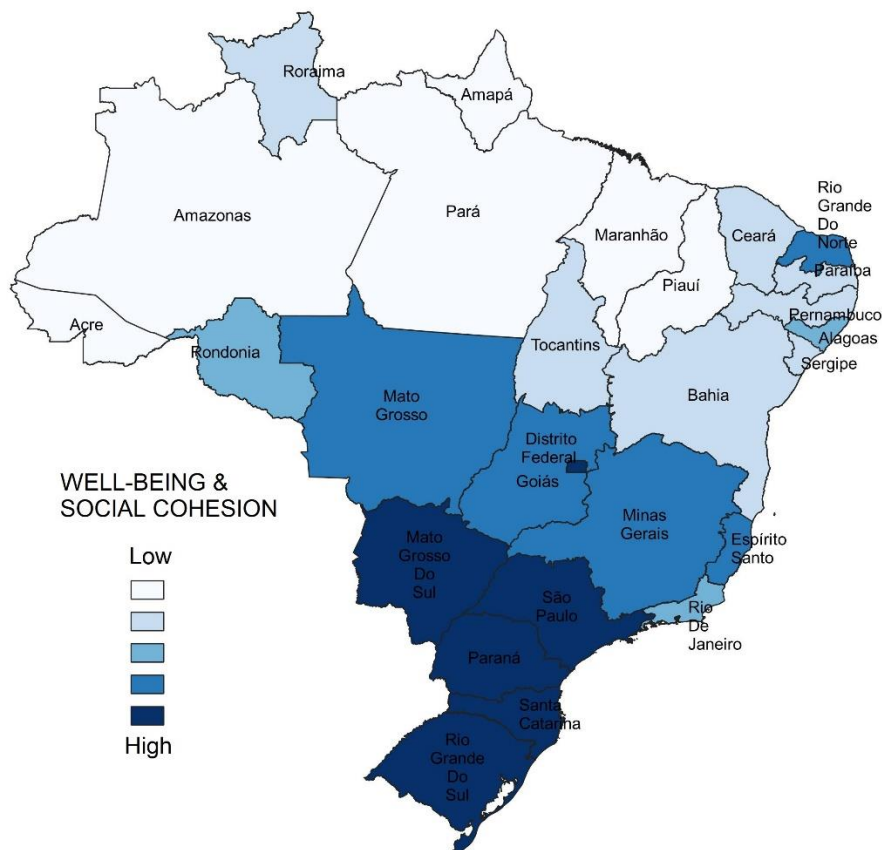
Em 2011, logo no início do governo da presidente Dilma Rousseff, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Plano foi dividido em três eixos com o objetivo de aumentar a renda per capita e o bem-estar das famílias.

A primeira foi a “Garantia de Renda”, cujo principal programa era o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada². O segundo foi “Inclusão Produtiva”, dividido em Urbano e Rural. Embora os cursos de qualificação profissional, a intermediação na busca de vagas de trabalho e o incentivo ao microcrédito e à economia solidária fossem medidas pertencentes ao eixo no meio urbano, havia programas governamentais voltados à inclusão produtiva no campo, como os de assistência técnica, crédito agrícola e iniciativas de compra garantida que facilitavam a comercialização dos produtos. As famílias mais pobres e vulneráveis que se beneficiam desses programas muitas vezes coincidem com os beneficiários do Bolsa Família. O terceiro eixo era “Acesso aos serviços”: seriam oferecidas políticas públicas com foco prioritário nas famílias que constam do Cadastro

² O Benefício de Prestação Continuada - BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa com deficiência de qualquer idade.

Único, banco de dados do governo federal onde são inseridas as informações das famílias mais vulneráveis.

Mapa 3: Dimensão de Bem-estar e Coesão Social do IDERE por nível de desenvolvimento no contexto do país



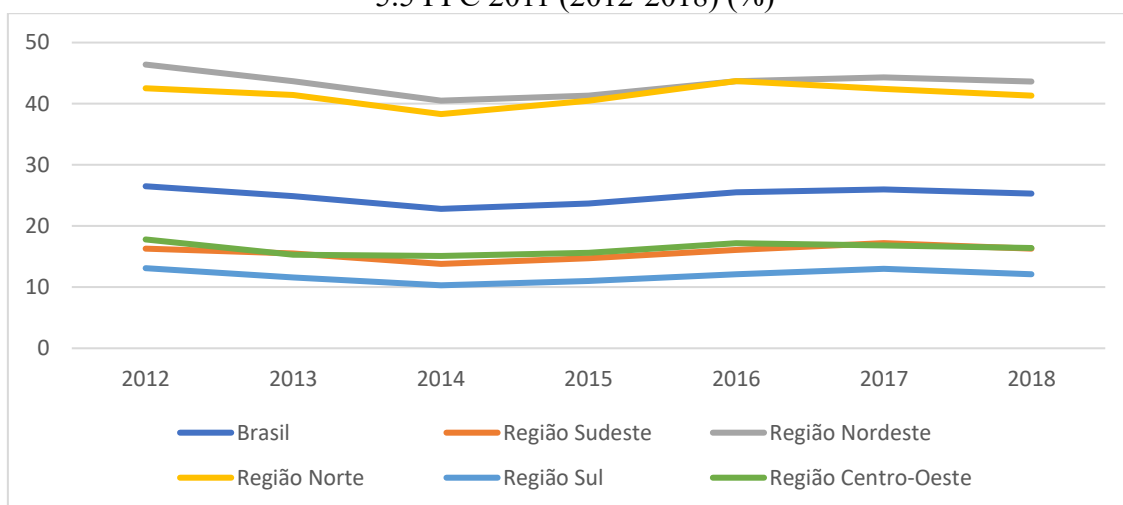
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de www.iderelam.com
A classificação em níveis de desenvolvimento foi realizada de acordo com o método estatístico natural breaks.

Os resultados do Plano Brasil Sem Miséria foram animadores nos primeiros anos, principalmente no enfrentamento da extrema pobreza. Mas, infelizmente, o lema “Brasil - país rico é país sem pobreza”, não foi cumprido, como mostra o Gráfico 5. Fica evidente que, se considerarmos a pobreza como a menor renda real diária per capita de US\$ 5,5, houve variações muito pequenas. Em 2012, 26,5% dos brasileiros viviam nessa condição e em 2018, 25,3%. Mas o gráfico deixa claro que os resultados são muito diferentes entre as regiões. No primeiro grupo estão as regiões Nordeste e Norte.

Considerando a região Norte, há certa heterogeneidade nesse resultado, sendo que Rondônia teve melhor resultado (25,5%), seguido de Tocantins (31,5%) e Roraima (32,6%). Na Região Nordeste, todos os estados tinham mais de 40% da população com

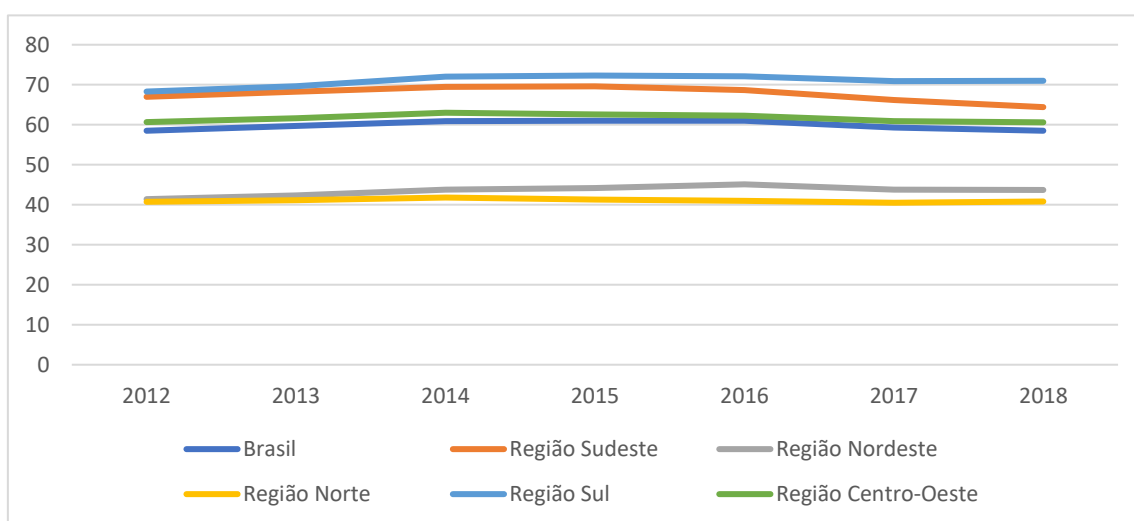
renda diária inferior a US\$ 5,5, exceto o Rio Grande do Norte (com 38%). Vale destacar também a grave situação do Maranhão, já que, de 2012 a 2018, mais da metade de sua população encontrava-se em situação de pobreza. No segundo grupo, em situação oposta, estão os estados das Regiões Sul e Sudeste, com destaque para Santa Catarina, cujo percentual caiu 10%. No terceiro grupo, encontram-se os estados do Centro-Oeste, cujos resultados em termos de pobreza foram mais homogêneos em 2018: Mato Grosso do Sul (16,5%), Mato Grosso (15,2%) e Goiás (18,4%).

Gráfico 5: Proporção de pessoas com efetiva renda real per capita doméstica até US\$ 5.5 PPC 2011 (2012-2018) (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE, 2018.

Gráfico 6: Proporção de pessoas com 14anos ou mais em ocupações formais – 2012-2018 (%)

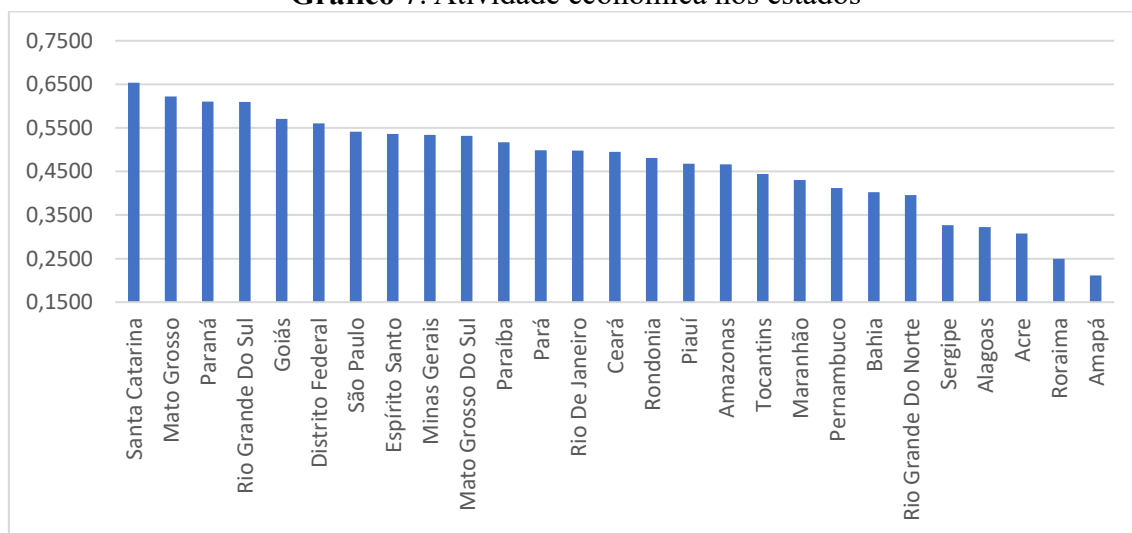


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE, 2018.

Outra dimensão muito importante para o bem-estar é a proporção de trabalhadores em ocupações formais. Na América Latina como um todo, este é um grande desafio, e no

Brasil não é menos importante. O Gráfico 6 mostra a taxa de ocupação formal, incluindo empregados com carteira assinada, empregado doméstico com carteira assinada, militar, servidor público legal, trabalhador autônomo e empregador que contribui para a previdência social. Este Gráfico mostra uma relativa estabilidade entre 2012 e 2018. O Brasil chegou a taxas de 58,5% em 2012, a taxa apresentou uma melhora relativa nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 (61,0%) e em 2018 voltou ao patamar inicial. Mas as diferenças entre as regiões são evidentes. Em 2018, o grupo com os piores resultados estava nos estados do Norte (40,8%) e Nordeste (43,7%). No Norte, há uma grande diferença entre os resultados de Rondônia (54,1%) e do Pará (35,2%). No Nordeste, os destaques negativos são Maranhão (35,1%) e Piauí (37,6%) e os positivos para Alagoas (51,4%), Pernambuco (48,4%) e Rio Grande do Norte (48,2%). Entre as melhores regiões, é interessante notar que, em 2012, a Região Sul (68,3%) obteve os maiores percentuais de formalização, enquanto a Região Sudeste chegou a 67,0%. Em 2018, o Sul subiu para 71,0%, enquanto o Sudeste caiu para 64,4%. Já a Região Centro-Oeste apresentou um comportamento relativamente constante com percentuais de formalização em torno de 60% em todos os anos.

Gráfico 7: Atividade econômica nos estados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE, 2018.

Considerando as evidências apresentadas nesta seção, a situação de bem-estar é muito influenciada pelas características regionais, de modo que reflete uma dimensão de desigualdade territorial com base nos indicadores analisados. O próprio IDERE Latam deixa clara essa divisão regional ao opor os estados do Sul e Sudeste como os mais desenvolvidos e os do Norte e Nordeste como aqueles com os menores índices de bem-

estar. Também é preciso considerar que tais números não podem deixar de estar associados à dimensão econômica, pois é mais difícil existir bem-estar em regiões economicamente atrasadas (ver Gráfico 7). A disparidade no indicador de atividade econômica deve-se principalmente aos níveis de desemprego e ao tamanho do mercado. Em relação a esta última, há uma grande discrepância entre os estados que é muito desigual tendo em vista as menores taxas nos estados do Norte e Nordeste.

CONCLUSÕES

Nesta seção final, dois tipos de comentários são relevantes. Em primeiro lugar, a vantagem do IDERE como índice multidimensional para analisar a desigualdade regional e o desenvolvimento territorial. Em segundo lugar, a situação de desigualdade regional no caso brasileiro, conforme a metodologia fornecida pelo IDERE. Em relação ao primeiro aspecto, a aplicação do IDERE Latam ao caso do Brasil mostra claramente a vantagem de compreender o desenvolvimento e as desigualdades territoriais a partir de uma perspectiva multidimensional. O fenômeno a ser observado é complexo e, embora nunca possa ser totalmente captado por um índice, a consideração de múltiplas dimensões permite encontrar explicações, respostas e novas perguntas, visando avançar na compreensão do desenvolvimento em sua dimensão regional que, ao se afastar das médias nacionais, captura as peculiaridades territoriais.

De fato, se um índice de desenvolvimento como o IDERE Latam apresenta variações importantes em seu valor global entre as regiões, pode ser porque existam diferentes fatores e condições que exigem que as características de cada região sejam consideradas. A única forma de obter pistas sobre estas diferentes condições e fatores é conseguir abrir o valor global numa multiplicidade de dimensões para explorar qual é a agenda de desenvolvimento latente em cada território. Certamente há um interesse de todas as regiões em alcançar altos níveis de desenvolvimento. No entanto, cada região terá um caminho particular a seguir, em grande parte marcado pelos desafios e oportunidades que cada dimensão do desenvolvimento apresenta para cada território.

Por outro lado, além de apontar as características de cada território, um índice como o IDERE Latam também permite visualizar dinâmicas macroespaciais que agrupam territórios e mostram comportamentos regionais que merecem atenção. Isso é claramente observado no caso brasileiro. Portanto, um índice como o IDERE Latam permite considerar a multiplicidade de cenários, em nível regional, inter-regional (ou macrorregional) e nacional.

Com relação às evidências do IDERE Brasil, considerando as duas dimensões analisadas, há achados que merecem ser destacados. A primeira é a combinação da desigualdade regional desigualdade social e econômica. Nas duas dimensões analisadas e seus indicadores expressa-se uma divisão muito nítida entre as regiões Sul e Sudeste com as regiões Norte e Nordeste. Essa realidade tem razões multidimensionais e é conhecida há muito tempo, inclusive por pesquisadores e comentaristas estrangeiros, como é o caso de Jacques Lambert, que na década de 1950 ficou famoso por seu livro “Os Dois Brasis”. Da mesma forma, a expressão “Belíndia” (Brasil como fusão da Bélgica e da Índia), popularizada pelo economista Edmar Bacha em 1974, busca captar a divisão que existe no país quando se toma como referência as diferentes realidades regionais para análise. De fato, a trajetória republicana do país desde o final do século XIX foi marcada por muita desigualdade regional que, embora tenha diminuído ao longo do tempo, ainda é uma característica muito presente.

São diversas as consequências dessa situação estrutural que se expressam nas esferas econômica, social, política e cultural. Inicialmente, conforme se analisou, para qualquer um dos indicadores econômicos utilizados, a clivagem é muito clara. O atraso histórico dificulta a superação da desigualdade regional para os estados do Norte e Nordeste. As regiões Norte e Nordeste respondem por 20% do PIB nacional, embora esta última tenha uma participação maior que a Centro-Oeste, tem uma população bem maior. De qualquer forma, a riqueza gerada é muito pouco escoada para o desenvolvimento socioeconômico e há grande concentração de renda. A pobreza atinge níveis muito elevados, assim como as taxas de analfabetismo e os anos de escolaridade.

Além dos indicadores analisados no IDERE, o desenvolvimento regional do Brasil também deve considerar dimensões adicionais. Quanto à questão territorial, seria muito importante analisar experiências de associativismo regional e fóruns de cooperação interestadual. O tema do associativismo territorial no Brasil é uma necessidade (GRIN; ABRUCIO, 2018; GRIN *et al.*, 2018; GRIN; ABRUCIO, 2017; MEZA *et al.*, 2019). O país tem 5.570 municípios e vários estados. O desafio de ajustar a autonomia subnacional, garantida com a cooperação regional, como ferramenta estratégica para potencializar o desenvolvimento regional.

A ampliação da constituição e implementação desses tipos de arranjos de cooperação e desenvolvimento territorial e regional no país é outra área em que o papel do governo federal é fundamental. Na mesma linha, é pouco provável que, na ausência

de níveis mínimos de capital social, seja possível desenhar boas políticas de desenvolvimento social. Desde o trabalho seminal de Putnam (2006), está bem estabelecida a visão de que a existência de valores cívicos e de que a participação da sociedade é um aspecto nodal para alcançar o sucesso no desenvolvimento. Quando se olha os indicadores com a existência de organizações não governamentais ou o grau de associativismo local entre os diferentes estados e regiões, essa é outra dimensão fundamental. Em suma, as políticas públicas e a articulação federal são condições necessárias, mas não suficientes para estimular o desenvolvimento regional. O segundo tema são as capacidades estatais – técnicas e políticas – dos estados, pois este panorama permite uma melhor compreensão das possibilidades e limites do desenvolvimento vinculado às políticas públicas dos governos subnacionais.

O Brasil é um país continental, portanto cada região, e cada estado, possui características próprias, o que torna a questão do desenvolvimento regional uma das mais complexas agendas de políticas governamentais. Como visto, a desigualdade regional, interestadual e inter-regional e seus efeitos no desenvolvimento humano são significativos, o que torna necessária a formulação e implementação de políticas públicas federais que considerem essa realidade.

REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, Francisco. El enfoque del desarrollo económico territorial. *In*: COSTAMAGNA, Pablo; PÉREZ ROZZI, S. **Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial**: los aprendizajes desde ConectaDEL. Buenos Aires: ConectaDEL, 2015.

ALBURQUERQUE, Francisco; COSTAMAGNA, Pablo; FERRARO, Carlo. **Desarrollo económico local, descentralización y democracia**. Buenos Aires: UNSAN Edita, 2008.

AROCENA, José; MARSIGLIA, Javier. **La escena territorial del desarrollo**: actores, relatos y políticas. Montevideo: Taurus, 2018.

ARRETICHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BECATTINI, Giacomo. **The caterpillar and the butterfly**: an exemplary case of development in the Italy of the industrial districts. Firenze: Felice Le Monnier, 2001.

BECATTINI, Giacomo. Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial. **Economía Industrial**, [Madrid], n. 359, p. 21-27, 2006. Edición Especial.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. El nuevo debate regional. *In*: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (ed.). **Las regiones que ganan**. Valencia: Alfons el Magnámin, 1994. p. 19-37.

BOISIER, Sergio. Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿utopía o necesidad? **Ambiente y Desarrollo**, Bogotá, v. 9, n. 2, p. 42-45, 1993.

BOISIER, Sergio. **Territorio, Estado y sociedad en Chile**: la dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. 2007. 339 f. Thesis (Doctorado en Economía) – Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Alcalá, Henares, 2007. Disponible em:

<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/2113/TESIS%20SBOISIER%20VERSION%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015**: versão preliminar. Brasília, DF, 2014. Disponible em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em: 23 mar. 2023.

CAMAGNI, Roberto; CAPELLO, Roberta. Regional competitiveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union.

Regional Studies, Londres, v. 4, n. 9, p. 1383-1402, 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017**: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. GERMAN AGENCY FOR TECHNICAL COOPERATION. **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina**: análisis comparativo. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. Disponible em:

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2691>. Acesso em: 22 mar. 2023.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2019. Disponible em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdf. Acesso em: 22 mar. 2023.

COSTAMAGNA, Pablo. **Política y formación en el desarrollo territorial**: aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Donostia-San Sebastián: Orkestra: Instituto Vasco de Competitividad, Fundación Deusto, 2015. (Serie Desarrollo Territorial). Disponible em:

<http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/orkestra/orkestra45.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n. 3, 2005.

GRIN, Eduardo José *et. al.* O mapa regional das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento humano no Brasil. Direitos humanos e desigualdade no Brasil.

Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 99-122, jul. 2021. Disponible em:

https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/b1_-_d521976c-0e1d-2ab6-d285-cacde252c490.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, p. 1- 27, 2017.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, v. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, A. B; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

<https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>

HAYNES, J. **Development Studies**. Cambridge: Polity, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?edicao=21073&t=sobre>. Acesso em:

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Estudos e pesquisa. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (Estudos e pesquisa. Informação demográfica e socioeconômica, n. 35).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília: INEP, 1997. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/mapa-do-analfabetismo-no-brasil>. Acesso em: 23 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resumo técnico**: censo da educação básica 2018. Brasília: INEP, 2019.

Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

MEZA, Oliver D.; GRIN, Eduardo José; FERNANDES, Antônio Sérgio; ABRUCIO, Fernando Luiz. Intermunicipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter? **Urban Affairs Review**, Thousands Oaks, v. 55, n. 3, p. 887-922, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1078087418816433>. Acesso em: 23 mar. 2023.

NIJKAMP, P. The “resourceful region”. A new conceptualisation of regional development strategies. **Journal of Regional Research**, v. 36, p. 191-214, 2016.

NUSSBAUM, Martha C. Capabilities as fundamental entitlements: sen and social justice. **Feminist Economics**, Houston, v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003.

NUSSBAUM, Martha C. **Frontiers of justice: disability, nationality, species membership**. Cambridge: Belknap of Harvard University Press, 2006.

NUSSBAUM, Martha C. **Women and human development: the capabilities approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PIKE Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andres; TOMANEY, John. Local and regional development: reflections and futures. *In*: PIKE Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andres; TOMANEY, John (ed.). **Handbook of Local and Regional Development**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 618-630.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD; Rio de Janeiro: IPEA; Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/#home>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: one meaning and measurement. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián; VIAL COSSANI, Camilo (ed.). **Índice de Desarrollo Regional Chile – Uruguay: una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina**. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile; Montevideo: Universidad de la República (Uruguay), 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/Avany/Downloads/IDERE%202018%20Final%20\(web\).pdf](file:///C:/Users/Avany/Downloads/IDERE%202018%20Final%20(web).pdf). Acesso em: 24 mar. 2023.

RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián; VIAL COSSANI, Camilo (ed.). **Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: el índice de desarrollo regional LATAM**. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile; Montevideo: Universidad de la República (Uruguay), 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.32457/UA.84>. Acesso em: 24 mar. 2023.

RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián; VIAL COSSANI, Camilo; PARRAO, Alejandra. Índice Compuesto y Multidimensional de Desarrollo Regional: una propuesta para América Latina. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, Santiago de Chile, v. 12, n.23, p.1-30, 2021.

SAXENIAN, Annalee. **Regional Advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128**. Cambridge, Harvard University Press, 1994.

SEN, Amartya. **Commodities and capabilities**. Amsterdam: Elsevier, 1985.

SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad**. Madrid: Editorial Planeta, 1999.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno**. Madrid: Pirámide, 1999.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo**. Madrid: Antoni Bosch, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; RODRÍGUEZ COHARD, JC. Local development in a global world: challenges and opportunities. **Regional Science Policy Practice**,

New Jersey, v. 11, p. 885-897, 2019. Disponível em:
<https://doi.org/10.1111/rsp3.12164>. Acesso em:

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; RODRÍGUEZ COHARD, Juan Carlos.
Globalización y desarrollo de los territorios. Madrid: Ediciones Pirámide, 2020.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, out./dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201430>. Acesso em:

VIAL COSSANI, M. Camilo (ed.). **Índice de Desarrollo Regional IDERE 2016**. Santiago: RIL, 2016.

VIAL COSSANI, M. Camilo (ed.). **Índice de desarrollo regional IDERE 2017**. Santiago: RIL, 2017.

VIAL COSSANI, M. Camilo (ed.). **Índice de desarrollo regional IDERE 2019**. Santiago: RIL, 2019.

SEÇÃO 4: DEMOCRACIAS

PARTICIPAÇÃO, COPRODUÇÃO E GOVERNANÇA
DEMOCRÁTICA

COPRODUÇÃO E ACCOUNTABILITY EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PÚBLICOS: ARTICULAÇÕES CONCEITUAIS E APRENDIZAGENS COM A PRÁTICA

PAULA CHIES SCHOMMER

INTRODUÇÃO

O engajamento mútuo de cidadãos e profissionais em processos de coprodução pode ampliar a qualidade e o acesso aos serviços públicos (LOEFFLER; BOVAIRD, 2018). As características da coprodução e seu potencial para adicionar valor aos serviços variam conforme elementos contextuais e a natureza dos serviços públicos, em áreas como saúde, educação, infraestrutura urbana e segurança pública (OSTROM, 1996; BOVAIRD, 2007; BRANDSEN; HOENINGH, 2016; NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017; ROCHA *et al.*, 2019).

Processos administrativos regulares, como orçamento, contabilidade, compras e contratações, controle e auditoria, são componentes da provisão de diferentes serviços públicos e sua accountability. Essas atividades intermediárias e regulares envolvem a interação entre profissionais e usuários-cidadãos em diferentes fases e maneiras, em graus variáveis de compartilhamento de recursos, conhecimento e poder. Pode-se considerar que tais atividades são, em alguma medida, coproduzidas.

Um conjunto variado de iniciativas locais, nacionais e globais vem buscando promover participação cidadã, accountability colaborativa e governo aberto. Essa abertura, que é inerente à governança pública, tende a afetar também processos internos tradicionais de gestão pública.

Este trabalho discute características da coprodução na gestão pública (organizacional) e na governança pública (interorganizacional) em práticas de orçamento

participativo, OP, contratação aberta, governo aberto, accountability social e coprodução da informação e do controle. A pesquisa, de caráter qualitativo, inclui fragmentos de literatura acadêmica e técnica e a sistematização de seis exemplos no Brasil guiados por esses cinco conceitos. A metodologia inclui a intermediação de conhecimentos (*knowledge brokering*) entre pesquisadores e praticantes, em um conjunto de projetos e estudos em que a autora esteve envolvida nos últimos anos (SCHOMMER *et al.*, 2015; GUERZOVICH; SCHOMMER, 2016; HERNANDEZ; SCHOMMER; DE VILCHEZ, 2021; GUERZOVICH *et al.*, 2022; GONZAGA, 2022).

Entre as características identificadas nos seis exemplos, estão: a) sua finalidade, o contexto em que se originam e se desenvolvem e quem os promove; b) o que é coproduzido, as fases em que ocorre a coprodução, o desenho institucional e as metodologias utilizadas, o papel de cidadãos e agentes públicos, o perfil dos agentes públicos envolvidos, e o grau de compartilhamento de poder; c) os resultados alcançados na provisão de serviços e os efeitos em processos administrativos; d) obstáculos para a continuidade da coprodução. A partir dessas características, o trabalho identifica similaridades e particularidades entre práticas orientadas por conceitos similares e discute: a coprodução de meios e fins; a relação entre dimensões técnicas e políticas; as escalas de ação (local e global) e sua mútua influência; o horizonte temporal (planos de curto prazo em processos de mudança de longo prazo) e; a viabilidade da coprodução quando o contexto político é conflituoso, minando a confiança e dificultando a abertura e a colaboração.

COPRODUÇÃO E ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA E NA GOVERNANÇA PÚBLICA

A gestão pública e a governança pública envolvem dimensões substantivas e instrumentais, valores e princípios que orientam a ação e estão presentes nas práticas cotidianas (DENHARDT; CATLAW, 2014; VENTRISS, 2021). As instituições, instrumentos e práticas de gestão pública e de governança pública são influenciadas por regimes ou modelos de administração pública vigentes em cada contexto (PESTOFF, 2018; SANTOS; SCHOMMER, 2018) e pela complexidade dos problemas e relações envolvidas (VENTRISS, 2021; WENGER-TRAYNER, B.; WENGER-TRAYNER, E., 2021). São também influenciadas por valores morais e pela maneira como burocratas e políticos governantes abrem-se para a colaboração com outros segmentos e a participação

cidadã (AGRANOFF, 2014; SANTOS, 2019), pelas maneiras pelas quais os cidadãos se envolvem nas questões públicas (VENTRISS, 2021), e pelo desenho e desempenho dos sistemas de accountability (SCHOMMER *et al.*, 2015). A natureza e as características de cada serviço público também influenciam como a administração pública é capaz de combinar recursos e construir relações entre agências estatais, cidadãos e organizações privadas.

A coprodução é uma estratégia para o desenho e a entrega de serviços e bens públicos por meio do engajamento mútuo e contínuo de governantes e cidadãos (usuários e comunidades), os quais compartilham poder, recursos e responsabilidades (BRUDNEY; ENGLAND, 1983; BOVAIRD, 2007; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012; SALM, 2014). Esse engajamento mútuo de cidadãos e servidores públicos pode ocorrer em duas fases principais: co-desenho e/ou co-entrega (co-designing and/or co-delivery), ou planejamento e implementação (BOVAIRD, 2007).

É possível dividir as duas fases principais e considerar a coprodução em quatro fases: a) co-comissionamento (co-commissioning), na qual cidadãos e servidores atuam para identificar necessidades de serviços, por exemplo, em educação ou segurança pública, e definir prioridades na alocação do orçamento; b) co-desenho (co-designing), na qual, por exemplo, se detalha um projeto no qual o orçamento será utilizado, se define ou redesenha como um serviço será provido; c) co-entrega (co-delivery), na qual profissionais e usuários trabalham juntos na linha de frente para prover serviços de educação, saúde ou assistência, por exemplo; d) co-avaliação (co-assessment), na qual agentes estatais e cidadãos trabalham juntos, por exemplo, para monitorar a qualidade ou auditar a implementação de um serviço (NABATCHI *et al.*, 2017).

É possível distinguir, ainda, co-criação de coprodução. Co-criação para se referir ao envolvimento de cidadãos nas etapas de design ou planejamento e coprodução para designar o necessário envolvimento de cidadãos, junto com profissionais, na entrega ou implementação de bens e serviços públicos (BRANDSEN; STEEN; VERSCHUERE, 2018).

A coprodução pode ocorrer em diferentes regimes de administração pública (PESTOFF, 2018). Na administração pública tradicional ou “velha administração pública”, a coprodução prioriza a eficiência ou é utilizada para demonstrar a presença do Estado (SALM; MENEGASSO, 2010). O poder compartilhado com os cidadãos é mínimo. Na abordagem orientada ao mercado ou “nova gestão pública”, a coprodução é vista como uma maneira de aumentar a eficiência e promover inovação, ao envolver

cidadãos e organizações privadas (com ou sem fins lucrativos) na provisão de serviços públicos (PESTOFF, 2018). Na “nova governança pública”, o engajamento de cidadãos e profissionais é valorizado como uma maneira de aprimorar a qualidade dos serviços públicos e promover confiança, poder cidadão e democracia (LOEFLER; BOVAID, 2018; FLEDDERUS, 2018). Múltiplos atores interdependentes (*um Estado plural*) contribuem para a entrega de serviços públicos e múltiplos processos (*um Estado pluralista*) informam as políticas públicas (OSBORNE, 2010).

A ampliação do rol de atores e processos para a produção de serviços públicos adiciona visões, recursos e interações, aumentando possibilidades para lidar com incertezas e com a complexidade dos problemas públicos. Isso desafia a operação da “máquina pública” e as práticas regulares de gestão e governança, demandando adaptações substantivas e instrumentais e inovações que promovam inclusão, colaboração, abertura, transparência e accountability.

As abordagens à accountability também variam conforme os regimes de administração pública (ROCHA, 2011; DENHARDT, J.; DENHARDT, R., 2003; PAGANI, 2022). A accountability hierárquica, baseada em conformidade e na separação entre administração e política, é típica da administração pública tradicional, ou “velha administração pública”. Uma accountability orientada pelo mercado (*market-driven*) é típica da nova gestão pública. Já uma abordagem sistêmica e relacional é consistente com o regime da nova governança pública.

O conceito de accountability vem se expandindo em função da complexidade e diversificação dos mecanismos de governança e do reconhecimento de que a participação cidadã é relevante para a efetividade dos serviços públicos e da própria accountability (GUERZOVICH; POLI, 2014; GPSA, 2022). Termos como accountability transversal (GOETZ; JENKINS, 2001), accountability social (HERNANDEZ; DE VILCHEZ, 2014; KRUKS-WISNER, 2022), accountability sistêmica (SCHOMMER *et al.*, 2015), e accountability social colaborativa (GUERZOVICH *et al.*, 2022; GPSA, 2022) vem sendo difundidas no campo de estudos e práticas (HERNANDEZ *et al.*, 2021). Para além do arcabouço institucional da accountability, a qualidade das relações entre os atores ou agentes em cada contexto são relevantes, de acordo com uma abordagem relacional (MONCRIEFFE, 2011; PAGANI, 2022).

Em paralelo às eleições e aos mecanismos institucionais de freios e contrapesos entre os Poderes, há diversidade de iniciativas de diferentes atores e em variados pontos dos sistemas de gestão pública, buscando promover accountability. O papel dos cidadãos

expande-se. O voto e as demandas por informação e justificção por atos, omissões e resultados (*answerability*) são ainda relevantes, assim como as recompensas ou punições por desempenho, por ações (legais ou ilegais) e por uso ou abuso do poder pelos agentes públicos – políticos, servidores públicos, e organizações privadas que exercem funções públicas (SCHEDLER, 1999; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; KOPPEL, 2005). Mas para além disso, vê-se que cidadãos podem colaborar com agentes públicos na produção da informação e do controle e na tomada de decisão, implementação e monitoramento de atividades, contribuindo para o desempenho da administração pública, dos serviços e políticas públicas (HERNANDEZ *et al.*, 2021; SCHOMMER *et al.*, 2015).

A qualidade, diversidade e transparência dos dados e informações públicas, por exemplo, podem ser ampliadas uma vez que a cidadania, a academia, a mídia e organizações privadas colaboram com agências governamentais para produzi-las e utilizá-las para debater e tomar decisões. A participação cidadã no monitoramento da qualidade dos serviços públicos e na auditoria dos orçamentos públicos pode contribuir para sua eficiência e efetividade. Assim, a informação e o controle na administração pública podem ser vistos como bens públicos coproduzidos por cidadãos e agentes públicos (SCHOMMER *et al.*, 2015). A *accountability*, portanto, é complexa e coproduzida por um conjunto de atores em processos abertos, inovativos e situados no contexto (DENHARDT, J.; DENHARDT, R., 2003; HERNANDEZ *et al.*, 2021).

A própria coprodução de serviços públicos implica uma abordagem específica de *accountability*. Cidadãos e agentes públicos podem coproduzir *accountability* enquanto coproduzem saúde, educação, assistência social ou segurança pública. A *accountability* pode também ser produzida em processos administrativos regulares, como orçamento, compras e contratações, contabilidade, controle e auditoria, os quais fazem parte da provisão de todo e qualquer serviço público. Essas atividades intermediárias e regulares envolvem a interação entre profissionais e usuários-cidadãos em diferentes fases e maneiras, em graus variados de compartilhamento de recursos, conhecimento e poder.

Um conjunto diverso de iniciativas locais, nacionais e globais vem buscando promover *accountability* colaborativa, participação cidadã e governo aberto nessas atividades intermediárias e regulares, utilizando vários conceitos, instrumentos e estratégias. O que eles têm em comum? Quais são suas singularidades? Quais são as principais características da coprodução na gestão pública (organizacional) e na governança pública (interorganizacional) em práticas de orçamento participativo, contratação aberta, governo aberto, *accountability* social e coprodução da informação e

do controle? Como os elementos estruturantes da coprodução – informação, conhecimento, transparência, accountability, confiança e participação cidadã (ROCHA *et al.*, 2021) – influenciam-se mutuamente na prática? Como processos administrativos regulares e tradicionais na administração pública, por outro lado, limitam a cidadania, o governo aberto e a governança colaborativa? E como estes podem contribuir para transformar tais processos tradicionais? Essas indagações instigam e orientam as reflexões que se mostra na sequência, começando por apresentar definições e características de algumas dessas iniciativas.

DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS

O orçamento participativo, OP, corresponde ao

“processo de envolvimento de cidadãos ordinários/não-eleitos na alocação de recursos públicos; um instrumento de governança promovido por autoridades públicas para a participação cidadã em processo de argumentação e deliberação para alocar recursos públicos; uma dinâmica para a tomada de decisão, implementação e gestão de uma parte ou de todo o montante do orçamento de uma instituição.” (SCHOMMER *et al.*, 2023, p.1).

A intervenção de cidadãos na aplicação de recursos, como indivíduos ou membros de associações, usualmente ocorre por meio de encontros presenciais em um território específico, podendo envolver interações online. Algumas vezes focaliza temas, grupos ou instituições específicas (como escolas públicas, por exemplo). Os processos são repetidos ao longo dos anos e há alguma forma de prestação de contas (accountability) sobre os resultados.

A partir da experiência pioneira na cidade brasileira de Porto Alegre, iniciada em 1989, o OP foi disseminado e adaptado globalmente (GANUZA; BAIOCCHI, 2012; LÜCHMANN, 2014; DIAS; JULIO, 2019), embora tenha declinado no Brasil (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). Foi difundido tanto como um processo de deliberação pública, uma inovação democrática, um modo de governança, um instrumento de política pública para envolver cidadãos na tomada de decisão, um procedimento de administração pública, ou como um dispositivo de política pública internacional incluído no kit de ferramentas para a “boa governança” (GANUZA; BAIOCCHI 2012; SINTOMER *et al.*, 2012; WAMPLER; MCNULTY; TOUCHTON, 2018; DIAS; JULIO, 2019).

As iniciativas de OP são assimétricas e diversas em termos de nível de compartilhamento de poder e recursos, delimitação territorial, escopo de decisão,

qualidade da participação, finalidades e desenho institucional e metodológico (SINTOMER *et al.* 2012). Cada OP pode influenciar os processos administrativos regulares em maior ou menor grau. Em Porto Alegre, por exemplo, o governo aproveitou a implementação do OP, em seu início, para promover reformas administrativa e tributária, tornando-o uma política central (LÜCHMANN, 2014). Em outros casos, o OP é utilizado como instrumento marginal ou pontual, sem alterar a maneira como a administração pública é conduzida (DIAS; JULIO, 2019).

O OP vem sendo promovido por governos e apoiado por redes locais, globais e regionais, envolvendo partidos políticos, movimentos sociais, academia, organizações da sociedade civil, OSCs, e organismos multilaterais, como o Banco Mundial, agências das Nações Unidas, a Parceria Global pela Transparência Fiscal [Global Partnership for Fiscal Transparency], (GIFT, 2022) e a Parceria Internacional Orçamentária [International Budget Partnership] (IBP, 2022), entre outras. Usualmente complementar à democracia representativa, o OP também ocorre em experimentos de democracia radical e em contextos autoritários (DIAS; JULIO, 2019; GANUZA; BAIOCCHI, 2012).

Enquanto o OP é geralmente liderado por governos, iniciativas de *accountability social* são usualmente lideradas por cidadãos (em diferentes graus e tipos de colaboração com governos). **Accountability social** refere-se à mobilização da cidadania, entre e para além das eleições, para estimular e demandar respostas a necessidades específicas e manter os agentes públicos e provedores de serviços responsivos e passíveis de responsabilização por seus atos e omissões (GRANDVOINET; ASLAM; RAHA, 2015). Isso inclui um conjunto diverso de iniciativas, práticas e mecanismos de controle liderados por cidadãos, OSCs e imprensa para questionar, demandar transparência, monitorar e avaliar o desempenho de políticos, servidores públicos e empresas privadas que gerenciam recursos públicos (HERNANDEZ; DE VILCHEZ, 2014; HERNANDEZ *et al.*, 2021).

Nas formas de **accountability social colaborativa**, aqueles que usualmente demandam *accountability* e aqueles que devem responder a essas demandas trabalham próximos, há interseções entre seus papéis e não há fronteiras tão claras para distingui-los. Cidadãos cooperam com provedores de serviços ou servidores públicos para alcançar objetivos comuns, em lugar de utilizar estratégias confrontativas ou adversariais para contrabalançar o poder (KOSACK; FUNG, 2014; GPSA, 2015, 2022; GUERZOVICH; SCHOMMER, 2016). Conflitos, interesses divergentes e instrumentos como protestos seguem presentes. Entretanto, a primeira opção é o diálogo e a colaboração voltada à

solução de problemas específicos e à busca de resultados superiores no longo prazo (HERNANDEZ *et al.*, 2021; GUERZOVICH *et al.* 2022).

Usualmente originadas e desenvolvidas em contextos específicos, algumas iniciativas de accountability social articulam-se em rede, como no caso da Rede Latino-americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis (HERNANDEZ *et al.*, 2021), ou são promovidas por organizações internacionais, como no programa Parceria Global pela Accountability Social do Banco Mundial [World Bank's Global Partnership for Social Accountability Program] (GPSA, 2022).

Quando uma iniciativa de accountability social encontra um governo aberto, isto é, mecanismos e servidores públicos interessados em ouvir, responder e colaborar com cidadãos, aumentam as chances de que haja colaboração e bons resultados. De acordo com a Parceria pelo Governo Aberto [Open Government Partnership] (OGP, 2022b), **governo aberto** é uma abordagem de governo que valoriza o acesso à informação, a participação cidadã e a accountability pública como meios para aprimorar a governança e resolver desafios públicos. Trata-se de um conceito ambíguo e difuso (EDWARDS; MCGEE, 2016), baseado na premissa de que cidadãos, sociedade civil e governos trabalhem juntos para perseguir interesses comuns.

Nos primeiros anos da difusão do termo, 'governo aberto' era muitas vezes associado com dados, tecnologias de informação e comunicação, TICs, e inovação, expressando o entusiasmo com o potencial das TICs para promover democratização. Entretanto, as novas formas de manipulação e concentração de poder possibilitadas pelas TICs evidenciaram que a participação, o diálogo e a interação entre cidadãos e agentes públicos são necessários para evitar ou reduzir desinformação, manipulação e desconfiança.

A OGP foi fundada em 2011 por OSCs e os governos nacionais de sete países, incluindo o Brasil, para promover a abordagem do governo aberto. Em 2022, a OGP envolvia 77 países e 106 governos locais. Sua principal estratégia é a co-criação e co-implementação de Planos de Ação de Governo Aberto, envolvendo governos e OSCs (OGP, 2022a).

Uma iniciativa similar à OGP é a Parceria pela Contratação Aberta [Open Contracting Partnership, OCP], uma OSC que atua em mais de 50 países (OCP, 2022).

Contratação aberta é:

[...] uma abordagem para a reforma de políticas e processos de compras públicas que busca aumentar a transparência, a participação e a inclusão (desde

o planejamento até a execução de contratos públicos), fazendo uso de dados abertos, tempestivos e acessíveis para a tomada de decisão, o monitoramento e o controle. (OGP, 2022b, p. 2).

O foco está nas informações e seu uso por aqueles envolvidos direta ou indiretamente nos processos de compras e contratações públicas.

Por fim, ao articular estudos em accountability e em coprodução de serviços públicos no Brasil, Schommer e coautores (2015) elaboraram o conceito de **coprodução da informação e do controle**, que corresponde ao engajamento mútuo e à interação contínua entre cidadãos e agentes estatais para produzir informações e controle na administração pública. Esse processo inclui relações entre atores sociais e agências públicas, elementos técnicos e políticos, formais e informais, os quais formam um sistema político-institucional, cujo desempenho depende do desempenho de cada uma de suas partes e da relação entre elas (SCHOMMER *et al.*, 2015). A coprodução tem potencial para gerar sinergia, ou seja, resultados que não seriam atingidos se não houvesse engajamento e colaboração de diferentes atores, trazendo suas perspectivas, capacidades e recursos complementares (OSTROM, 1996).

O Quadro 1, a seguir, sumariza essas definições e destaca elementos-chave de cada uma delas.

Quadro 1: Definição e elementos-chave de cada abordagem

Conceito	Definição	Elementos-chave
Orçamento participativo	“um processo de envolvimento de cidadãos ordinários/não-eleitos na alocação de recursos públicos; um instrumento de governança promovido por autoridades públicas para a participação cidadã em processo de argumentação e deliberação para alocar recursos públicos; uma dinâmica para a tomada de decisão, implementação e gestão de uma parte ou de todo o montante do orçamento de uma instituição.” (SCHOMMER, 2023, p.1).	Decisão sobre alocação de recursos orçamentários Processos regulares, repetidos em ciclos temporais Em alguns casos associado a reformas administrativas e tributárias Liderada por governos Práticas locais, difusão global
Governo aberto	“abordagem de governo que valoriza o acesso à informação, a participação cidadã e a accountability pública como meios para aprimorar a governança e resolver desafios públicos.” (OGP, 2022a, p.1).	Abordagem baseada em certos valores/princípios, contemplando um conjunto variado de práticas Liderada por governos, em parceria com OSCs

		De uma plataforma global a planos de ação nacionais e locais
Contratação aberta	“abordagem para a reforma de políticas e processos de compras públicas que busca aumentar a transparência, a participação e a inclusão (desde o planejamento até a execução de contratos públicos), fazendo uso de dados abertos, tempestivos e acessíveis para a tomada de decisão, o monitoramento e o controle. (OGP, 2022b, p. 2).	Valores de governo aberto aplicados a processos de compras públicas (os quais envolvem relações e contratos entre organizações públicas e privadas) Ênfase em dados De uma plataforma global a projetos e ações nacionais e locais
Accountability social	“Iniciativas, práticas e mecanismos de controle liderados por cidadãos, OSCs e imprensa, entre uma eleição e outra e para além dos processos eleitorais, para questionar, demandar transparência, monitorar e avaliar o desempenho de políticos, servidores públicos, e empresas privadas que gerenciam recursos públicos.” (HERNANDEZ <i>et al.</i> , 2021). Nas formas de accountability social colaborativa , cidadãos cooperam com provedores de serviços ou servidores públicos para alcançar objetivos comuns.	Diversidade de práticas Usualmente lideradas por cidadãos Parte de iniciativas locais para o compartilhamento de conhecimento em escala global Algumas vezes continuado e conectadas em redes, outras vezes fragmentadas e descontinuadas
Coprodução da informação e do controle	“engajamento mútuo e contínuo entre provedores regulares de informação e controle na administração pública (agências governamentais) e usuários ou interessados nessas informações e no controle (cidadãos, individualmente ou organizados em conselhos, grupos e associações).” (SCHOMMER <i>et. al.</i> , 2015, p. 1377).	Ênfase na sinergia potencialmente gerada por meio da colaboração entre cidadãos e servidores públicos Localizada/situada Conceitualização e teorização incipientes

Fonte: elaboração própria

Essas definições ou abordagens estão relacionadas a práticas contemporâneas no campo da administração pública. A seguir, o trabalho apresenta a metodologia seguida para sua elaboração, detalhando exemplos e discutindo possíveis efeitos dessas abordagens em processos regulares de gestão pública e governança pública.

METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa incluindo fragmentos de literatura acadêmica e técnica sobre coprodução e accountability e a sistematização de seis exemplos no Brasil guiados pelas abordagens de orçamento participativo, governo aberto, contratação aberta, accountability social e coprodução da informação e do controle.

Os exemplos fazem parte de um processo mais amplo de democratização no Brasil desde a década de 1980, envolvendo a construção de arcabouço institucional e cultura política, incluindo práticas e inovações em participação cidadã, orçamento participativo, transparência e accountability, integridade e governo aberto (SCHOMMER *et al.*, 2015; GONZAGA, 2022). Essa construção envolve os governos federal e subnacionais, órgãos de controle, OSCs, organismos internacionais, academia, imprensa e empresas. Inclui aprendizagem política e social e tecnologias, infraestrutura de dados, capacitação, acordos, pactos e leis, entre as quais a Lei de Acesso à Informação 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e Planos de Ação nacionais e subnacionais de Governo Aberto (BRELÁZ; CRANTSCHANINOV; BELLIX, 2021; BRASIL, 2022).

A metodologia inclui elementos de intermediação de conhecimento (*knowledge brokering*), quando os pesquisadores estão envolvidos no processo como facilitadores e agentes de ligação, construtores de capacidade (*capacity builders*) ou gestores de conhecimento (GOLDMAN; PABARI, 2020; GOLDMAN; PABARI; AMISI, 2021). Considera-se que pesquisadores e outros agentes da sociedade civil e do governo algumas vezes atuam como convocadores de sistemas (*systems conveners*) (WENGER-TRAYNER, B.; WENGER-TRAYNER, E., 2021), conectando pessoas, recursos e iniciativas nos campos da administração pública e da accountability social, catalisando mudanças em meio aos processos de intermediação social (KRUKS-WISNER, 2022).

Este capítulo é um extrato de evidências e análises de uma pesquisa em andamento e um conjunto de projetos inter-relacionados. Baseia-se, também, em estudos anteriores no mesmo contexto. As fontes de dados para descrição e análise são documentos (planos, relatórios, orçamentos, projetos, sites institucionais, notícias e notas de reuniões e debates), entrevistas com servidores públicos (burocratas, políticos e seus assessores, cidadãos, pesquisadores e membros de OSCs), além de observação participante nos processos de dois casos. A experiência do Orçamento Legislativo Participativo, OLP foi estudada em profundidade por Gonzaga (2022) e Cataneo (2021), incluindo entrevistas com atores envolvidos, análise de documentos e observação. Os dados sobre a participação

brasileira na Parceria pelo Governo Aberto, OGP, é baseada em documentos (BRASIL, 2022a) e observação. A participação do estado de Santa Catarina na OGP e a definição de padrões de dados abertos em compras são processos recentes e em curso, nos quais a autora está envolvida. O exemplo de Londrina foi investigado por Guertzovich e Schommer (2015) e é complementado por notícias e documentos recentes sobre a experiência. O exemplo de Maringá foi abordado em Schommer *et al.* (2015).

Adota-se como pressuposto que há coprodução em algum nível em pelo menos uma fase do processo em cada exemplo. As características sistematizadas sobre cada exemplo referem-se a:

- a) **finalidade** de cada exemplo, o **contexto** em que se surge e se desenvolve e **quem** o promove;
- b) o que é **coproduzido**, fases em que ocorre a coprodução, desenho institucional e metodologias empregadas, papéis dos cidadãos e agentes públicos, perfil dos agentes públicos envolvidos e grau de compartilhamento de poder;
- c) **resultados** alcançados na prestação de serviços e efeitos nos processos administrativos;
- d) **obstáculos** à continuidade da coprodução.

ORÇAMENTO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO, OLP, DE FLORIANÓPOLIS

Finalidade e contexto

O OLP foi uma iniciativa realizada entre 2018 e 2019 em Florianópolis, a capital do estado brasileiro de Santa Catarina, para alocar recursos públicos pela interação direta entre cidadãos e cinco vereadores do Legislativo municipal. Diferente de experiências prévias de OP no Brasil, lideradas pelo Executivo (LÜCHMANN, 2014), nesse caso, foi liderado por um grupo de cinco parlamentares locais de quatro partidos políticos (CATANEO, 2021; GONZAGA, 2022).

Os parlamentos brasileiros vêm aumentando seu poder na alocação orçamentária (GONZAGA, 2022). As emendas orçamentárias do parlamento (inclusive aquelas propostas pela oposição) passaram a ter execução obrigatórias na esfera federal e em alguns municípios, como Florianópolis. Os cinco parlamentares locais estabeleceram um

processo participativo no qual os cidadãos decidem como alocar a soma dos valores que cada parlamentar tem direito de incluir como emenda orçamentária (CATANEO, 2021). A intenção dos políticos era a de, somando os recursos dos cinco, financiar projetos mais relevantes e realizar uma experiência de democracia participativa liderada pelo Poder Legislativo.

Coprodução

A coprodução nesse exemplo ocorre na fase de deliberação sobre a destinação de uma parcela do orçamento municipal (o valor conjunto que os cinco parlamentares tinham o direito de incluir como emenda orçamentária para execução obrigatória) e em parte no acompanhamento da implementação das decisões pelo Poder Executivo. A metodologia foi desenhada pelos cinco parlamentares e seus assessores, envolvendo OSCs e cidadãos em encontros presenciais em duas regiões da cidade, em dois anos consecutivos. Os parlamentares eram políticos da oposição comprometidos com a agenda de participação pública, transparência e accountability. O compartilhamento de poder foi alto na tomada de decisão de projetos específicos e baixo no monitoramento de sua implementação pelo Executivo.

Resultados

Os resultados e efeitos limitaram-se à capacidade dos cinco parlamentares de apresentar emendas ao orçamento local durante parte de seus mandatos (no mandato de quatro anos, 2017-2020, realizaram duas edições do OLP). O OLP resultou na participação direta dos cidadãos na tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos, na transparência e aprendizagem social sobre processos orçamentários na etapa parlamentar (GONZAGA, 2022), e foi um experimento que combinou elementos de 'orçamento participativo' e 'parlamento aberto', uma das vertentes do 'governo aberto'.

Obstáculos

Houve dificuldades no monitoramento da implementação pelo Executivo e pouca influência sobre as práticas políticas e alocativas do parlamento local como um todo. O OLP não teve continuidade no mandato seguinte, iniciado em 2021.

O BRASIL NA PARCERIA PELO GOVERNO ABERTO E OS CINCO PLANOS NACIONAIS

Finalidade e contexto

O Brasil foi um dos oito países envolvidos no desenho e lançamento da Parceria Pelo Governo Aberto [Open Government Partnership, OGP], em 2011 (BRASIL, 2016). O engajamento na OGP e na agenda de governo aberto fez parte de um processo mais amplo no país, acelerado nos anos 2000, para promover a participação cidadã, a transparência e a prestação de contas na gestão pública. Em 2022, o Brasil está implementando o 5º Plano de Ação para o Governo Aberto (BRASIL, 2022a), liderado pela Controladoria-Geral da União (CGU). A co-criação e a co-implementação dos planos anteriores foram relevantes para fomentar a colaboração entre governo e sociedade civil. O contexto político recente inclui ameaças e retrocessos no quadro institucional sobre transparência e combate à corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019) e tensões na relação entre o governo nacional e segmentos da sociedade civil em diversas áreas, como direitos humanos e proteção ambiental. A candidatura do país a membro da OCDE (BRASIL, 2022b) gerou novos incentivos para promover a transparência e a participação cidadã em todos os níveis de governo (GUERZOVICH; SCHOMMER, 2022).

Coprodução

A coprodução ocorre na elaboração (co-criação) do Plano e na implementação e monitoramento das ações. Cada plano inclui vários compromissos, divididos em temas ou eixos. Os compromissos são elaborados e implementados por grupos de trabalho, incluindo membros do governo e OSCs, geralmente reformadores e ativistas experientes em seus campos. Existem relatórios públicos intermediários e finais sobre processos e resultados, elaborados pelos grupos de trabalho e pelos coordenadores do Plano. Há também avaliações independentes da OGP. O grau de partilha de poder é moderado, variando ao longo do tempo e de um grupo de trabalho para outro, devido à capacidade de liderança e coordenação e de elementos de cada contexto político.

Resultados

Os resultados do trabalho conjunto incluem melhorias no acesso aos serviços públicos, gestão de recursos públicos e integridade pública (BRASIL, 2016; 2018;

2022a). Os processos administrativos são afetados por novas regulamentações, novas bases de dados, abertura de dados, capacitação e treinamento de representantes dos cidadãos e funcionários públicos em diferentes níveis de governo e áreas de serviços públicos.

Obstáculos

As metas nem sempre são alcançadas ou, quando alcançadas, nem sempre a nova situação é sustentada. Há dificuldades em manter o engajamento e a colaboração entre governo e sociedade civil em um cenário político conturbado desde 2013 no país. Por outro lado, surgem novos incentivos, como o processo de acesso do país à OCDE.

O ESTADO DE SANTA CATARINA NA PARCERIA PELO GOVERNO ABERTO - OGP LOCAL E SEU 10 PLANO

Finalidade e contexto

Santa Catarina foi o primeiro estado brasileiro a se tornar membro da OGP, na edição 2021-2022 do programa OGP Local (OGP, 2022c). O objetivo é desenvolver uma cultura de governo aberto no estado de Santa Catarina por meio do engajamento nessa plataforma global e sua conexão com iniciativas correlatas que estão sendo desenvolvidas no estado.

O processo é conduzido pela Controladoria-Geral do Estado, CGE-SC, em parceria com o Observatório Social do Brasil em Santa Catarina (OSC que promove a transparência e controle social na gestão pública), o grupo de pesquisa Politeia, que trabalha com temas de accountability e coprodução (CGE-SC, 2022) e outros parceiros. A iniciativa se insere em um ecossistema formando por órgãos governamentais, OSCs, academia e redes que vêm promovendo a transparência na gestão pública em Santa Catarina, principalmente nos municípios. A CGE-SC foi criada em 2019. Sua participação na OGP é uma das estratégias para conquistar conhecimento e legitimidade junto a outras áreas do governo estadual, dos municípios e da sociedade civil.

Coprodução

O 1º Plano de Ação Santa Catarina (SC) Governo Aberto foi co-criado em 2021 por segmentos do governo do estado e OSCs, por meio de interação online, devido à

pandemia de Covid-19. Os quatro compromissos foram implementados em 2021 e 2022. Os servidores e parceiros envolvidos são reformadores e ativistas experientes em suas áreas de atuação. O grau de compartilhamento de poder é moderado. Os burocratas do Estado conduzem o processo em estreita colaboração com acadêmicos e membros da OSC. Na implementação de cada compromisso, a participação das OSCs é moderada.

Resultados

O processo em torno da OGP difundiu os princípios de governo aberto e conectou, fomentou e acelerou mudanças que vinham sendo desenvolvidas no governo estadual, como melhorias nos portais públicos de transparência, abertura de processos de contratação, implantação de conselhos de usuários de serviços públicos e melhorias nos sistemas de ouvidorias. Alguns municípios pretendem elaborar seus Planos de Governo Aberto e o governo estadual espera elaborar sua segunda edição do Plano. Está prevista a formação de um Fórum Parlamentar pelo Governo Aberto.

Obstáculos

A mudança no grupo político à frente do governo estadual em 2023 pode gerar efeitos sobre prioridades na agenda política e na ocupação de cargos por burocratas que lideram áreas no governo. A CGE é um órgão recente, ainda não consolidado, que pode manter ou não a liderança no tema do governo aberto. Há diversidade de iniciativas relacionadas a governo aberto no estado, utilizando ou não esse rótulo, o que pode representar fragmentação.

CONTRATAÇÃO ABERTA – COPRODUZINDO UM PADRÃO PARA GERAR DADOS ABERTOS EM COMPRAS PÚBLICAS

Finalidade e contexto

Em 2021, gestores públicos do município catarinense de Blumenau firmaram parceria com um grupo de pesquisa de uma universidade estadual, uma secretaria do governo estadual e uma OSC em um projeto de pesquisa aplicada (UDESC, 2022). O objetivo do projeto é desenvolver um padrão para a geração de dados de compras e contratações públicas, otimizando a disponibilização desses dados pelos municípios aos cidadãos e órgãos externos de controle, de acordo com princípios de dados abertos. A iniciativa busca atender às demandas sociais, legais e burocráticas por transparência e

integridade e melhorar o desempenho das compras e contratações públicas. Os padrões estão sendo elaborados por uma comunidade de gestores públicos de diversos municípios, academia e órgãos de controle, apoiados por uma rede multissetorial. Os atores envolvidos buscam estabelecer um ambiente sustentável para mediar o fluxo de informações por meio do fornecimento de estrutura de dados e envolvimento da comunidade (SCHOMMER *et al.*, 2022).

Coprodução

A coprodução ocorreu na etapa de co-comissionamento (os parceiros trabalharam juntos para identificar a demanda e desenvolver o projeto inicial) e está atualmente em andamento na co-criação ou co-desenho dos padrões e na constituição da Rede. Os próximos passos incluem a co-implementação dos padrões e o desenvolvimento conjunto da estratégia de governança e sustentabilidade da rede. Os agentes públicos demonstram interesse pela agenda de governo aberto e alta capacidade técnica.

O papel da academia e a liderança de alguns agentes públicos tem sido relevantes na intermediação de conhecimento (*knowledge brokering*) e convocação de sistemas (*systems convening*). Os cidadãos, inicialmente envolvidos por meio de OSCs, serão diretamente envolvidos na próxima fase. O grau de compartilhamento de poder entre as instituições que iniciaram o projeto é alto. A inclusão de outros municípios e partes interessadas durante o processo possibilita que participem da definição de procedimentos de governança, que podem vir a sustentar a continuidade e ampliação do trabalho.

Resultados

Os resultados esperados incluem o uso de padrões de dados de licitações e contratações pelos interessados em licitações públicas em municípios de uma região piloto, e depois em todo o estado de Santa Catarina. Envolve contratação aberta, padronização de dados e interoperabilidade semântica para compartilhar estruturas de dados dentro da rede, com órgãos de controle e o público. Isso contribui para que se tenha estruturas de dados mais confiáveis e para aliviar a carga operacional dos servidores públicos.

Obstáculos

Há desafios para manter o engajamento e a coordenação de múltiplos stakeholders em um processo tecnopolítico (SCHOMMER *et al.*, 2022). Espera-se, também, barreiras

estruturais e culturais observadas em outros contextos para abrir dados públicos considerando a perspectiva de governos e usuários (MEIJER, 2015) e a complexidade de um “processo de aprendizagem, interação e construção de rede dentro de organizações governamentais e destas com a comunidade mais ampla, ao longo do tempo” (RUIJER; MEIJER, 2020, p. 630).

ACCOUNTABILITY SOCIAL COLABORATIVA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Finalidade e contexto

Alguns anos depois de passar por uma série de escândalos de corrupção e desempenho ruim em serviços públicos, o município brasileiro de Londrina tornou-se referência em transparência e gestão pública, alcançando o topo de *rankings* de transparência (BRASIL, 2019). Entre várias iniciativas nessa trajetória de mudança, o programa multissetorial “Compra Londrina” foi desenvolvido para aumentar as contratações públicas de empresas da região, melhorando a transparência e abrindo processos de contratação (ACIL, 2022).

O programa foi lançado em 2012, vem sendo implementado e aprimorado desde então e tem alcançado resultados significativos. A motivação inicial foi o fato de as licitações em Londrina terem uma pequena participação de empresas da região, apesar de muitas delas terem boas chances de vencer as licitações. A partir do entendimento das razões, uma coalizão multissetorial, incluindo associações empresariais, o governo local e parceiros da sociedade civil, a universidade estadual e um conselho municipal de transparência pública, desenhou e implementou o programa (ACIL, 2022).

Coprodução

A coprodução ocorre no co-comissionamento, co-desenho, co-implementação e co-avaliação do programa, incluindo a concepção conjunta, implementação de atividades e processos administrativos e de governança e melhoria contínua. O perfil dos agentes públicos é de reformadores com atitude aberta, com experiência em trabalhar em OSCs e em colaboração com múltiplos parceiros, determinados a eliminar a corrupção e melhorar as contratações públicas na cidade. Pessoas da iniciativa privada e de associações empresariais, que conhecem bem o mercado, também se dedicam. O grau de compartilhamento de poder é elevado.

Resultados

Os resultados incluem melhorias na transparência e em todo o processo de contratação pública, aumento do número de empresas regionais que participam das licitações, compras mais vantajosas para o município, com efeitos no crescimento econômico e desenvolvimento da economia regional.

Obstáculos

Desafios para manter o engajamento e a coordenação de múltiplos stakeholders, enquanto o programa é institucionalizado.

COPRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONTROLE EM MARINGÁ

Finalidade e contexto

No exemplo do município brasileiro de Maringá, o objetivo era melhorar a contratação pública e o armazenamento, criando um depósito e gerenciando o controle de estoque de materiais. Como reação a uma série de escândalos de corrupção na administração pública na cidade, foi criado em 2004 o Observatório Social de Maringá (OSM), OSC dedicada a promover transparência e controle social. Os métodos e resultados da organização a tornaram referência para a criação de organizações semelhantes (MARULANDA; TANCREDI, 2010). O OSM identificou que, nos anos de 2007 e 2008, a Prefeitura não tinha nenhum controle de estoque na maioria dos seus vinte almoxarifados espalhados pela cidade. Um diagnóstico detalhado mostrou vários problemas: a aquisição de produtos superfaturados sem licitação competitiva; produtos armazenados em quantidades muito superiores à demanda e não controlados de modo sistemático; mercadorias mofadas, vencidas e danificadas (SCHOMMER *et al.*, 2015).

Coprodução

A coprodução ocorreu nas fases de co-comissionamento, co-design, co-implementação e co-avaliação. O OSM trabalhou em parceria com a Prefeitura de Maringá e especialistas de empresas privadas, levando a: reunir o estoque em um depósito central e utilizando TICs para rastrear as mercadorias; elaborar nova lei definindo a obrigatoriedade e regras para o controle dos estoques de bens adquiridos pela administração pública direta e indireta no município, e; estabelecendo normas e critérios

no processo licitatório. Os cidadãos empregaram seus conhecimentos técnicos em armazenamento e controle de estoque; capacidade de mobilização; auditoria, consultoria e treinamento em controle de estoque, acompanhamento de estocagem de compras, divulgação e análise de informações. Os agentes públicos atuaram na gestão da infraestrutura, força de trabalho, na lei que regulamenta as compras e no armazenamento.

Resultados

A Prefeitura reestruturou departamentos e processos envolvidos em compras e contratações. As informações passaram a ser sistematizadas por meio de um software para o controle de estoque e permite que qualquer pessoa saiba a quantidade exata de cada produto armazenado. Essas medidas levaram a compras mais eficientes para suprir as demandas, armazenamento mais adequado e controle de estoque atualizado e visível ao público. O almoxarifado de Maringá tornou-se modelo de transparência e eficiência em armazenamento para outros municípios.

DISCUSSÃO

A partir dos conceitos e exemplos apresentados, discute-se a seguir algumas características.

Coprodução de meios e fins

Os exemplos evidenciam a pertinência de considerar a coprodução de meios (processos administrativos regulares) como relevantes para a coprodução de fins (serviços) e como parte de processos de governança pública (que articulam diversos atores em torno de objetivos comuns).

O exemplo de Maringá mostra como a coprodução em atividades intermediárias, relativas ao local de armazenamento de produtos, aos sistemas de controle de estoques, treinamento e monitoramento, mudou práticas de gestão que assim contribuíram para a melhoria na qualidade de serviços, como saúde, educação, assistência e infraestrutura. O exemplo de Londrina mostra como uma coalizão *multistakeholder* foi capaz de coproduzir um programa de compras locais. Este influenciou mudanças em processos internos da Prefeitura e na relação entre governo e fornecedores, gerando efeitos sobre a qualidade dos serviços públicos e a economia regional. No caso do padrão de dados abertos, em construção por múltiplos atores coordenados pela academia e pela Prefeitura

de Blumenau, sua adoção implicará mudanças na forma como cada governo local disponibiliza dados, o que pode gerar efeitos em controle e na melhoria das compras públicas.

Experiências de orçamento participativo evidenciam como a participação de cidadãos (individualmente ou associados) e governantes (políticos e burocratas) para a alocação de recursos foram fortalecidas na medida que envolveram reformas administrativas e tributárias (LÜCHAMNN, 2014). Já no exemplo do OLP em Florianópolis, houve mudanças na forma de alocação de uma pequena fatia do orçamento por parlamentares, porém sem mudanças significativas e duradouras no orçamento como um todo e na sua execução, dada a novidade e dificuldade de ampliar e continuar a iniciativa (GONZAGA, 2022).

A implementação de ações previstas nos planos de governo abertos brasileiros está relacionada a mudanças que favorecem transparência e accountability na gestão pública e a colaboração entre governos e cidadãos na governança pública. O incipiente OGP local em SC tem favorecido contratações abertas, sistemas de ouvidoria, portais de transparência, conselhos de usuários de serviços públicos e outros processos de coprodução da informação e controle que podem ter efeito sobre a qualidade dos serviços. Em ambos, há desafios à institucionalização e à continuidade.

Os exemplos de orçamento participativo, contratação aberta, accountability social colaborativa e coprodução da informação e controle mostram uma relação direta entre o problema, o processo de mudança envolvendo diferentes atores e um resultado tangível próximo aos agentes.

Os exemplos de Londrina e Maringá foram iniciados pelos cidadãos (típico da accountability social), com significativa colaboração do governo. Outros são liderados por agentes do governo, como orçamento participativo, governo aberto e contratação aberta, com diferentes níveis de participação cidadã. A comunicação da OGP destaca a relação entre ativistas (fora do governo) e reformadores (dentro do governo) abertos a colaborar e comprometidos com adaptação, aprendizagem e continuidade.

Valores semelhantes, caminhos e rótulos diversos e interligados

Os seis exemplos podem ser vistos pelas lentes da coprodução de informação e do controle, muitos deles pelas lentes do governo aberto, um termo que funciona como um guarda-chuva, um conjunto de princípios que orienta um conjunto diversificado de projetos e ações, nem sempre interligados.

Transparência, accountability e participação cidadã são valores presentes nos seis exemplos. Os caminhos para exercer esses valores nas práticas cotidianas são variados. Rótulos diferentes podem enfatizar alguns aspectos e deixar outros de fora. Podem ser mais atraentes para certos grupos ideológicos e estigmatizados por outros. O mesmo rótulo, como vemos com ‘orçamento participativo’, pode nomear diferentes metodologias e ambições em termos de compartilhamento de poder. Às vezes, uma mudança no rótulo pode fomentar ou redefinir uma iniciativa debilitada, agregando novos aliados ou incentivos. No entanto, a diversidade de rótulos também pode expressar a fragmentação de recursos e incentivos, bem como o desperdício de conhecimento, por exemplo, ao envolver pessoas novas e estigmatizar outras.

Disso decorrem desafios para articular referenciais teóricos, evidências e análises de práticas orientadas por esses diferentes conceitos, e para gerar sinergia a partir dos recursos, esforços e aprendizagens de variadas organizações, governos e cidadãos que buscam promovê-las. A diversidade de rótulos também pode ser um desafio para governos e organizações locais que protagonizam as práticas, pois nem sempre sabem como nomear o que fazem e com quais grupos dialogar.

Processos tecnopolíticos

Os exemplos combinam elementos técnicos, ontológicos e tecnocráticos (tecnologias, normas, padrões, conhecimento e profissionais especializados) e incentivos políticos e relacionamentos entre diferentes atores para criar, sustentar e desenvolver instrumentos, processos e instituições para alcançar níveis superiores de transparência, responsabilidade e participação cidadã (SCHOMMER *et al.*, 2022). A coprodução de artefatos (padrões de dados, sistemas de controle de armazenamento, planos de ação, projetos conjuntos, leis e regulamentos), atrelados a mudanças nos processos administrativos internos e à interoperabilidade, costuma ser sustentada por redes, relacionamentos, incentivos políticos e resultados concretos. Algumas iniciativas começaram buscando usar as TICs como condutores de mudança política e distribuição de poder, mas perceberam que as tecnologias sem pessoas envolvidas no debate, negociação e deliberação poderiam causar mais danos à democracia do que promovê-la.

Escalas interligadas

Algumas das iniciativas, como as de OP e os exemplos de Londrina e Maringá, começam no âmbito local. A partir de variadas iniciativas locais e articulação em rede, o

OP difundiu-se globalmente, adaptado e combinado a características em cada contexto. Práticas de Londrina e Maringá inspiraram vários outros municípios. Iniciativas orientadas pela OGP e OCP combinam princípios e instrumentos presentes na agenda internacional e nacional com valores e práticas que vinham sendo desenvolvidas em alguns locais, nas interações entre diversos atores. A articulação em rede pode gerar mais força política e incentivos para os que já estão envolvidos (para que prossigam) e os que podem vir a aderir em cada local.

Em pesquisas nesses campos, vale identificar os saberes intercambiáveis, como tem sido feito por diversas organizações que atuam, apoiam e estudam práticas de orçamento participativo (DIAS; JULIO, 2019), governo aberto (OGP, 2022b) e accountability social (GPSA, 2022; GUERZOVICH *et al.*, 2022; HERNANDEZ *et al.*, 2021).

O envolvimento entre fronteiras e concepções inovadoras são necessários para os desafios globais e o fortalecimento da comunidade local. A abordagem de *systems convening* (ver próximo item) pode contribuir, uma vez que os “convocadores de sistemas” são líderes que acolhem iniciativas na ponta (ou *bottom-up*) como um motor de transformação (WENGER-TRAYNER, B.; WENGER-TRAYNER, E., 2021).

Processos de longo prazo – cultura, institucionalização, confiança, liderança e aprendizagem

A coprodução de serviços públicos envolve relações regulares e continuadas (BOVAIRD, 2007). A incorporação da transparência e da accountability na cultura política de um país (SCHOMMER *et al.*, 2015), ou a construção de uma cultura de governo aberto, ocorrem em processos iterativos, de longo prazo, com idas e vindas, altos e baixos, em que a capacidade de aprendizagem e adaptação é essencial (GUERZOVICH *et al.*, 2022). Ainda que inclua planos de curto e médio prazo co-criados e co-implementados, associados ao processo orçamentário e aos mandatos de governos, como nos casos do orçamento participativo e dos planos de governo aberto. Quando logram institucionalizar-se, podem seguir mesmo quando mudam os governos. Ainda assim, podem ser descontinuados no futuro.

A análise de múltiplas iniciativas mostra que os rótulos e certas características da ação podem mudar em resposta a incentivos políticos, grupos ou orientação ideológica no poder (SANTOS; SCHOMMER, 2018). As chances de sustentabilidade dos processos podem aumentar quando a transparência, a accountability e a participação cidadã deixam

de ser pauta de um grupo político específico, e quando os conflitos e diferentes visões sobre como promovê-los são considerados. Em alguns exemplos, observa-se certa romantização de propósitos e meios, sem reconhecer e negociar os conflitos, o que tende a isolar ou fragilizar as mudanças.

Uma chave pode estar na capacidade de articulação entre vários atores e iniciativas, o que requer uma liderança do tipo *systems-convening*. *Systems-conveners* são pessoas que propiciam conversações e aprendizagem social nas fronteiras (entre diferentes práticas, instituições, objetivos, culturas e pertencimentos), convocando pessoas em certo cenário ou paisagem social (comunidades de prática, redes, organizações, cidades), gerando sinergias, em circunstâncias complexas e dinâmicas, buscando promover mudanças sustentáveis. São pessoas capazes de se mover de modo incremental em meio a êxitos e fracassos (WENGER-TRAYNER, B.; WENGER-TRAYNER, E., 2021).

A aprendizagem é outra chave para a mudança sustentável. De acordo com uma abordagem social da aprendizagem, pessoas em contextos ou sistemas específicos são capazes de “aprender de e com os outros sobre como fazer diferença de um modo que importe aos envolvidos” (WENGER-TRAYNER, B.; WENGER-TRAYNER, E., 2021, p. 82).

Democracia em tempos turbulentos

O engajamento mútuo de cidadãos e servidores públicos na produção de informações e no exercício do controle pode contrabalançar a tendência de concentração de poder. A distribuição do poder por meio da gestão e governança colaborativas, incluindo a coprodução, tende a promover equidade, qualidade e acesso aos serviços públicos e sustentabilidade, resistindo às pressões antidemocráticas.

Os países latino-americanos experimentaram uma gama diversificada de inovações em regras, mecanismos e práticas de participação cidadã, transparência e acesso à informação pública, accountability, orçamento, auditoria, contratação e governo aberto, a partir de iniciativas estatais, da sociedade civil e da interação entre eles (HERNANDEZ; DE VILCHEZ, 2014; POGREBINSCHI, 2017; HERNANDEZ *et. al*, 2021). No entanto, antigos desafios e dilemas persistem ou assumem novas formas, entre avanços e retrocessos, empolgações e frustrações, gerando novas e intrigantes perguntas e algumas lições sobre democracia, poder, cidadania e coprodução (SANTOS; SCHOMMER, 2018).

Os exemplos analisados evidenciam a relevância de iniciativas de accountability social lideradas por cidadãos (*citizen-led*) como complemento às iniciativas de governo aberto lideradas por governos (*government-led*), e das alternativas construídas localmente em resposta a demandas específicas, em articulação mais intensa ou menos com atores nacionais ou internacionais. Os valores e resultados concretos no local, somados a incentivos e pressões internacionais, podem servir como contraponto a ameaças de retrocesso em âmbito nacional, como ocorreu nos últimos anos no Brasil (GUERZOVICH; SCHOMMER, 2022). Por outro lado, iniciativas de governo central, em parceria com OSCs, podem estimular outros níveis de governo a desenvolver transparência e accountability com participação cidadã.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou características da coprodução na gestão pública e na governança pública, considerando a literatura e *insights* a partir de seis exemplos brasileiros de orçamento participativo, contratação aberta, governo aberto, accountability social e coprodução da informação e do controle. As evidências empíricas e as reflexões apresentadas são parte de pesquisa em curso. Os dados estão em análise, relacionados a achados consolidados na extensa literatura sobre cada um desses temas. O estudo apresenta elementos para uma agenda de pesquisa no que tange à relação entre coprodução de meios e fins.

Ao mesmo tempo que proliferam iniciativas e aprendizagens em processos de coprodução e accountability pública, muitos países democráticos vivem um momento desafiador, em que se questionam e minam valores e práticas democráticas que pareciam consolidadas. As iniciativas que promovem transparência, accountability e participação cidadã na administração pública são desafiadas a se consolidar e ampliar, demonstrando que podem contribuir para a capacidade de resposta dos governos e da sociedade aos desafios crescentes e complexos de nosso tempo.

Pesquisadores e acadêmicos podem ter papel relevante nesse processo, ao acompanhar esses temas por longo prazo e usar sua legitimidade e conhecimento para atuar como articuladores de conhecimento (*knowledge brokers*) e convocadores de sistemas (*systems conveners*), nos contextos em que se inserem.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.
- AGRANOFF, Robert. Reconstructing bureaucracy for service: innovation in the governance era. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Public innovation through collaboration and design**. London: Routledge, 2014, p. 41-69.
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE LONDRINA. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Compra Londrina: o programa**. Londrina: ACIL/SEBRAE, 2022. Disponível em: <http://compralondrina.com.br/o-programa>. Acesso em: 24 jan. 2023.
- BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.
- BRANDSEN, Taco; HONINGH, Marlies. Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 76, n.3, p. 427-435, May/June 2016.
- BRANDSEN, Taco; STEEN, Trui; VERSCHUERE, Bram (ed.). **Co-production and co-creation: engaging citizens in public services**. New York: Routledge, 2018.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Balanco final: 2º plano de ação do Brasil**. Brasília, DF: CGU, 2016.
- BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: [4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf). Acesso em: 03 de março de 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Mapa Brasil Transparente: Londrina - PR**. 2. ed. Brasília, DF: CGU, 2019. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/8317/resposta/66. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Governo aberto: 5º plano de ação de Governo Aberto**. Brasília, DF: CGU, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **OCDE apresenta relatório sobre avaliação dos riscos para a integridade no Brasil**. Brasília, DF: CGU, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/05/ocde-apresenta-relatorio-sobre-avaliacao-dos-riscos-para-a-integridade-no-brasil>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.
- BRELÀZ, Gabriela de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; BELLIX, Laila. Open Government partnership in São Paulo city and the São Paulo Aberta programme:

- challenges in the diffusion and institutionalization of a global policy. **Cadernos EBAPE.Br**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 123-137, jan./mar. 2021.
- BRUDNEY, Jeffrey L.; ENGLAND, Robert E. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 43 n. 1, p. 59-65, Jan./Feb. 1983.
- CATANEO, Franciele Boeira. **O desenho institucional do orçamento legislativo participativo de Florianópolis**: um estudo de caso sobre uma inovação democrática local. 2021. 86 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/226829/PSOP0704-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The New Public Service**: serving, not steering. New York: M.E. Sharpe, 2003.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Theories of public organization**. 7. ed. Boston: Cengage Learning, 2014.
- DIAS, Nelson; JÚLIO, Simone. **Trinta anos de orçamentos participativos no mundo**: entre o passado, as tendências mais recentes e os desafios futuros. Castro Verde: Epopeia, 2019.
- EDWARDS, Duncan; MCGEE, Rosie. Opening governance: change, continuity and conceptual ambiguity. **IDS Bulletin**: transforming development knowledge, Brighton, v. 47, n. 1, p. 3-24, Jan. 2016. Disponível em: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/7686/IDSB_47_1_10.190881968-2016.103.pdf?sequence=1. Acesso em: 23 jan. 2023.
- FLEDDERUS, Joost. The effects of co-production on trust. *In*: BRANDSEN, Taco; STEEN, Trui; VERSCHUERE, Bram (ed.). **Co-production and co-creation**: engaging citizens in public services. New York: Routledge, 2018. p. 258-268.
- GANUZA, Ernesto; BAIOCCHI, Gianpaolo. The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. **Journal of Public Deliberation**, Denver, v. 8, n. 2, 2012.
- GLOBAL INITIATIVE FOR FISCAL TRANSPARENCY. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://fiscaltransparency.net/>. Acesso em: 24 jan. 2023.
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR SOCIAL ACCOUNTABILITY. **Social accountability**. Washington, DC: World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://thegpsa.org/#:~:text=The%20Global%20Partnership%20for%20Social,to%20solve%20critical%20governance%20challenges>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR SOCIAL ACCOUNTABILITY. **Results framework 2015**. Washington, DC: World Bank Group, 2015. Disponível em: https://www.thegpsa.org/sa/Data/gpsa/files/field/documents/gpsa_revised_results_framework_10december2015.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.
- GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, London, v. 3, n. 3, p. 363–383, 2001.

GOLDMAN, Ian; PABARI, Mine. **Using evidence in policy and practice**. London: Routledge, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781003007043>. Acesso em: 23 jan. 2023.

GOLDMAN, Ian; PABARI, Mine; AMISI, Matodzi. **The importance of knowledge brokering for evidence use in Africa**. London: Routledge, 2021.

GONZAGA, Bárbara Ferrari. **Participação cidadã no processo orçamentário municipal**: um estudo sobre o orçamento legislativo participativo de Florianópolis. 2022. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000090/00009018.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.

GRANDVOINET, Helene; ASLAM, Ghazia ; RAHA, Shomikho. **Opening the Black Box**: the contextual drivers of social accountability. Washington, DC: World Bank, 2015. (New Frontiers of Social Policy).

GUERZOVICH, Florencia *et al.* **How do we shape and navigate pathways to social accountability scale?**: introducing a middle-level theory of change. London: CEDIL, 2022. (Project Paper, 1). Disponível em: [How do we shape and navigate pathways to social accountability scale? Introducing a middle-level Theory of Change | CEDIL-Centre of Excellence for Development Impact and Learning \(cedilprogramme.org\)](https://cedilprogramme.org/How-do-we-shape-and-navigate-pathways-to-social-accountability-scale-Introducing-a-middle-level-Theory-of-Change). Acesso em: 03 de março de 2023.

GUERZOVICH, Florencia; POLI, Maria. **Supporting politically smart social accountability**. Washington, DC: World Bank, 2014. (GPSA, note 7). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/298621606889355029/pdf/Supporting-Politically-Smart-Social-Accountability.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023. GUERZOVICH, Florencia; SCHOMMER, Paula Chies. Four ways in which social accountability and open government interventions bridge the state and society. *In*: ISTR - CONFERENCE IN STOCKHOLM, 12., 2016, Stockholm. **Conference Working Paper Series**: ISTR, 2016. Disponível em: https://cdn.ymaws.com/www.istr.org/resource/resmgr/WP_Stockholm/Guerzovich_Schommer_Bridges.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

GUERZOVICH, Florencia; SCHOMMER, Paula Chies. Os catalisadores do governo aberto no Brasil podem ser cruciais em 2022 e adiante. **Estadão**, Belo Horizonte, 23 maio 2022. Blog Gestão, Política & Sociedade. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/os-catalisadores-do-governo-aberto-no-brasil-podem-ser-cruciais-em-2022-e-adiante/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

GUERZOVICH, Florencia; SCHOMMER, Paula Chies. **Strategic learning and open contracting in Londrina**. Florianópolis: Politeia, 2015.

HERNANDEZ, Andres; DE VILCHEZ, Diana Cuadros. Iniciativas de transparencia y accountability en América Latina: naturaleza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo. *In*: PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (ed.). **Democracia**: desafios, oportunidades e tendências. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014. p. 218–261.

HERNANDEZ, Andres; SCHOMMER, Paula Chies; DE VILCHEZ, Diana Cuadros. Incidence of social accountability in local governance: the case of the network for fair,

democratic and sustainable cities and territories in Latin America. **Voluntas**, Berlim, v. 32, n. 3, p. 650-662, June 2021.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. [Why budget work? Washington, DC: IBP, 2014.](#)

KOPPELL, Jonathan. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder.” **Public Administration Review**, New Jersey, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>. Acesso em: 24 jan. 2023.

KOSACK, Stephen; FUNG, Archon. Does transparency improve governance? **Annual Review of Political Science**, San Mateo, v. 17, p. 65-87, 2014. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>. Acesso em: 23 jan. 2023.

KRUKS-WISNER, Gabrielle. Social Brokerage: accountability and the social life of information. **Comparative Political Studies**, [s.l.], v. 55, n. 14, p. 1–34, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00104140221089644>. Acesso em: 23 jan. 2023.

LOEFFLER, Elke; BOVAIRD, Tony. Assessing the effects of coproduction on outcomes, service quality and efficiency. In: BRANDSEN, Taco; VERSCHUERE, Bram; STEEN, Trui (ed.). **Coproduction and co-creation: engaging citizens in public services**. New York: Routledge, 2018. p. 269-280.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.

MARULANDA, Nohra Rey de; TANCREDI, Francisco B. De la innovación social a la política pública: historias de éxito en América Latina y el Caribe. Santiago del Chile: CEPAL, 2010. (Colección Documentos de Proyectos, 351). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39313>. Acesso em: 23 jan. 2023.

MEIJER, Alberto. E-governance innovation: barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, [Amsterdam], v. 32, n. 2, p. 198–206, 2015. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X15000192>. Acesso em: 23 jan. 2023.

MONCRIEFFE, Joy. **Relational accountability: complexities of structural injustice**. London: Zed Books, 2011. (Bloomsbury Collections).

NABATCHI, Tina; SANCINO, Alessandro; SICILIA, Mariafrancesca. Varieties of participation in public services: the who, when, and what of coproduction. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 77, n. 5, p. 766-776, 2017.

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP. **The open contracting data standard**. Washington: OCP, 2022. Disponível em: <https://www.open-contracting.org/data-standard/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **About OGP Local**. Washington: OGP, 2022c. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local/about-ogp-local-program/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **About open government partnership**. Washington: OGP, 2022a.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. [The skeptic's guide to open government: 2022 edition](https://www.opengovpartnership.org/skeptics-guide-to-open-government-2022-edition/). Washington: OGP, 2022b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/skeptics-guide-to-open-government-2022-edition/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? *In*: OSBORNE, Stephen P. (ed.). **The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010. p. 1-16.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. **World Development**, [Amsterdam], v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

PAGANI, Camila. **Aprendizagem em accountability na administração pública: uma perspectiva baseada nas práticas de controle sociopolítico em Santa Catarina**. 2023. 344 f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

PESTOFF, Victor. Co-production at the crossroads of public administration regimes. *In*: BRANDSEN, Taco; VERSCHUERE, Bram; STEEN, Trui (ed.). **Coproduction and co-creation: engaging citizens in public services**. New York: Routledge, 2018. p. 27-36.

POGREBINSCHI, Thamy. **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB, 2017.

ROCHA, Arlindo Carvalho, SCHOMMER, Paula Chies; DEBETIR, Emiliana; PINHEIRO, Daniel Moraes. Transparency as an element of coproduction in street paving. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 8, p. 1-22, 2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho, SCHOMMER, Paula Chies; DEBETIR, Emiliana; PINHEIRO, Daniel Moraes. Elementos estruturantes para a realização da coprodução do bem público: uma visão integrativa. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 539-551, jul./set. 2021
ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n.2, p. 82-97, maio/ ago. 2011.

RUIJER, Erna; MEIJER, Albert. Open Government Data as an Innovation Process: lessons from a living Lab Experiment, **Public Performance & Management Review**, London, v. 43, n. 3, p. 613-635, 2020.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. *In*: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44. (Série Editorial CIAGS, Coleção Observatório de Formação em Gestão Social).

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. **Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação**. ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

SANTA CATARINA. Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. Governo Aberto: participação social, transparência e inovação: o que é o Governo Aberto? Londrina: OGP, 2022. Disponível em: <https://cge.sc.gov.br/governo-aberto/>. Acesso em 23 jan. 2023.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer. **A relação entre os diferentes níveis da burocracia e a sua influência na consolidação da coprodução do serviço público de saúde.** 2019. 286 f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer; SCHOMMER, Paula Chies. Bureaucracy, civil society and ideology in Latin America. *Gobernar: the journal of Latin American public policy and governance*: New York, v. 2, n. 4, 2018.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHOMMER, Paula Chies *et al.* Abertura de dados em compras e contratações públicas como um processo tecnopolítico e ontológico. **Estadão**, São Paulo, 20 set. 2022. Blog Gestão, Política & Sociedade. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/abertura-de-dados-em-compras-e-contratacoes-publicas-como-um-processo-tecnopolitico-e-ontologico/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SCHOMMER, Paula Chies *et al.* Accountability and coproduction of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, nov./dez. 2015.

SCHOMMER, Paula Chies. Participatory budgeting. In: LIST, Regina A.; ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan (eds). **International Encyclopedia of Civil Society.** Springer, Cham. Switzerland 2023. p. 1-8. https://doi.org/10.1007/978-3-319-99675-2_9521-1

SINTOMER Yves; HERZBERG Carsten; RÖCKE Anja; ALLEGRETTI Giovanni. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting. **Journal of Public Deliberation**, London, v. 8, n. 2, 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Brazil: setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks.** Berlin, 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks>. Acesso em: 23 jan. 2023.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Escola Superior de Administração e Gerência. **Padronização de dados abertos em contratações públicas.** Florianópolis: Udesc /Esag, 2022. Disponível em: <https://www.udesc.br/esag/projetodadosabertos>. Acesso em: 24 jan. 2023.

VENTRISS, Curtis. **Public affairs and democratic ideals: critical perspectives in an era of political and economic uncertainty.** Albany: State University of New York Press, 2021.

VERSCHUERE, Bram; BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor. Co-production: the state of the art in research and the future agenda. **Voluntas**, Berlin, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-012-9307-8>. Acesso em: 23 jan. 2023.

WAMPLER, Brian; GOLDFRANK, Benjamin. **The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation.** London: Palgrave Macmillan, 2022.

WAMPLER, Brian; MCNULTY, Stephanie; TOUCHTON, Michael. **Participatory budgeting**: spreading across the globe. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: https://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2018/03/spreading-pb-across-the-globe_jan-2018.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

WENGER-TRAYNER, Beverly; WENGER-TRAYNER, Etienne. **Systems Convening**: a crucial form of leadership for the 21st century. Sesimbra: Social Learning Lab, 2021.

AMÉRICA LATINA FRENTE AOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM REDE

KARINA ALEJANDRA ARIAS-YURISCH

KARINA RETAMAL-SOTO

CAMILA PAZ RAMOS-FUENZALIDA

INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, a ideia de governança se instalou fortemente na discussão sobre a transformação do Estado. Tanto desde a academia quanto de organizações internacionais, modelos de governança, que envolvem o estabelecimento de redes de colaboração público-privadas, têm sido promovidos como uma forma adequada e eficaz de abordar a complexidade dos problemas públicos do século XXI (ZURBRIGGEN, 2014; REUNIÓN DE EXPERTOS IMTA/OCDE, 2008; UNDP, 1997; WORLD BANK, 1992). Ao incorporar uma gama mais ampla de atores nos processos públicos de tomada de decisão e de prestação de serviços públicos, a governança superaria as fragilidades da organização burocrática tradicional ampliando a capacidade institucional do Estado (OSBORNE, 2006).

Embora este discurso normativo revele as vantagens dos modelos de governança, ele não problematiza as condições culturais e institucionais de seus contextos de implementação. Refletir sobre a disseminação e transferência deste tipo de modelos de gestão pública é essencial no contexto latino-americano, que apresenta características políticas, socioeconômicas e culturais particulares que podem ser decisivas para o sucesso ou fracasso da governança.

Uma dimensão particularmente importante para o estudo da implementação da governança na América Latina é a subnacional que adquire relevância após a onda de

descentralização e democratização que a região experimentou desde os anos 1990 (MONTECINOS 2005; LIRA, 2003; FINOT 2002; BOISIER, 2001). A delegação de funções no nível subnacional tem enfatizado a necessidade de colaboração entre diferentes unidades para enfrentar os dilemas gerados pela fragmentação institucional, em um contexto regional onde a transferência de recursos não acompanhou os processos de transferência de responsabilidades (ROPERT, 2011; FINOT, 2002). Nesse cenário, torna-se fundamental analisar os desafios que surgem na implementação do estado em rede na América Latina, aprofundando na dimensão subnacional.

Para abordar tais desafios, este artigo examina os processos de governança em três estágios. Em primeiro lugar, estuda-se a fase de emergência ou formação de redes de governança a partir da perspectiva dos atores como agentes que decidem se colaboram ou não e com quem. Em segundo lugar, analisa-se a etapa operacional, aprofundando-se nas características organizacionais e gerenciais que determinam a atuação das redes de governança. Por último, explora-se a etapa de legitimação dos modelos de governança que se relaciona com os aspectos que influenciam sua aceitação social como solução de problemas públicos. A descrição desses desafios permitirá alertar para os riscos potenciais de uma implementação fracassada, evitando assim as dificuldades enfrentadas por experiências anteriores de transferências de modelos de gestão pública na região (PLISCOFF-VARAS, 2017; RAMIREZ BROUCHOUD, 2009; SALVADOR-SENA; RAMIÓ-MATAS, 2005).

DESAFIOS DA FASE DE EMERGÊNCIA DE REDES DE GOVERNANÇA

Em uma abordagem simplista, a governança subnacional seria esperada e desejável como modelo de gestão para enfrentar problemas que transcendem as fronteiras locais das jurisdições cuja complexidade excede as capacidades individuais dos governos locais. Sob essa visão, a interdependência entre as unidades locais seria tão evidente que a governança subnacional surgiria como uma solução adequada.

Esta abordagem tem dois pontos fracos: (1) não problematiza as condições contextuais que influenciam as decisões dos atores sobre participar ou não de uma solução de governança: “colaborar ou não?” e (2) não problematiza as estratégias de associação dos atores: “com quem colaborar?” e seus efeitos em contextos territoriais.

Sobre as condições contextuais

Um primeiro grupo de desafios relativos ao surgimento de modelos de governança na região está relacionado às condições contextuais que influenciam as decisões dos atores de participar ou não de uma solução de governança. Colaborar ou não? Ansell e Gash (2008) argumentam que existem três antecedentes contextuais que podem facilitar ou dificultar o desenvolvimento de uma solução de governança colaborativa: (i) assimetrias de poder e recursos entre as organizações participantes; (ii) incentivos à participação das organizações em relação ao quanto a gestão colaborativa será lucrativa para cada organização; e (iv) se o histórico de relacionamento anterior com essas organizações foi conflituoso ou cooperativo. É importante refletir sobre como esses antecedentes ocorrem na América Latina para identificar os principais desafios que surgem em cada um deles.

Em primeiro lugar, as assimetrias de poder entre os atores são um problema para o processo de governança na medida em que aqueles com menos recursos e capacidades podem apresentar dificuldades em ver seus interesses representados em pé de igualdade, deixando o processo sujeito a possíveis manipulações por parte dos atores mais poderosos (ANSELL; GASH, 2007; WARNER, 2006). A longo prazo, esta situação pode levar a desconfiança, comprometimento fraco e ceticismo em relação ao processo colaborativo (WARNER 2006). No contexto latino-americano, esse é um fator crítico, uma vez que estudos apontam a existência de assimetrias entre atores públicos, privados e da sociedade civil (MANCILLA GARCÍA; BODIN, 2019; ECHEVERRÍA, 2001); entre atores centrais e locais (GRIN *et al.*, 2020); e até mesmo entre os próprios territórios subnacionais (ARIAS *et al.*; 2017; RODRÍGUEZ-OREGGIA; TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006). Essas assimetrias têm origem nas diferenças históricas entre os atores em termos de recursos e infraestrutura organizacional, tempo e expertise técnica, reflexo da desigualdade socioeconômica estrutural existente na região (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2019). Assim, em contextos de evidentes assimetrias, o modelo de governança colaborativa exige um compromisso de capacitação dos atores menos favorecidos que assegure a representação dos diversos interesses e a legitimidade nos processos coletivos de decisão.

Em segundo lugar, para o surgimento desses modelos de governança colaborativa, além da vontade dos atores que têm interesses comuns, são necessários fortes incentivos institucionais para tornar atraente o ato de cooperar (RODRÍGUEZ-OREGGIA,

TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006). Dada a natureza voluntária da participação nesses fóruns coletivos, é importante entender quais são os incentivos que levam os participantes a se engajarem na governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008; ANDRANOVICH, 1995). Isso inclui a análise dos incentivos regulatórios, financeiros, técnicos e até simbólicos gerados por instituições públicas que promovem a governança colaborativa (POST, 2004). Na América Latina, a partir da década de 1990, há evidências do crescente desenvolvimento de arranjos institucionais pró-cooperação nos países da região, que envolvem reconhecimento e regulamentação de mecanismos de governança (SILVA; BEZERRA, 2011; ARIAS *et al.*, 2019), programas de financiamento público (LIMA, 2000), consultorias técnicas (RODRÍGUEZ- OREGGIA; TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006), entre outros. Entretanto, há evidências de dependência excessiva do apoio governamental para o surgimento e desenvolvimento de mecanismos de governança (MORAIS; CHAVES, 2016; ANGNES *et al.*, 2013) e, portanto, o desafio regional está relacionado à necessidade de reforçar, consolidar e regularizar estes incentivos à cooperação que assegurem a sustentabilidade da solução colaborativa.

Finalmente, a literatura colaborativa indica que a história importa na medida em que experiências anteriores de antagonismo ou cooperação entre atores podem dificultar ou facilitar a formação de soluções de governança (ANDRANOVICH, 1995; MARGERUM, 2002). As experiências de conflito entre os atores podem se expressar em baixos níveis de confiança, o que produz baixo comprometimento, estratégias de manipulação e comunicações desonestas, criando um círculo vicioso de suspeita, desconfiança e preconceito. Por outro lado, experiências de colaboração bem-sucedidas podem favorecer a criação de capital social e confiança, reforçando um círculo virtuoso de colaboração (ANSELL, GASH, 2008). No contexto latino-americano, várias pesquisas têm mostrado níveis críticos de desconfiança institucional e interpessoal que delineiam um cenário potencial de antagonismo que pode levar ao reforço de um círculo vicioso, afetando criticamente a implementação de modelos de governança. Análises de dados fornecidos pela World Values Survey ou Latinobarômetro (2018) advertem que a desconfiança institucional na região gira em torno de 70% e a desconfiança interpessoal chega a 82%, cifras que diferem significativamente do resto do mundo e que destacam os baixos níveis de confiança exibidos pelos países latino-americanos (ESTELLA DE NORIEGA, 2020). Isto põe em evidência a necessidade de gerar mecanismos de colaboração que compensem a falta de confiança por meio de instrumentos que

favoreçam o cumprimento de acordos e, portanto, o compromisso crível entre as partes (SPICER, 2015; FEIOCK, 2013; ANDREW, 2008).

Sobre os arranjos colaborativos

Um segundo grupo de desafios na emergência de modelos de governança na região refere-se às estratégias de associação dos atores em relação a quem colaborar e aos efeitos dos arranjos colaborativos nos contextos territoriais.

A literatura sobre capital social tem mostrado que a colaboração entre atores pode ser baseada em duas premissas de relacionamento diferentes: aglutinação (*bonding*) ou acoplamento (*bridging*), que moldam diferentes arranjos de governança (SHRESTHA, 2022; JUNG *et al.*, 2019). A aglutinação está associada à formação de relacionamentos entre atores próximos, semelhantes e, portanto, mais confiáveis, a fim de garantir o cumprimento de acordos e reduzir o risco de comportamento não cooperativo. Por sua vez, o acoplamento implica a formação de relações entre um conjunto mais amplo e diverso de atores com o objetivo de garantir o acesso a diferentes recursos e favorecer a inovação.

A literatura empírica sobre o assunto tem mostrado que alguns ambientes institucionais favorecem algumas formas de relacionamento em detrimento de outras. Por exemplo, referindo-se a países pouco institucionalizados como a América Latina (SPILLER; TOMMASI, 2003), Berardo e Lubell (2016) argumentam que atores com baixas capacidades organizacionais tendem a gerar configurações baseadas em estratégias de aglutinação ao invés de acoplamento. Estudos empíricos mostram que a prevalência de estruturas de aglutinação e a falta de acoplamento podem ter implicações para a eficácia da governança subnacional (SICILIANO *et al.*, 2020; YI, 2018).

Embora a aglutinação facilite a cooperação entre atores locais próximos, ela pode gerar, ou em alguns casos agravar, fragmentação e segregação regional. Por um lado, a existência de diferentes grupos fechados de atores que operam de forma fragmentada pode dificultar a coerência da ação pública regional (NORBUTAS; CORTEN, 2018). Por outro lado, a atuação de grupos fechados de atores locais em nível regional pode aumentar a exclusão de atores que ficam de fora de seu grupo, gerando ou agravando as desigualdades sociais de um território (MELAMED, 2020; GERBER *et al.*, 2013).

Para mitigar esses riscos na formação de modelos de governança na região, devem ser explorados potenciais incentivos institucionais que favoreçam a coexistência de

estruturas de aglutinação e acoplamento para aproveitar ambas as configurações no contexto colaborativo. Uma linha emergente de pesquisa avançou nessa direção (SICILIANO *et al.*, 2020) argumentando que ambas as formas de relacionamento não são exclusivas, mas desejáveis em cenários onde coexistem múltiplos problemas públicos (NOHRSTEDT, 2018; BERARDO; LUBELL, 2016).

DESAFIOS NA OPERAÇÃO E ATUAÇÃO DAS REDES DE GOVERNANÇA

Em geral, os teóricos da governança têm se concentrado em dar forma conceitual ao fenômeno ao destacar uma mudança no papel do Estado, que passa de produtor para articulador de políticas públicas. No entanto, o que está menos presente neste debate é a mudança do papel e das funções dos gestores públicos em contextos de governança em que múltiplos atores colaboram.

Os modelos de governança pressionam por mudanças no contexto em que atuam os gestores públicos. Em primeiro lugar, os gestores passam de uma atuação em órgãos públicos que operam a partir de uma hierarquia institucional tradicional, para uma atuação nas fronteiras organizacionais que operam a partir de lógicas de horizontalidade com atores do setor privado e da sociedade civil. Em segundo lugar, atuar em governança implica passar de uma operação comandada hierarquicamente, regulada *a priori* e regida pela formalidade, para um trabalho baseado em acordos mais ou menos voluntários onde os atores participantes têm autonomia e, em alguns casos, não existem instrumentos legais para impor sanções diretamente. Por fim, um modelo de governança implica que as responsabilidades pelos serviços sejam distribuídas entre diferentes instituições e, portanto, um cenário de diluição do poder. Tudo isso significa que a integração de interesses e a estabilidade na prestação de serviços públicos só podem ser alcançadas com a transformação da gestão baseada em mecanismos hierárquicos tradicionais para uma gestão baseada em mecanismos colaborativos inovadores.

Nesse cenário, os papéis dos gestores públicos estão orientados a facilitar interações e consensos entre múltiplos atores, negociar e monitorar acordos e, por fim, orquestrar ações coletivas para garantir o cumprimento dos objetivos públicos. Esses papéis estão distantes do tradicional POSBCORD¹ e das bases burocráticas sobre as quais

¹ A sigla POSDCORB, elaborada por Luther Gulick em 1937, sintetiza as funções tradicionais de um gestor. Do inglês: Planning (planejar), Organizing (organizer), Staffing (compor equipes), Directing (dirigir/comandar), Coordinating (coordenar), Reporting (prestar contas) e Budgeting (orçamentar). Para mais informação, ver: (GULICK, 1937) “Notes on the Theory of Organization”.

assentam as premissas da atual função pública. A literatura sobre gestão colaborativa tem relatado pelo menos quatro funções cujo desenvolvimento é crítico para o desempenho das redes de governança: ativar, sintetizar, enquadrar e mobilizar (MCGUIRE 2002; RETHEMEYER; HATMAKER, 2008; SALAMON, 2002).

A mudança na natureza dos papéis dos gestores públicos gerou importantes lacunas de competências no desenvolvimento da atual função pública. No caso da América Latina, essas lacunas estão se ampliando devido aos baixos níveis de profissionalização e à persistência do *botín político*² (RAMÍREZ DE LA CRUZ *et al.*, 2020). A maioria das administrações públicas latino-americanas se desenvolveu sob critérios partidários, patrimoniais e clientelistas (RAMÍREZ BROUCHOUD, 2009), características que persistem mesmo após processos de modernização, dualidade compreendida sob a lógica do Estado Aparente³ (CÓRTAZAR VELARDE *et al.*, 2014; PLISCOFF-VARAS, 2019).

Tudo isso resultou em uma formação distorcida, pouco profissional e ineficiente da máquina administrativa, o que representa desafios significativos para a implementação de modelos colaborativos na região. A seguir, examina-se em profundidade cada uma das funções de governança e discutem-se os dilemas que seu desenvolvimento apresenta no contexto latino-americano.

Função de ativação

A função de ativação refere-se à identificação e incorporação de atores-chave para a rede colaborativa, seja porque eles têm interesses em jogo e/ou os recursos fundamentais (financeiros, especializados, autoridade legal) para atingir os objetivos coletivos. A ativação seletiva é uma componente crítica na gestão das redes pois, por um lado, aportam-se os recursos necessários ao desenvolvimento dos objetivos e, por outro, assegura-se o desempenho da rede ao afastar os atores que, não sendo chave, bloqueiam o bom funcionamento da colaboração (MCGUIRE, 2002).

² N. T.: *botín político* significa uma forma de acesso a cargos administrativos que decorre da eleição de um grupo ou partido político. Na literatura brasileira, este termo estaria relacionado a distribuição política de cargos em comissão em troca de apoio.

³ A expressão “Estado Aparente” foi utilizada por acadêmicos Latino-americanos para descrever o funcionamento de um Estado que aparenta ser Weberiano na forma, mas que no fundo opera sob práticas clientelistas e de corrupção. Em outras palavras, um estado aparente se sustenta por normas e regras, que, no entanto, não se cumprem.

Para o bom desenvolvimento dessa função, é necessária, por um lado, a formação de habilidades e ferramentas para conhecer os ambientes estratégicos (por exemplo, a elaboração de mapas de stakeholders) e, por outro, a disponibilidade de incentivos institucionais aos gestores para que garantam a ativação.

A literatura sobre colaboração na América Latina tem relatado a existência de incentivos institucionais pró-cooperação (programas públicos ou legislação, entre outros) e como estes influenciam a ativação de novos atores em instâncias cooperativas (SILVA; BEZERRA, 2011; RODRÍGUEZ-OREGGIA; TUIRÁN-GUTIÉRREZ, 2006). No entanto, conforme mencionado na seção anterior, estes têm se comportado de forma intermitente e com recursos escassos, tornando precária a disponibilidade de ferramentas de ativação para os gestores de governança. Portanto, para que a função de ativação seja exercida pelos gestores públicos latino-americanos, é necessário o desenvolvimento institucional de instrumentos de gestão que assegurem a participação de atores-chave e seus recursos para atender ao bom desempenho das redes de governança na região.

Função de síntese

Sintetizar significa criar ambientes favoráveis e produtivos para a interação entre os participantes das redes de colaboração que permitem o alcance dos objetivos coletivos. Isso implica facilitar o desenvolvimento das relações entre os atores (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; O'TOOLE JR., 1987) e reduzir a complexidade e a incerteza ao favorecer a troca de informações (TERMEER; KOPPENJAN, 1997; LIPNACK; STAMPS, 1994). Sintetizar, em outras palavras, envolve remover barreiras à cooperação (MCGUIRE, 2002).

Para o bom desenvolvimento dessa função, os gestores públicos precisam ter habilidades para gerar estruturas de trabalho que favoreçam o diálogo e regras de funcionamento que facilitem a geração da necessária confiança, entendimento mútuo e, portanto, consenso na tomada de decisão coletiva.

Na América Latina, estudos empíricos mostraram que múltiplos desenhos de espaços de decisão colaborativa operam nas redes de governança da região (RAMÍREZ DE LA CRUZ, 2012), por exemplo, estruturas baseadas em colegiados, comitês e até a criação de novas unidades organizacionais são descritas (GALINDO *et al.* 2014; MATOS; DIAS, 2011; SAFFORD, 2010). No entanto, não há informações suficientes para avaliar os resultados desses projetos quanto à obtenção e manutenção do consenso na tomada de

decisão coletiva, o que é um desafio fundamental no contexto latino-americano, que apresenta dificuldades estruturais para chegar a acordos. De fato, Gerigk e Pessali (2014) e Safford (2010) mostram como a coexistência de discursos divergentes, conflitos de interesses e assimetrias de poder surgem como fatores que fragilizam o funcionamento da cooperação na região.

Nesse contexto, a seleção, treinamento e capacitação de gestores que conduzem espaços colaborativos é essencial. Isso implica instalar no setor público competências que visam facilitar o consenso, ponderando assimetrias e conflitos entre os atores. Sem esse equilíbrio de poder entre os membros das redes colaborativas, é impensável garantir a estabilidade dos acordos. Portanto, a existência de gestores líderes com fortes habilidades e competências para facilitar o diálogo, empoderar atores e negociar acordos torna-se um imperativo para a região.

Função de enquadramento

A função de enquadramento é definida como a promoção de valores e normas comuns que podem direcionar esforços dentro de redes de colaboração para estabilizar e nutrir o trabalho conjunto (MCGUIRE, 2002). Este trabalho envolve a criação de normas comuns, regras operacionais (TERMEER; KOPPENJAN, 1997) e uma cultura compartilhada que pode influenciar as percepções individuais de propósito comum (LIPNACK; STAMPS, 1994).

No entendimento de que os participantes que vêm de diferentes contextos institucionais e organizacionais, é provável que cada um possa entender os problemas coletivos de uma forma diferente e ter diferentes expectativas sobre a colaboração. Mesmo em uma rede colaborativa, os diversos atores podem ter distintas formas de operar, além de diferentes tempos e modelos cognitivos, que podem vir a colidir no trabalho de rede, em uma lógica de choque cultural (*cultural clash*) que acaba bloqueando a colaboração (PROVAN; LEMAIRE, 2012).

No contexto latino-americano, estudos empíricos têm revelado justamente as dificuldades que a falta de uma cultura compartilhada entre os membros das redes acarreta para o funcionamento da organização colaborativa, especialmente quando há expectativas diferenciadas (MONTERO *et al.*, 2006) ou diversidade de visões, percepções e discursos sobre a participação (ANGNES *et al.*, 2013). De fato, parte desses estudos destaca a

importância da solidariedade, da confiança e da busca de elementos culturais comuns entre os atores para o desenvolvimento da cooperação (PITERMAN *et al.*, 2016).

Neste cenário, os gestores devem ter competências para promover uma identidade coletiva nas redes que sustente o trabalho conjunto, que assegure a motivação dos participantes e o seu ajustamento às expectativas da colaboração. Nesse sentido, a literatura internacional tem destacado a importância da liderança dos gestores para o desempenho de redes colaborativas (TORFING *et al.*, 2020; YSA *et al.*, 2014), o que tem sido endossado por estudos na região latino-americana como elemento crucial para promover um horizonte comum, obter consenso entre as partes e facilitar a implementação de acordos (FILIPPIM; ABRUCIO, 2016; GALINDO *et al.*, 2014). Esta é uma consideração especialmente importante para visualizar nos sistemas de alta liderança que estão sendo consolidados nos países latino-americanos.

Função de mobilização

Em quarto lugar, esta função implica a mobilização de recursos das diferentes organizações participantes, a fim de garantir a troca de recursos, informações e conhecimentos entre os membros (RETHEMEYER; HATMAKER, 2008). A mobilização, portanto, implica assegurar os compromissos estabelecidos pelos participantes para que os recursos pactuados sejam efetivamente disponibilizados à rede.

Nos modelos de governança colaborativa, os recursos financeiros e humanos dependem fortemente das contribuições dos participantes, portanto, o papel dos gestores é manter o fluxo de recursos ativo, que pode estar em risco com mudanças nas prioridades, quadro de pessoal das organizações ou com a rotatividade das lideranças. Portanto, mobilizar implica garantir a efetividade da rede (MCGUIRE 2002).

Em um contexto de forte dependência financeira no nível central, como o vivenciado pelos governos subnacionais da região, conseguir recursos financeiros para a governança representa um dos maiores desafios para essa função na América Latina (ANGNES *et al.*, 2013; MORAIS; CHAVES, 2016). Além disso, e em consonância com o que foi dito, vários estudos têm conseguido mostrar que a mobilização de recursos humanos enfrenta grandes complexidades em arranjos colaborativos na América Latina, dada a alta rotatividade de equipes administrativas e técnicas e a ausência de políticas claras de recursos humanos (SANTOS; GIOVANELLA, 2016; AGNES *et al.*, 2013; SILVA; BEZERRA, 2011; GALINDO *et al.*, 2014).

Considerando os desafios que surgem no contexto latino-americano associados a cada uma dessas funções, é essencial fortalecer os sistemas institucionais do serviço público dos países da região, de maneira que nos critérios de seleção e treinamento do corpo administrativo e diretivo do Estado incorporem-se as competências, habilidades e ferramentas de gestão necessárias para o bom desempenho das redes de governança (MENDOZA; VERNIS, 2008). Da mesma forma, é necessário que essas competências sejam integradas no nível curricular e nas estratégias de aprendizagem nas universidades que formam o capital humano do setor público e, assim, acompanham os complexos processos de transformação e modernização do Estado (FIGUEROA-HUENCHO *et al.*, 2014).

DESAFIOS NA LEGITIMIDADE DA AÇÃO PÚBLICA E DA GOVERNANÇA

Apesar de sua relevância, o problema do controle democrático e os desafios da responsabilização no contexto de redes colaborativas têm sido pouco abordados na literatura, com algumas exceções (NEWMAN 2004; HILL; HUPE, 2002). Embora a incorporação de atores do mundo privado e social no processo de decisão política represente um avanço para o pluralismo e a legitimidade do sistema, a governança torna mais complexo o quadro de responsabilidades e prestação de contas.

As redes de governança correm o risco de se tornarem uma caixa-preta de difícil compreensão para os cidadãos, afetando seriamente suas chances de obter a legitimidade social necessária para validá-las como modelo de solução para os problemas públicos. Assim, a busca por mecanismos que possibilitem gerar essa legitimidade torna-se um desafio central para qualquer modelo baseado em redes de governança.

Certamente, este torna-se um desafio central no contexto da região latino-americana, onde o que está em evidência é muitas vezes a ausência de “responsabilização” (*accountability*) pelos resultados e consequências das políticas adotadas (OSZLAK, 2013), baixos níveis de transparência nas decisões governamentais e pouca participação cidadã nas tomadas de decisão (TRIGO; ÁLVAREZ, 2017). Esse déficit tem se mostrado uma barreira fundamental para a cooperação na região (ABRUCIO *et al.*, 2013; SILVA; BEZERRA, 2011; FILIPPIM; ABRUCIO, 2016; GALINDO *et al.*, 2014; MATOS; DIAS, 2011).

Apesar dos avanços nessas questões que vêm sendo desenvolvidos nos últimos anos nos países das Américas, ainda é necessário superar diversos desafios para alcançar

a legitimidade social dos modelos de governança. Um dos desafios estruturais a serem superados na região é a alta percepção da corrupção associada ao setor público, descrita em diferentes índices globais (*Corruption Perceptions Index by Transparency International*) e pesquisas (Latinobarômetro).

Além do problema da corrupção, a instalação e desenvolvimento da governança subnacional tem uma complexidade adicional na região que pode ser descrita como “o dilema do cooperador” (ARIAS *et al.*, 2019). Para as autoridades políticas governamentais, divulgar os resultados da provisão como produtos da colaboração pode representar um dilema na medida em que perdem a oportunidade política de atribuir tais resultados à sua gestão e angariar votos. Dada a cultura política personalista enraizada na tradição centralista do caudilhismo (NICKSON, 2002, 2011; MONTECINOS, 2005), é possível vislumbrar a complexidade e persistência desse dilema na região.

Considerando essas características regionais, a implementação de modelos de governança na América Latina requer a construção de espaços institucionais que permitam o estabelecimento de práticas de prestação de contas, procedimentos sistemáticos de transparência e instâncias de participação que reduzam os riscos de corrupção e visualizem os resultados da colaboração de modo a sustentar a legitimidade necessária à solução colaborativa de governança dos problemas públicos.

CONCLUSÃO

Partindo tanto da academia quanto de organizações internacionais, a governança tem sido promovida no mundo como um modelo inovador para resolver os problemas complexos que afligem as sociedades do século XXI. No entanto, uma transferência de modelos de gestão pública sem uma reflexão profunda sobre as condições necessárias para sua incorporação é um risco com altos custos para os países. Este trabalho busca destacar alguns dos desafios da implementação da governança na América Latina, considerando suas particularidades institucionais, políticas e culturais, a fim de alimentar o debate sobre os processos de formação, operação e legitimação da governança e, assim, fornecer informações relevantes para os tomadores de decisão pública na região.

Para a formação de redes de governança na região, é evidente a necessidade de equilibrar as assimetrias de poder existentes tanto entre atores públicos e privados como entre atores de nível central e subnacional; fortalecer os incentivos institucionais para garantir a participação e permanência de atores-chave na colaboração; e, finalmente, gerar

os mecanismos que constroem a confiança entre os atores, insumo prioritário para o desenvolvimento da colaboração. Para isso, é plausível pensar na promoção simultânea de diversas estruturas de relacionamento que deem sustentabilidade à governança tanto facilitando a cooperação quanto integrando diversos atores e recursos.

Em relação ao funcionamento e desempenho da governança, o trabalho explora o papel dos gestores como fator-chave para a implementação da colaboração no contexto regional. Neste cenário, é fundamental fortalecer os alicerces da função pública para que o corpo administrativo e diretivo do Estado se aproprie das funções de ativação, síntese, enquadramento e mobilização da colaboração. Esta é uma tarefa árdua, já que na região ainda existe um baixo nível de profissionalização nas administrações públicas onde operam lógicas de *botín político* em meio a uma formalidade apenas aparente.

Por fim, o trabalho revela os processos de legitimação da governança, evidenciando que na América Latina existem desafios complexos enraizados nas práticas culturais de corrupção e caudilhismo. Esses desafios implicam a criação e o fortalecimento de mecanismos de prestação de contas, transparência e participação cidadã que se adequem às características institucionais do Estado em rede para sustentar e legitimar a governança no contexto latino-americano.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/sTC9PjFb8sBHzM6N8gMtCpj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2023.

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. Managing in network settings. **Review of Policy Research**, New Jersey, v. 16, n. 1, p. 18-41, 1999.

ANDRANOVICH, G. Achieving consensus in public decision making: applying interest-based problem solving to the challenges of intergovernmental collaboration. **The Journal of Applied Behavioral Science**, Thousand Oaks, v. 31, n. 4, p. 429-445, 1995.

ANDREW, Simon A. **Governance by agreements: why do local governments enter into multilateral agreements?** Michigan: Working Group on Interlocal Services, 2008. (Political Science, paper 37). Disponível em: https://digitalcommons.wayne.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=interlocal_coop. Acesso em: 16 mar. 2023.

ANGNES, Juliane Sachser *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da

perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12047/10967>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ANSELL, Chris, GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [Lawrence], v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ARIAS, Karina; RAMOS, Camila; RETAMAL, Karina. Abriendo la caja negra de las asociaciones municipales: análisis del funcionamiento de la cooperación inter-municipal en Chile. **Políticas Públicas**, Santiago, v. 10, n. 2, p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3122>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ARIAS, Karina; RAMOS, Camila; RETAMAL, Karina. Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 575-591, mayo/jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Sqhf73YGSJvVFhjbrL4Spjb/abstract/?lang=es>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BERARDO, Ramiro; LUBELL, Mark. Understanding what shapes a polycentric governance system. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 76, n. 5, p. 738-751, Mar. 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12532>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): ¿de que estamos hablando? In: MADOERY, Oscar. **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosário: Editoria Homo Sapiens, 2001. Disponível em: https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_qu_e_estamos_hablando_2.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

LATINOBARÔMETRO. **Informe 2018**. Santiago de Chile, 2018.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos *et. al.* **Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)**. Washington, D. C.: BID, 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>. Acesso em: 17 mar. 2023.

ECHEVERRÍA, John. No success like failure: The Platte river collaborative watershed planning process. En **William & Mary Environmental Law and Policy Review**, 25, pp. 559-604. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wmelpr25&div=24&id=&page=> Acesso em: 17 mar. 2023.

ESTELLA DE NORIEGA, Antonio. Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado. **Documentos de Trabajo**, Madrid, v. 34, n. 1, p. 1-34, 2020. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/DT_FC_34.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

FEIOCK, Richard C. The institutional collective action framework. **Policy Studies Journal**, [s.l.] v. 41, n. 3, p. 397-425, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12023>. Acesso em: 17 mar. 2023.

FIGUEROA-HUENCHO, Verónica de de Lourdes; PLISCOFF-VARAS, Cristian Humberto; ARAYA-ORELLANA, Juan Pablo. Desafíos a la formación de los futuros directivos públicos del siglo XXI. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, Toluca, v. 21, n. 64, p. 207-234, 2014. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/105/10529071009.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Territorial basis associates: the public consortia's alternative in Brazil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, v. 64, p. 79-116, Feb. 2016.

FINOT, Iván. Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, v. 78, p. 139-149, 2002. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10856/078139149_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. acesso em: 17 mar. 2023.

GALINDO, Jadson Mendonça *et al.* Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p.1545-1566, dez. 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/sSh3fBRNzjXGpyvp6VSdx3N/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

GERBER, Elisabeth; HENRY, Adam Douglas; LUBELL, Mark. Political homophily and collaboration in regional planning networks. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, v. 57, n. 3, p. 598-610, 2013. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12011>. Acesso em: 17 mar. 2023.

GERIGK, Wilson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 1525-1543, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/bPXjWrGPYfKDFcGg7CfC6rK/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

GRIN, Eduardo José; MENDOZA RUIZ, Joel; CRAVACUORE, Daniel.

Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos. *In*: MENDOZA RUIZ, Joel; GRIN, Eduardo José (coord.). **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2020. p. 19-76. Disponível em: https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federacio%CC%81n_de_las_Ame%CC%81ricas.pdf.

Acesso em: 17 mar. 2023.

GULICK, Luther. Notes on the Theory of Organization. Columbia University. New York: Institute of Public Administration, 1937. (Papers on the science of administration,1).

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: SAGE, 2002. Disponível em: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20\(2002\).pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20(2002).pdf). Acesso em: 17 mar. 2023.

JUNG, Kyugin; SONG, Minsung; FEIOCK, Richard. Isolated and broken bridges from interorganizational emergency management networks: an institutional collective action perspective. **Urban Affairs Review**, London, v. 55, n. 3, p. 950-975, Feb. 2019.

LIPNACK, Jeffery; STAMPS, Jessica. **The age of the network: organizing principles for the 21st century**. Essex: Omneo, 1994.

LIMA, Ana. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, 16, 985-996, 2000. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/cs/p/v16n4/3602.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

LIRA, Luis. La cuestión regional y local en América Latina. CEPAL, **Serie Gestión Pública**, 44, 2003. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7298/S0311857_es.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

MANCILLA GARCÍA, María; BODIN, Örjan. Participation in multiple decision making water governance forums in Brazil enhances actors' perceived level of influence. **Policy Studies Journal**, [s.l.], v. 47, n. 8, p. 27-51, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329365875_Participation_in_Multiple_Decision_Making_Water_Governance_Forum_in_Brazil_Enhances_Actors'_Perceived_Level_of_Influence_Mancilla_Garcia_and_Bodin_Water_Governance_Forum_in_Brazil. Acesso em: 17 mar. 2023.

MARGERUM, Richard D. Collaborative planning: building consensus and building a distinct model for practice. **Journal of Planning Education and Research**, [s.l.], v. 21, n. 3, p. 237-253, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/245686842_Collaborative_Planning_Building_Consensus_and_Building_a_Distinct_Model_for_Practice. Acesso em: 17 mar. 2023.

MATOS, Fernanda; DIAS, Renato. Inter-municipals consortiums in basin of the river Paraopeba. **Espacios**, Caracas, v. 32, n. 4, p. 24-25, 2011. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a11v32n04/113204111.html>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MCGUIRE, Michael. Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 62, n.5, p. 599-609, 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-6210.00240>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MELAMED, David *et al.* Homophily and segregation in cooperative networks. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 125, n. 4, p. 1084-1127, 2020. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/708142>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y las transformaciones de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (ed.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra Edicions, 2008. p.37-62.

MONTECINOS, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. **Eure**, Santiago, v. 31, n. 93, p.73-88, agosto 2005. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300005. Acesso em: 17 mar. 2023.

MONTERO, Sergio Graf *et al.* Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter- municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. **Environment and Urbanization**, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 297-313, Oct. 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0956247806069602>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MORAIS, Vania Soares de; CHAVES, Andre Preissler Loureiro. Perception of municipal health managers regarding environmental health: Cerrado Araguaia Tocantins intermunicipal health consortium. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 349-360, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/bZvpSYYGKZ8hLtXyHP5NmGg/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 17 mar. 2023.

NEWMAN, Janet. Constructing accountability: network governance and managerial agency. **Public Policy and Administration**, [s.l.], v. 19, n. 4, p. 17-33, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095207670401900402>. Acesso em: 17 mar. 2023.

NICKSON, Andrew. Education reform in Latin America: decentralization or restructuring. *In*: ABEL, Christopher; LEWIS, Colin M. (ed.). **Exclusion and engagement: social policy in Latin America**. Institute of Latin American Studies, 2002. p. 266-284.

NICKSON, Andrew. Where is local government going in Latin America?: a comparative perspective. Visby: ICLD, 2011. (Working paper n. 6). Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/396/Where-is-Local-Government-Going-in-Latin-America-a-Comparative-Perspective.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2023.

NOHRSTEDT, Daniel. Bonding and bridging relationships in collaborative forums responding to weather warnings. **Weather, Climate, and Society**, Boston, v. 10, n. 3, p. 521-536, 2018. Disponível em: https://journals.ametsoc.org/view/journals/wcas/10/3/wcas-d-17-0134_1.xml?rskey=T2C9t2&result=1. Acesso em: 17 mar. 2023.

NORBUTAS, Lucas; CORTEN, Rense. Network structure and economic prosperity in municipalities: a large-scale test of social capital theory using social media data. **Social Networks**, [s.l.], v. 52, p. 120-134, Jan. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378873316300375>. Acesso em: 17 mar. 2023.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? **Public Management Review**, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 17 mar. 2023.

OSZLAK, Oscar. **Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública**. [S.l.]: Red GEALC, 2013. (Colección de documentos de trabajo sobre el e-gobierno, 5). Disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

O'TOOLE JR., Laurence J. Doctrines and developments: separation of powers, the politics-administration dichotomy, and the rise of the administrative state. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 47, n. 1, p. 17-25, 1987.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 825-834, out./dez. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/esa/a/7rrC8xvKz8mtDY8kzr9WFqg/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PLISCOFF-VARAS, Cristian. Ethics and public administration in Latin America. *In: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. FARAZMAND, Ali (ed.). New York: Springer, 2019. Disponível em:

https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2675-2. Acesso em: 17 mar. 2023.

PLISCOFF-VARAS, Cristian. Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública: el caso chileno. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, Toluca, v. 24, n. 73, p.141-164, 2017. Disponível em:

<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/4241>. Acesso em: 20 mar. 2023.

POST, S. Metropolitan area governance and institutional collective action. *In: FEIOCK, Richard C. Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 67-92.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Informe anual 2018**. Nueva York: PNUD, 2019. Disponível em:

<https://annualreport.undp.org/2018/es/#>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PROVAN, Keith G.; LEMAIRE, R. Hobin. Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice. **Public Administration Review**, New Jersey, v.72, n. 5, p. 638-648, 2012. Disponível em:

<https://bibliotecaap.files.wordpress.com/2019/10/41687977.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMÍREZ BROUCHOUD, Maria Fernanda. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. **Estudios Políticos**, Medellín, v. 34, p. 115-141, enero./jun. 2009.

Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672009000100006. Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E. Instituciones y gobernaza metropolitana: una primera aproximación al caso de Mexico. **Estudios Demográficos y Urbanos**, Ciudad de Mexico, v. 27, n. 2, p.491-520, 2012. Disponível em:

<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1420>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E.; GRIN, Eduardo José; SANABRIA-PULIDO, Pablo; CRAVACUORE, Daniel; ORELLANA, Arturo. The transaction costs of government responses to the COVID-19 emergency in Latin America. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 80, n. 4, p. 683-695, 2020. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13259>. Acesso em; 20 mar. 2023.

RETHEMEYER, R. Karl; HATMAKER, M. Deneen. Network management reconsidered: an inquiry into management of network structures in public sector service provision. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [Lawrence], v. 18, n. 4, p. 617-646, Oct. 2008. Disponível em:

<https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/617/1084861?searchresult=1>. Acesso em: 20 mar. 2023.

REUNIÓN DE EXPERTOS IMTA/OCDE. 1., 2008, México. **En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento**: experiencias recientes en América Latina. México: 4 a 5 de septiembre 2008.

RODRÍGUEZ-OREGGIA, Eduardo; TUIRÁN GUTIÉRREZ, Rodolfo. La cooperación intermunicipal en México: barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. **Gestión y política pública**, Ciudad de Mexico, v.15, n. 2, p. 393-409, jul./dic. 2006. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792006000200393. Acesso em: 20mar. 2023.

ROPERT, María Angélica. **Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile**. Vitacura: CIEPLAN, 2011. (Documento de Trabajo). Disponível em: https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/EVOLUCION_DE_LA_DESCENTRALIZACION_FISCAL_Y_ADMINISTRATIVA_EN_CHILE.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

SAFFORD, Thomas G. The political-technical divide and collaborative management in Brazil's Taquaril, basin. **Journal of Environment y Development**, [s.l.], v. 19, n. 1, p. 68-90, 2010.

SALAMON, Lester M. (ed.). **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SALVADOR-SENA, Miquel; RAMIÓ-MATAS, Carles (ed.). **Instituciones y nueva gestión pública en América Latina**. Barcelona: Fundació Cidob, 2005.

SANTOS, Adriano Maia dos; GIOVANELLA, Ligia. Managing comprehensive care: a case study in a health district in Bahia State, Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Cv8VccfnPcZSq7dsvsqDHhS/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SHRESTHA, Manoj K. How do bridging and bonding networks emerge in local economic development collaboration? **International Journal of Public Administration**, London, v. 45, 2022.

SICILIANO, Michael D.; CARR, Jered B.; HUGG, Victor G. Analyzing the effectiveness of networks for addressing public problems: evidence from a longitudinal study. **Public Administration Review**, New Jersey, v. 81, n. 5, p. 895-910, 2020.

SILVA, Kelia S. Brito e; BEZERRA, Adrian Falangola B. The conception of administrators regarding the formation of a healthcare consortium in Pernambuco, Brazil: a case study. **International Journal of Health Planning and Management**, [s.l.], v. 26, n. 2, p. 158-172, Apr./June 2011.

SPICER, Zachary. Regionalism, municipal organization, and interlocal cooperation in Canada. **Canadian Public Policy**, Toronto, v. 41, n. 2, p. 137-150, 2015.

SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. **Journal of Law, Economics, and Organization**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 281-306, Oct. 2003.

TERMEER, C. J. A. M.; KOPPENJAN, Joop F. M. Managing perceptions in networks. *In*: KICHERT, Walter J. M. (ed.). **Managing complex networks**: strategies for the public sector. New York: SAGE Publications, 1997. p. 79-97.

TORFING, Jacob; CRISTOFOLI, Daniela; GLOOR, Peter A.; MEIJER, Albert J.; TRIVELLATO, Benedetta. Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation. **Policy and Society**, [s.l.], v. 39, n. 4, p. 592-616, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/39/4/592/6404006?searchresult=1>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIGO, María Fernanda; ÁLVAREZ, Verónica. Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. *In*: NASSER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (ed.). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, 2017. p. 33-51. (Libros de la Cepal, 144). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44707/S1601154_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNDP. **Governance for sustainable human development: a UNDP policy document**. New York: UNDP, Jan. 1997

WARNER, Mildred E. Inter-municipal cooperation in the US: a regional governance solution? **Urban public economics review**, [s.l.], v. 6, p. 221-239, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242674023_Inter-municipal_Cooperation_in_the_US_A_Regional_Governance_Solution_1. Acesso em: 20 mar. 2023.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>, acesso em: 20 mar. 2023.

YI, Hongtao. Network structure and governance performance: what makes a difference? **Public Administration Review**, New Jersey, v.78, n. 2, p. 195-205, 2018.

YSA, Tamico; SIERRA, Vicenta; ESTEVE, Marc. Determinants of network outcomes: the impact of management strategies. **Public administration**, Bethesda, v. 92, n. 3, p. 636-655, 2014. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4232916/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ZURBRIGGEN, Cristina. Governance a Latin America perspective. **Policy and Society**, [s.l.], v. 33, n. 4, p. 345-360, 2014.

DESAFIOS NA SISTEMATIZAÇÃO DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL DO MÉXICO

EVERARDO CHIAPA AGUILLON

ERNESTO ISUNZA VERA

INTRODUÇÃO

Um elemento-chave da governança, seja em nível nacional ou subnacional, é o envolvimento da sociedade na tomada de decisões e nos processos de políticas públicas. No entanto, a noção de “participação” foi concebida de tal forma que os governos organizam e os cidadãos respondem; ou seja, são as próprias autoridades que promovem os meios nos quais a população participa. Nesse sentido, o conjunto de canais de participação disponíveis em cada área tem se configurado como uma oferta governamental baseada nas necessidades da população e nos problemas públicos persistentes.

Com base no exposto, é necessário explorar a mecânica com que operam os canais de participação em nível nacional e subnacional. Dada a diversidade e complexidade de um país com seus territórios locais (estados e municípios), não basta reconhecer a existência de uma disposição participativa, é marcadamente relevante compreender suas características. A qualidade da oferta participativa é uma combinação de diferentes aspectos, cujo conhecimento é aproximado pela informação oficial disponível. No entanto, não existe um modelo de canal de participação único ou estritamente preferível, embora existam condições básicas ou necessárias para garantir o seu funcionamento.

A composição dos canais pelos perfis de seus participantes, seu grau de incidência (ou influência na área em que atuam) ou os procedimentos de acesso a eles fazem parte das características que, em conjunto, permitem uma percepção mais robusta da disposição

participativa. Nesse sentido, destaca-se o fato de que tal disposição apresenta diferentes graus na relação governo-sociedade de acordo com seu tipo específico. O nível mais participativo de um arranjo institucional representa um envolvimento direto dos cidadãos nos processos, enquanto o mínimo representa o controle político do meio ou processo de participação (ESCAMILLA; LÓPEZ DE LA TORRE, 2021). Quando, a essas disposições, somam-se as necessidades particulares de cada tipo, os temas que são abordados e as finalidades com eles perseguidas, temos um universo complexo de canais de participação com características muito próprias.

Este documento busca contribuir para a exploração da complexidade da disposição participativa no nível subnacional no México, começando, primeiro, por reconhecer seu contexto e trajetória. Em segundo lugar, destaca-se as propriedades dos instrumentos oficiais de informação que contribuem para a caracterização dos canais de participação. Por fim, oferece-se um diagnóstico de tais disposições nos níveis federal e local.

CONTEXTO: MAPAS DE PARTICIPAÇÃO NO MÉXICO

Na última década e meia no México, alguns esforços foram feitos para descrever e analisar a disposição participativa nos três âmbitos da vida pública, política e administrativa: municípios, estados e federação. Em particular, dois estudos buscaram dar conta desses três âmbitos em seu conjunto (ISUNZA VERA; HEVIA, 2005; PNUD, 2015), servindo de referência conceitual para uma sistematização do atual governo federal (ISUNZA VERA, 2020). Por sua vez, a perspectiva de sistematizar a diversidade dos canais de participação existentes foi retomada em 2021¹ pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (Inegi), notadamente nos censos que incidem sobre os governos estaduais (provinciais) (INEGI, 2022a) e municipais (INEGI, 2022b). Esta seção descreve as principais características destas investigações que dão conta de uma mudança de perspectiva nos censos mencionados, com os quais o Inegi, órgão autônomo do Estado mexicano, gerou pela primeira vez dados úteis para a análise da disposição participativa do país.

O primeiro exercício de sistematização citado (ISUNZA VERA; HEVIA, 2005) partiu de uma consultoria encomendada pelo escritório regional do Banco Mundial no

¹ Com efeito, o Inegi realizava os referidos censos desde 2011, municipal, e 2010, estadual, embora o formato utilizado para conhecer a disposição participativa fosse radicalmente diferente.

México e na Colômbia.² O desafio era caracterizar as relações sociedade-Estado no México, para as quais a noção de "interface sócioestatal" foi utilizada como ferramenta metodológica. Isso permitiu identificar formas concretas de relacionamento em escala contínua entre canais ordinários-extraordinários de participação cidadã, bem como seis tipos de relacionamento entre atores sociais e estatais que definiram as interfaces. Os três primeiros tipos foram definidos a partir da troca de informações (1. Sociedade informa o Estado: "Interface de contribuição"; 2. Estado informa a sociedade: "Interface de transparência"; 3. Sociedade e Estado se comunicam: "Interface de comunicação") e de poder ou decisão (1. Sociedade define/domina o Estado: "interface obrigatória"; 2. Estado define/domina a sociedade: "Interface de transferência"; 3. Sociedade e Estado coproduzem: "Interface de cogestão"). Esta foi uma tentativa de resolver a enorme diversidade da disposição participativa com noções analíticas que "colocavam entre parênteses" as definições "nativas" de canais participativos.

Com base neste trabalho,³ foram realizados dois desenvolvimentos frutíferos que retomaram a noção de interfaces sócioestatais. De um lado, o estudo da provisão participativa no governo federal brasileiro (PIRES; VAZ, 2012; SOUZA; PIRES, 2012), desenvolvido a partir do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Por outro lado, o amadurecimento do modelo de análise relacional que ampliou os tipos de interfaces sócioestatais de seis para nove⁴ e integrou essas interfaces em um modelo multinível do tipo interfaces/arranjos/regime (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2010, 2018). O avanço do quadro analítico teve como vantagem a visão compartilhada entre casos de diferentes localidades e países, o que agregou a necessidade de desenvolver estudos comparativos mais amplos buscando modalidades "censitárias" e não apenas "amostras" (GURZA LAVALLE et al., 2021).⁵

Em 2015, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em coordenação com a Secretaria de Governança de México (doravante Ministério do Interior).⁶ realizou um amplo projeto para ordenar e melhorar a disposição participativa

² O ensaio fez parte dos insumos para a preparação de um "Estudo de Instituições e Governança" (IGR), que o Banco Mundial preparou para a transição do governo federal de 2006. Ver Banco Mundial (2007).

³ Uma versão atualizada pode ser encontrada em Hevia e Isunza Vera (2010).

⁴ Os três novos tipos ideais baseiam sua lógica na troca de bens e serviços. Assim, no tipo 7 "A sociedade provê ao Estado", no 8 "A sociedade é provida pelo Estado" e no 9 "A sociedade e o Estado proveem-se mutuamente". Ver Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010: 51).

⁵ Um exercício que procurou realizar um estudo dos mecanismos de participação total no nível municipal por meio de solicitações de acesso à informação (embora limitado pelo alto percentual de não resposta), pode ser visto em Participando por Mexico (2016).

⁶ N.E.: Equivalente ao Ministério do Interior na maioria dos países latino-americanos.

do governo federal. Esse projeto incluía, entre outras ações, a realização de um estudo que serviria de base para uma norma específica que, pela primeira vez, daria conta dos mecanismos de participação cidadã do governo federal.⁷ No estudo de referência (ISUNZA VERA, 2015), definem-se as características dos canais de participação (aqui denominados “mecanismos de participação cidadã”) para a sua melhor classificação, evitando-se, como indicado anteriormente, referir-se à sua denominação “nativa” (conselhos, comitês, mesas, orçamentos participativos, consultas, exercícios participativos etc.).⁸ As três definições que ordenaram a sistematização da pesquisa, e que posteriormente seriam utilizadas no texto das diretrizes⁹ estão detalhadas na Tabela 1.

Tabela 1: Definições para a sistematização dos canais de participação da Administração Pública Federal

Variável	Definição	Categorias
Tipo de incidência	Relacionamento sociedade-governo, pelo seu conteúdo	Informação Diálogo Consulta Deliberação Co-gestão Vigilância
Tipo de representação	Razão pela qual as pessoas se juntam como representantes da cidadania	Eleição Convite
Âmbito de influência do canal	Autoexplicativo	Nacional Federal Estado Municipal Local

Fonte: Dados básicos: PNUD, 2015. Elaboração própria.

Por fim, em 2019, iniciou-se um projeto de pesquisa e incidência com o objetivo de lançar as bases para a criação de um Sistema Nacional de Participação Social.¹⁰ Como parte de

⁷ O resultado normativo foram as diretrizes ainda vigentes (MÉXICO, 2017) que organizam os mecanismos de participação cidadã do governo federal.

⁸ Para mais referências sobre a definição de cada um dos canais, pode-se consultar o questionário do Censo Nacional dos Governos Estaduais, disponível em: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2022/doc/cnge_2022_m1s8.pdf.

⁹ Nas diretrizes, os tipos de mecanismos de participação cidadã foram classificados como Consulta (informação, diálogo, opinião), Execução (deliberação, cogestão) e Monitoramento (fiscalização). Da mesma forma, foram definidas as modalidades presencial e digital para o seu funcionamento. Ver (MÉXICO, 2017).

¹⁰ O projeto intitulado “Rumo à construção do Sistema Nacional de Participação. Fase 2 (desenvolvimento institucional federal e bases subnacionais) e Fase 3 (desenvolvimento institucional nacional e consolidação de elementos)” foi desenvolvido como um Pronaii (Projeto Nacional de Pesquisa e Advocacy) pelo Centro de Pesquisa e Estudos Superiores em Antropologia Social (CIESAS), com apoio financeiro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (Conacyt). Portanto, nos referimos a este projeto como Pronaii-CIESAS. Ver Isunza Vera (2020).

suas atividades, o projeto desenvolveu uma proposta de sistematização dos canais de participação existentes nas três esferas político-administrativas. Esta proposta serviria, entre outras coisas, para desenvolver uma plataforma digital para gerir os dados gerados pelos canais de participação. A estrutura consistia em “Dados Gerais do canal”, “Características do canal”, “Articulação entre canais” e “Procedimento do canal”. De particular interesse é o módulo 2 (“Características do canal”), cujas variáveis seriam retomadas um ano depois pelo Inegi para reformular a seção VIII de seus Censos nacionais de governos municipais e estaduais (Módulos 2 e 1, respectivamente), que tratam da participação cidadã.

CENSOS DE GOVERNO DO INEGI

O Inegi realizou em 2021 o Censo Nacional de Governos Estaduais (INEGI, 2022a) e o Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México (INEGI, 2022b). Ambos os censos abordam detalhadamente a administração pública estadual e municipal (32 entes federados e quase 2.500 municípios), em suas diversas dimensões. O Censo do Governo do Estado é composto por 567 questões respondidas por servidores públicos dos 32 entes federados, enquanto o Censo do Governo Municipal é uma bateria de 700 questões que devem ser respondidas pelos órgãos de comunicação definidos nas prefeituras. Em sua versão 2021, em que o Inegi decidiu modificar seu questionário sobre a disposição participativa dos governos estaduais e municipais, os Censos Nacionais passaram por uma transformação drástica em suas respectivas seções.¹¹

A “Seção VII: Participação Cidadã” do Módulo 2 do Censo Municipal 2019 (que antecedeu o de 2021) consistiu em uma questão (1.1) que coletava dados sobre os temas nos quais a administração pública municipal tinha aberto espaços de participação ou consulta cidadã. Uma segunda questão (1.2) ampliava a anterior com o número de órgãos de participação existentes ordenados em cada lista temática, sua classificação tipológica (conselhos de cidadãos, conselhos consultivos, comitês de cidadãos e outros) e a classificação dos cidadãos participantes nos referidos organismos (beneficiários diretos, não beneficiários, acadêmicos, comissões de estudantes, Organizações Não-

¹¹ Serão expostas as mudanças no Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México (doravante, *Censo Municipal*), embora o processo também tenha ocorrido de forma semelhante no Censo Nacional de Governos Estaduais.

Governamentais [ONGs], peritos/líderes de opinião e outros). Por fim, em uma terceira questão (1.3), a lista ampliava-se com o tipo de mecanismo utilizado em cada tema onde a administração municipal realizou iniciativas de participação cidadã. As 14 opções de resposta variavam de telefonemas ou comunicações eletrônicas a mecanismos abertos de governo e consultas populares (INEGI, 2020). Os dados gerados não permitiram conhecer nem as formas de incidência na respectiva política pública, nem a forma como os participantes começavam a fazer parte dos canais. Além disso, a forma como os canais foram classificados foi baseada em noções “nativas” que dificultam a comparação de dados em diferentes regiões e estados.

Na edição de 2021 do Censo Municipal (e também dos Governos Estaduais), o Inegi recuperou a proposta de definição para descrição e análise dos canais participativos que o projeto Pronaii-CIESAS desenvolveu em 2019 (ISUNZA VERA, 2020). Desta forma, o questionário de interesse (Seção VIII do Módulo 2), em sua questão 2, solicitou aos gestores municipais que definissem cada canal participativo com sete características extraídas de tipologias específicas. Na primeira variável (que corresponde ao ponto 2.1 do modelo Pronaii-CIESAS), o tipo de canal participativo deveria ser definido entre seis opções: órgão, processo participativo, consulta cidadã, consulta aos indígenas, exercícios participativos e outros.¹² A segunda variável (ponto 2.6) referia-se às modalidades de interação: presencial, digital ou mista. A terceira variável (ponto 2.5) indagava sobre a temporalidade: permanente ou de curto prazo. A quarta variável (ponto 2.2) tratava do nível de incidência: consulta, diálogo, deliberação, cogestão, vigilância, outro. A quinta variável (ponto 2.3) definia o tipo de participantes do canal: cidadãos, acadêmicos, comitês estudantis, organizações da sociedade civil, especialistas/formadores de opinião, comunidades indígenas, organizações empresariais, coletivos ou grupos inconstitucionais, outros. A sexta variável (ponto 1.3) referia-se aos diversos temas que o canal enfocava. Finalmente, a sexta variável (ponto 2.4) tratava do procedimento de acesso dos participantes ao canal: aberto, escolha, seleção, convite, misto, outro.

A nova estrutura do referido questionário permitiu, pela primeira vez, contar com uma visão de dimensão censitária do conjunto das disposições participativas nos níveis municipal e estadual. Além disso, esses dados são compatíveis com aqueles que a administração pública federal deve gerar de acordo com as Diretrizes de 2017 (MÉXICO,

¹² O questionário possui um glossário detalhado que permite definir os significados de cada opção de resposta.

2017), justamente pela estrutura das três questões-chave de ambos os instrumentos: formas de incidência, tipo de canal e procedimentos de acesso para os participantes dos canais.

DIAGNÓSTICO DAS DISPOSIÇÕES PARTICIPATIVAS

Com base na análise das informações disponíveis no Registro Federal de Organizações da Sociedade Civil, no Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México 2021 (INEGI, 2022b), bem como na última edição do Índice de Atraso Social (CONEVAL, 2016), foi feito um diagnóstico sobre a disposições participativas em nível nacional e, localmente, nos estados e municípios.

Diagnóstico do nível federal

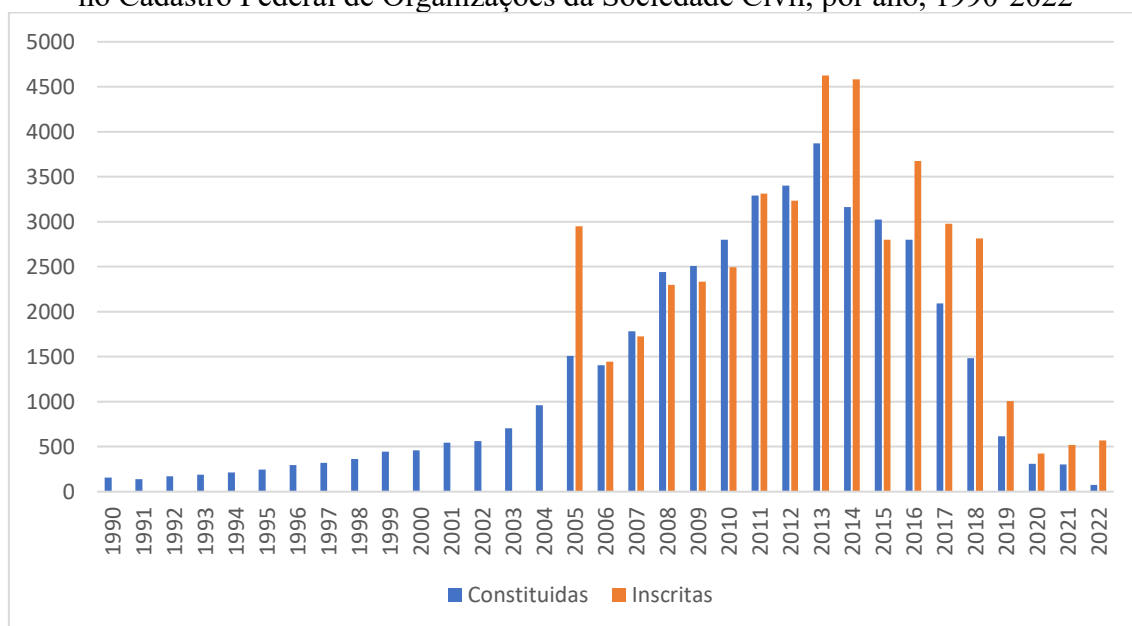
É importante destacar que a possibilidade de participação nos processos de políticas públicas de ordem federal, assim como na esfera local, pode se dar principalmente de duas formas: por meio da provisão participativa, promovida e proposta pelo poder público, ou por meio da sociedade civil organizada. Dado que a trajetória da política de promoção das atividades da sociedade civil organizada tem testemunhado a diminuição da formação de organizações civis, torna-se necessário explorar as alternativas existentes. Isso não deve necessariamente ser interpretado como um aspecto negativo para a participação em geral, uma vez que a constituição de organizações civis pode ser motivada por interesses econômicos e não pela consecução de um fim social. Em outras palavras, a associatividade do terceiro setor corre o risco de perder legitimidade pelo surgimento de incentivos perversos com vistas à mera busca de financiamento. A contração da sociedade civil organizada não representa necessariamente uma perda de espaços de participação, mas sim a evolução na forma como a democracia é exercida.

Sociedade civil organizada

Como parte da política de fomento à sociedade civil organizada, mediante a “Lei de Fomento às Atividades Realizadas por Organizações da Sociedade Civil” (LFOSC), desde 2004 iniciou-se o Registro Federal de Organizações da Sociedade Civil (RFOSC) no México. Com base nos dados disponíveis em dezembro de 2022, o RFOSC contabilizou 43.798 organizações, cujas datas de formação podem alcançam mais de um século.

Embora desde as últimas décadas do século passado tenha havido um aumento na constituição de organizações civis no México, a existência do LFOSC motivou consideravelmente a constituição e registro de organizações, atingindo seu pico máximo por volta de 2013 (primeiro ano da administração do Presidente Enrique Peña Nieto. Dito de outra maneira, durante as duas gestões federais do Partido da Ação Nacional (*Partido Acción Nacional*), houve um aumento na constituição e registro de associações perante o poder federal. No entanto, a partir de 2014, há uma queda constante na constituição de organizações civis e uma tendência negativa em seu registro no RFOSC, mais acentuada durante a atual gestão federal (ver Gráfico 1). Várias são as possíveis hipóteses para esta situação: 1) as organizações não têm encontrado atualmente incentivos para formalizar sua constituição perante a autoridade nacional, uma vez que isto não representa nenhum benefício para elas (pela falta de programas de fomento/financiamento); ou, 2) a forma de participação se deslocou para outro tipo de instituição, talvez, a partir da disposição participativa.

Gráfico 1: Número total de organizações da sociedade civil constituídas e cadastradas no Cadastro Federal de Organizações da Sociedade Civil, por ano, 1990-2022



Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2022. Elaboração própria.

Disposição participativa no nível federal

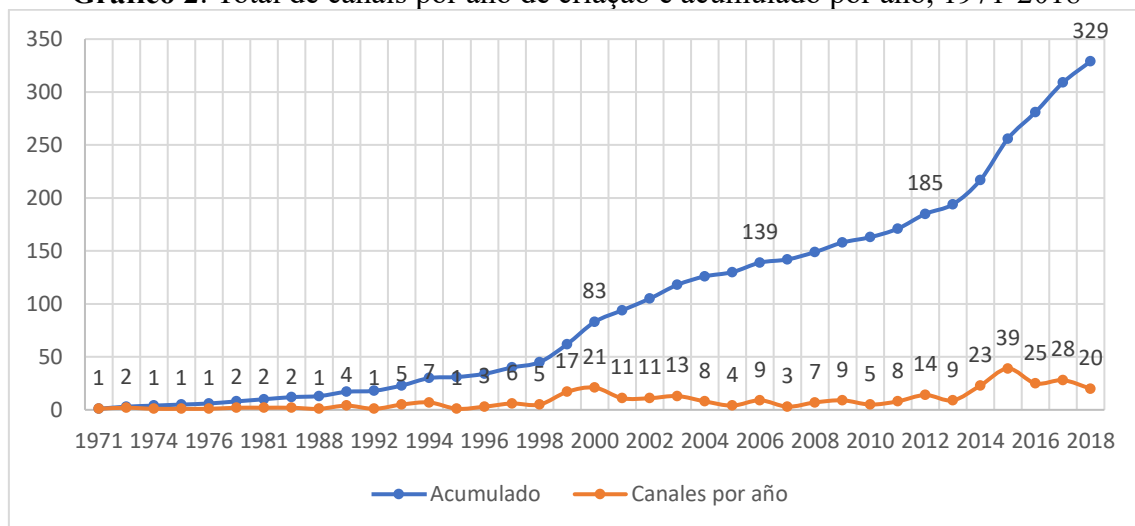
Com base nas informações públicas mais recentes disponíveis (2018),¹³ há o registro de 329 canais que funcionaram até 2018 como parte da disposição participativa

¹³ Esta é a base de dados criada pelas Diretrizes de 2017 (MÉXICO, 2017).

no nível federal. Como pode ser visto no Gráfico 2, no início deste século houve um aumento na criação de canais pela administração pública federal, ampliando-se ainda mais na segunda metade da segunda década, até alcançar a cifra mencionada.

Com base na seção anterior e nos dados acumulados, observa-se que a participação social a partir da disposição participativa oficial tem ganhado espaço em relação à participação da sociedade civil organizada. Atualmente, a maioria das organizações que estavam cadastradas no RFOSC, antes de 2019, estão inativas (ver Gráfico 3). Da mesma forma, se em anos como 2013 e 2014, o registro de OSCs tinha sido superior a 4.500 em todo o país, em 2022, foram registradas apenas 570. Desde 2019, registraram-se no RFOSC os níveis mais baixos de constituição. Essa situação pode ser uma reação às mudanças drásticas sofridas na política de fomento às OSCs.

Gráfico 2: Total de canais por ano de criação e acumulado por ano, 1971-2018

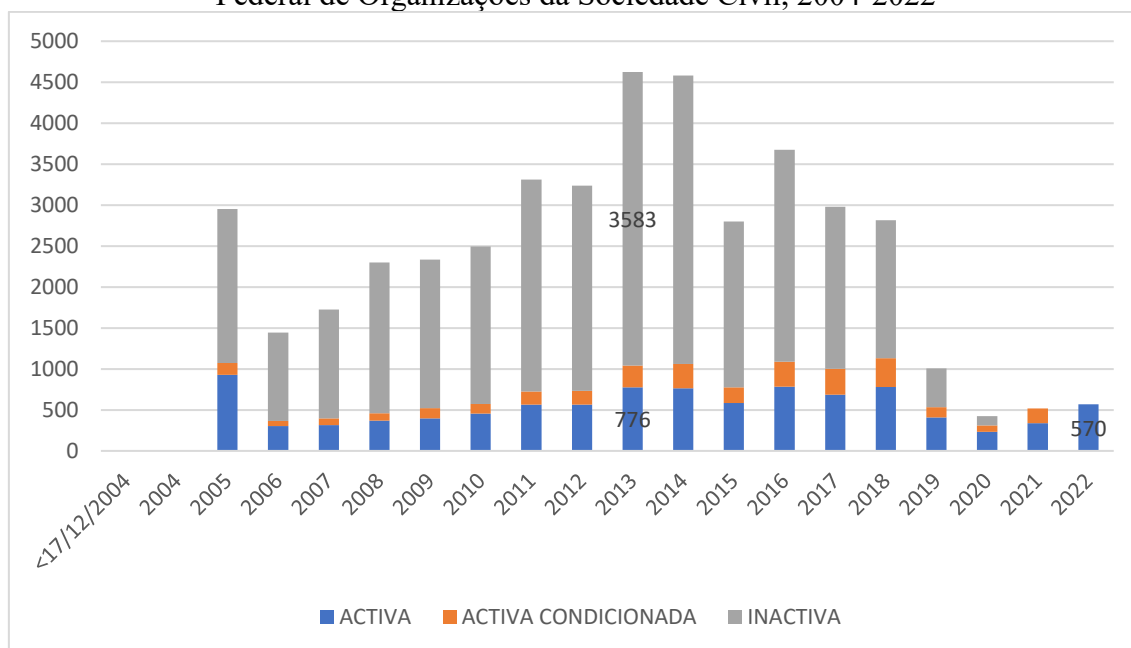


Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2017. Elaboração própria.

Nota: Acumulado (azul); Canais por ano (vermelho)

A participação em nível nacional, então, abriu espaço por meio dos canais disponibilizados pelo governo, mas com relativo grau de incidência. Nesse sentido, a prestação participativa em nível nacional manteve-se em nível consultivo, no qual os cidadãos não fazem necessariamente parte da tomada de decisão das políticas públicas. Dado o olhar crítico sobre o funcionamento da participação no México, isso poderia ser interpretado como uma ação de simulação ou cumprimento de cotas, na qual há inclusão de cidadãos, mas de forma apenas aparente, extremamente limitada e sem efeito.

Gráfico 3: Total de canais de participação por status, por ano de inscrição no Cadastro Federal de Organizações da Sociedade Civil, 2004-2022



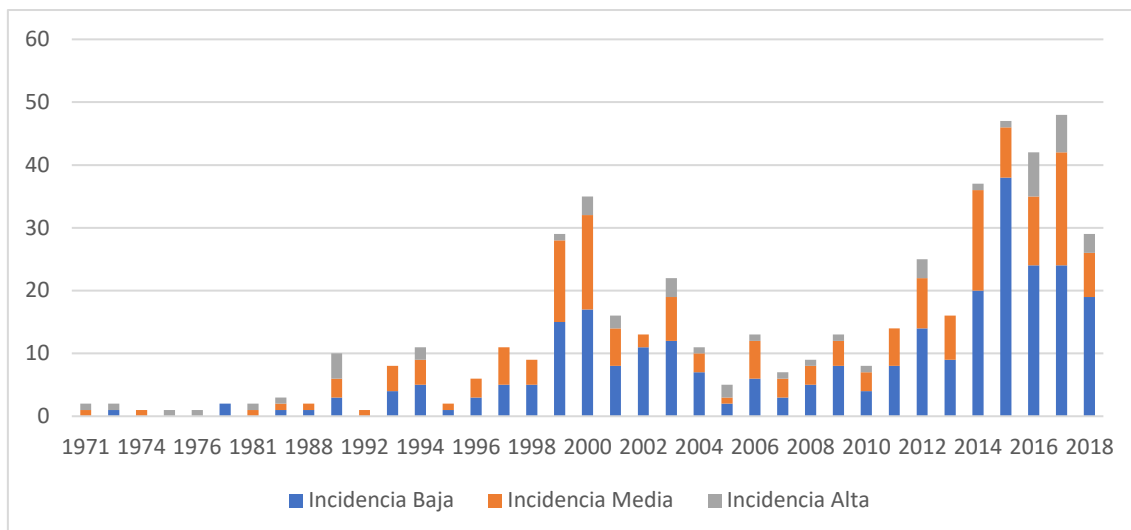
Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2022. Elaboração própria.

Nota: Ativa (azul); Ativa Condicionada (vermelho); Inativa (verde).

Dos 329 canais analisados, 285 deles são criados para ter uma incidência baixa (informar, consultar e/ou dialogar), 178 buscam uma incidência média (deliberar e/ou cogerir) e apenas 50 operam em nível de vigilância (dados não exclusivos, ver nota no Gráfico 4). Este padrão de disposição participativa, onde os canais criados a partir da administração pública apresentam uma incidência que se mantém apenas a nível consultivo, é observável em todos os anos (ver Gráfico 4).

O panorama que se apresenta com a diminuição das organizações civis e o aumento dos canais promovidos pelo governo federal deve suscitar a reflexão sobre o tipo de política de participação que se impõe: a que evite a contração da sociedade civil organizada e/ou a que consegue um envolvimento mais ativo e abrangente da oferta governamental. Junto a isso, torna-se necessário buscar os incentivos certos, com vistas a desencadear maior participação, para além de incentivos econômicos privilegiem a captação de recursos como objetivo único.

Gráfico 4: Total de canais de participação por nível de incidência, por ano de criação, 1971-2018



Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2017. Elaboração própria.

Nota: Foram adicionados como “Baixa Incidência” (azul), aqueles canais cuja incidência é Informação, Opinião e/ou Diálogo; como “Média Incidência” (vermelho), aqueles baseados na Deliberação e/ou Cogestão, e como “Alta Incidência” (verde), aqueles com poder de Vigilância. Cada canal tem um ou mais níveis de incidência. Nota: Foram adicionados como “Baixa Incidência” (azul), aqueles canais cuja incidência é Informação, Opinião e/ou Diálogo; como “Média Incidência” (vermelho), aqueles baseados na Deliberação e/ou Cogestão, e como “Alta Incidência” (verde), aqueles com poder de Vigilância. Cada canal tem um ou mais níveis de incidência.

O panorama que se apresenta com a diminuição das organizações civis e o aumento dos canais promovidos pelo governo federal deve suscitar a reflexão sobre o tipo de política de participação que se impõe: a que evite a contração da sociedade civil organizada e/ou a que consegue um envolvimento mais ativo e abrangente da oferta governamental. Junto a isso, torna-se necessário buscar os incentivos certos, com vistas a desencadear maior participação, para além de incentivos econômicos privilegiem a captação de recursos como objetivo único.

Mesmo com a existência de registros oficiais, o tipo de informação analisada é pouco indicativo de como funciona a participação em nível nacional. O conhecimento sobre a incidência de participação merece ir mais longe para saber se, na sua concepção, cada canal está pensado para recolher opiniões ou permitir um efetivo controle social. Ou seja, é preciso monitorar os resultados produzidos por cada canal em tempo hábil, mas isso só é possível com mecanismos que vão além da mera publicação periódica de estatísticas, atingindo a consulta em tempo real de informação de interesse público.

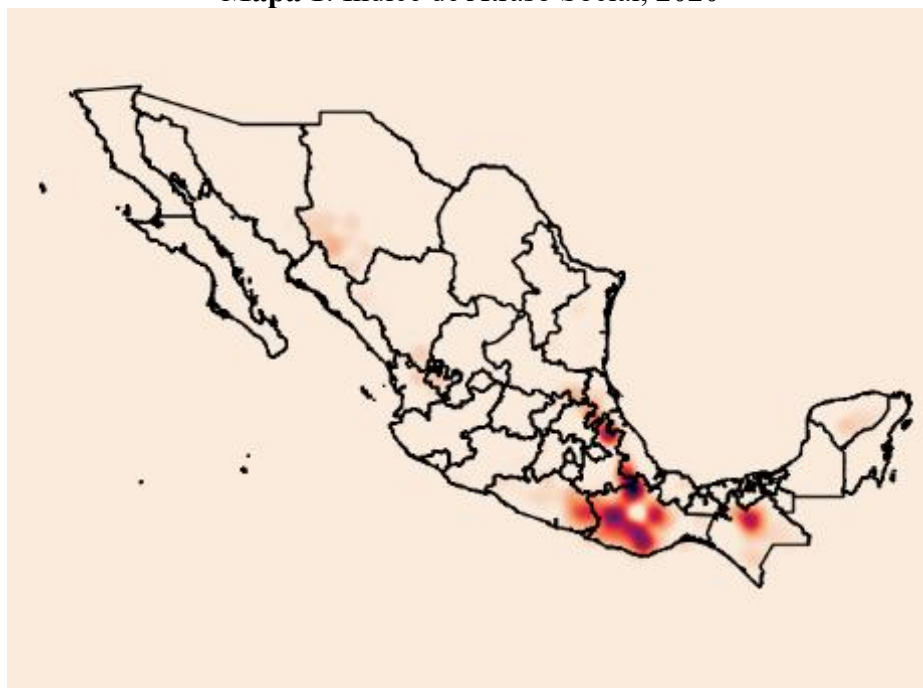
Diagnóstico do nível local

Atraso social e participação

Para a análise em nível local, será necessário partir de várias condições. A primeira é que o atraso social tem sido historicamente associado às regiões do sul geográfico do país. Por exemplo, o mapa de calor abaixo (Mapa 1) reflete o nível de defasagem social a nível municipal (baseado no Índice de Atraso Social), permitindo observar a aglomeração de municípios com maior atraso social entre os municípios de Oaxaca, Guerrero e Chiapas.

Da mesma forma, existe uma ligeira correlação negativa entre a dimensão populacional dos municípios e o seu nível de atraso social, que se acentua no grupo de municípios que referiram ter canais de participação nos Censos do Governo. O índice de correlação de Pearson é de -0,267 para todos os municípios e de -0,307 para o grupo de municípios que reportaram pelo menos um canal de participação (1.446 municípios). Isso significa que, em geral, quanto mais populosos os municípios, menor é a defasagem social que apresentam. Por não ser uma relação tão marcante, não se pode afirmar que o porte do município seja condição necessária ou propícia para a abertura de mais canais de participação.

Mapa 1: Índice de Atraso Social, 2020

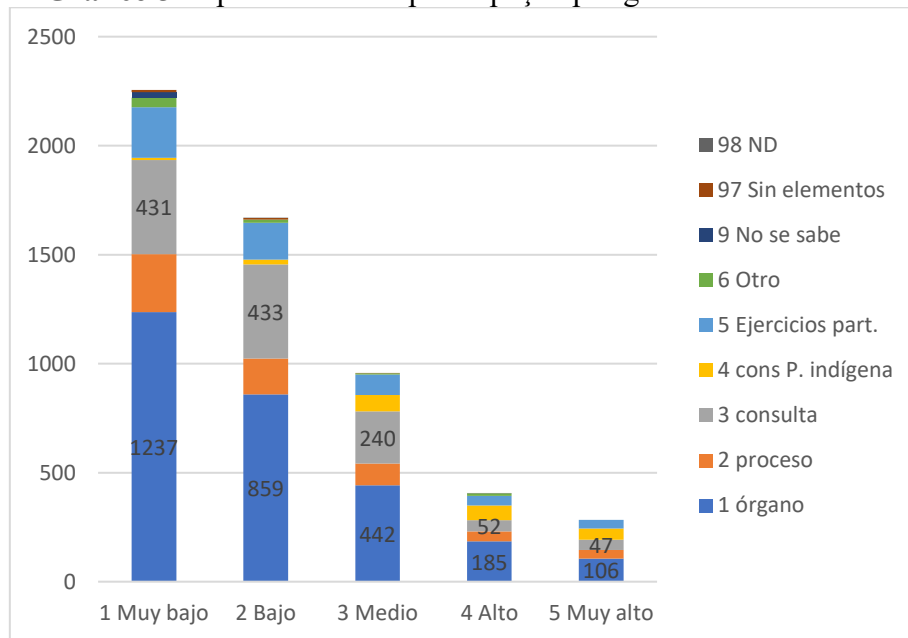


Fonte: Dados básicos: CONEVAL, 2016. Elaboração própria.

Quando se analisa o total de canais de participação existentes nos municípios do México como um todo, pode-se observar que o grupo de municípios com menor

defasagem social é aquele com maior volume de canais de participação (ver Gráfico 5). Isso é diferente da interpretação que se pode fazer do índice de correlação mencionado anteriormente, pois valoriza cada caso individualmente com base em seu nível de atraso e volume de canais. Por outro lado, o Gráfico 5 reflete como os canais geralmente são agrupados, de acordo com a classificação do Índice de Atraso Social estabelecida pelo CONEVAL. Isso permite abrir a discussão sobre pelo menos duas necessidades: 1) equilibrar a participação entre municípios com alto e baixo atraso social e 2) explorar as capacidades administrativas necessárias para expandir, gerir e sustentar a disposição participativa nos municípios.

Gráfico 5: Tipo de canal de participação por grau de atraso social



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b; CONEVAL, 2016. Elaboração própria.

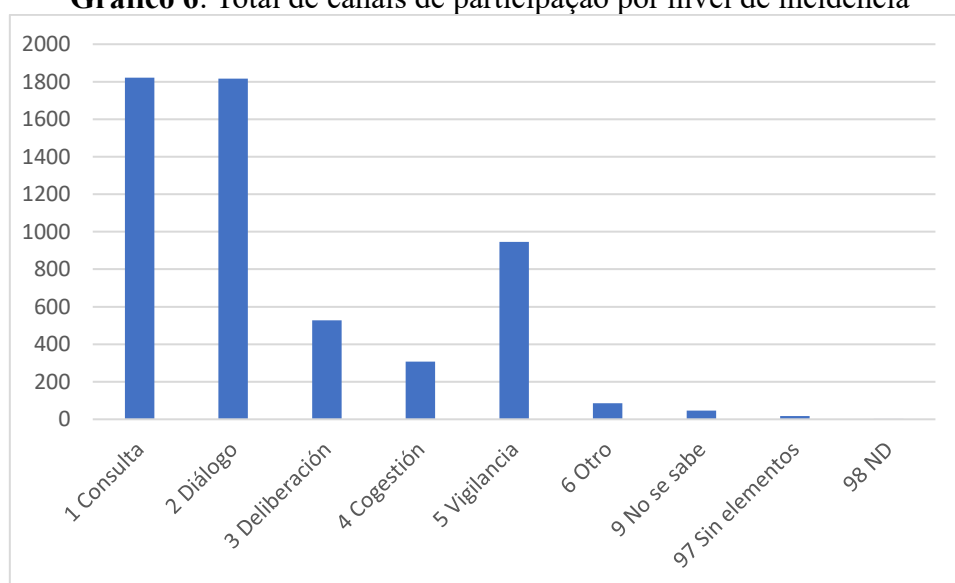
Nota: Na horizontal, grau de atraso social (da esquerda para a direita): 1 – Muito baixo, 2 – Baixo, 3 – Médio, 4 – Alto, 5 – Muito Alto. Na vertical, tipo de canal de participação (de baixo para cima): 1 – órgão, 2 – processo, 3 – consulta, 4 – conselho de população indígena, 5 – exercícios participativos, 6 – outro, 9 – não sabe responder, 97 – sem elementos para responder, 98 – não disponível para responder.

Assim como há a relação inversa entre defasagem social e abertura de canais de participação, também há uma propensão para que os canais que compõem a disposição participativa no nível municipal surjam na forma de órgãos. Dos 2.257 canais associados a municípios com grau de atraso social “muito baixo”, a maioria (1.237) são deste tipo, seguidos de um conjunto considerável de canais do tipo consulta (431). Essa tendência se repete em grupos de municípios com baixo e médio atraso social. O que se pode interpretar a partir dessa composição da disposição participativa é que o envolvimento no

tratamento dos diferentes temas da agenda pública não varia muito no que diz respeito à forma de participar.

Porém, quando se analisa o nível de incidência dos canais de participação, observa-se que, em geral, a maioria deles se encontra nos primeiros níveis (consulta e diálogo) (ver Gráfico 6). Ou seja, o envolvimento das pessoas na resolução de problemas públicos ou outras questões de interesse público tende a não ser profundo, mas sim a manter-se em um âmbito consultivo, sem influenciar diretamente a tomada de decisões ou a gestão de soluções.

Gráfico 6: Total de canais de participação por nível de incidência



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na horizontal, nível de incidência (da esquerda para a direita): 1 – Consulta, 2 – Diálogo, 3 – Deliberação, 4 – Cogestão, 5 – Vigilância, 6 – Outro, 9 – não sabe responder, 97 – sem elementos para responder, 98 – não disponível para responder.

Tamanho do município e abertura de canais de participação

Uma segunda condição ou aspecto a considerar é que os municípios mais populosos e desenvolvidos têm administrações mais exigentes e, conseqüentemente, podem desenvolver uma maior consciência da necessidade de abrir canais de participação. Embora o tamanho do município seja mencionado como pré-condição para o sucesso de alguns canais participativos, como os orçamentos participativos (GOLDFRANK, 2006), essa afirmação pode não se sustentar em todos os tipos ou mesmo ser considerada uma antecipação da abertura de canais. Em outras palavras, considerando os dados dos municípios do México, pode-se assegurar que é menos provável encontrar canais de participação em grupos de municípios com população reduzida do que naqueles

com maior população. Por exemplo, o número total de municípios que não registram nenhum canal de participação tem uma população média inferior a 25.300 habitantes, enquanto a população do número total de municípios do México (incluindo prefeituras da Cidade do México)¹⁴ tem uma população média de mais de 51.000 habitantes. Como referência, o total de municípios que registram de um a 10 canais de participação tem uma população média de quase 61.500 habitantes, enquanto os municípios que registram mais de 10 canais têm uma população média de 156.550 habitantes (ver Tabela 1).

Tabela 2: Grupo de municípios por total de canais de participação e população

Grupo de municípios	população média
Todos os municípios	51.038
Municípios sem canais de participação	25.248
Município com um e até 10 canais de participação	61.485
Municípios com mais de 10 canais de participação	156.550

Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

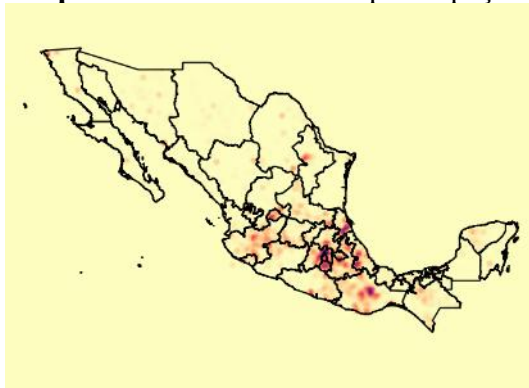
Entretanto, quando se atenta para a distribuição dos canais participativos, percebe-se que eles não estão necessariamente concentrados nas áreas mais urbanas. Isso se deve, em parte, à atomização do território (grande volume de municípios em alguns Estados da República). Mas a relação de canais por volume de população mostra que a cobertura da disposição participativa não aumenta por se tratar de áreas mais urbanas (ver Mapa 2). Do exposto pode-se deduzir que o número de canais de participação não é necessariamente proporcional ao tamanho da população; ou seja, pode haver muitos canais de participação em áreas urbanas cobrindo uma população pequena, mas pode haver muito menos áreas urbanas com poucos canais cobrindo grupos populacionais maiores.

Certamente, o volume de municípios faz com que existam mais canais participativos (por menor que seja o município, é melhor ter algum tipo de canal do que o contrário), mas o Mapa 3 indica que o número de canais de participação diminui quanto mais urbano for o município, parecendo apontar para a existência de um nível de "suficiência" de canais. A questão que se coloca é se existe um número razoável de canais participativos com os quais um determinado volume de população deve contar, ou se o

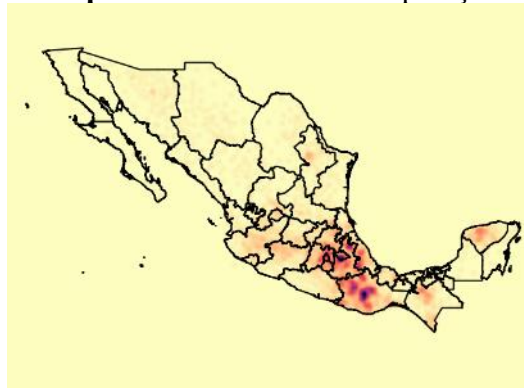
¹⁴ N.E.: As prefeituras da Cidade do México são as 16 demarcações territoriais constituídas como órgãos político-administrativos, e têm equivalência com os municípios que compõem as 31 entidades federativas da República Mexicana.

número de canais disponíveis e a sua capacidade de neles incluir mais população é um parâmetro da qualidade da disposição participativa.

Mapa 2: Total de canais de participação



Mapa 3: Total de Canais/População



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

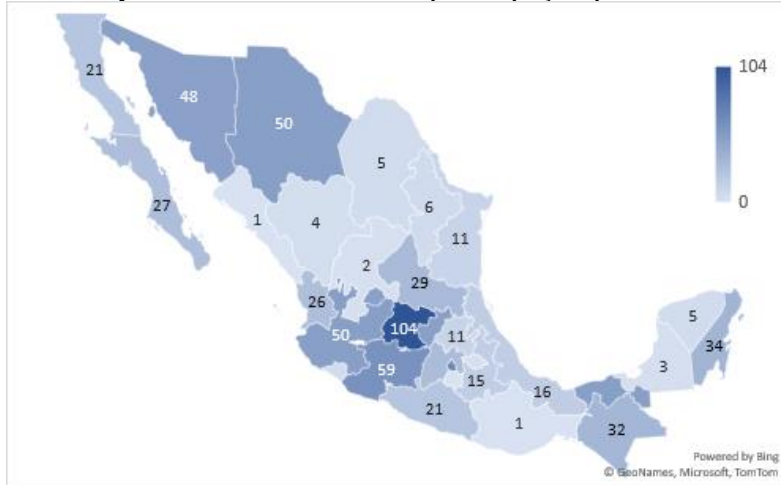
Avaliação estadual

Abertura de canal participativo

Mesmo com o risco representado pela interpretação do instrumento que capta as informações sobre a oferta participativa (neste caso, o Censo do Governo),¹⁵ é importante ter uma referência que possibilite a comparação do universo de canais em nível estadual. Nesse sentido, é preciso partir do reconhecimento do volume da prestação participativa por entidade federativa. Como pode ser visto no mapa 4, o Estado com maior volume de canais é Guanajuato com 104, enquanto Morelos não informou nenhum canal de participação no último Censo do Governo. No total, entre todos os estados, são 828 canais de participação (na data da captura do Censo).

¹⁵ Em sua versão para governos estaduais (INEGI, 2022a).

Mapa 4: Total de canais de participação por estado

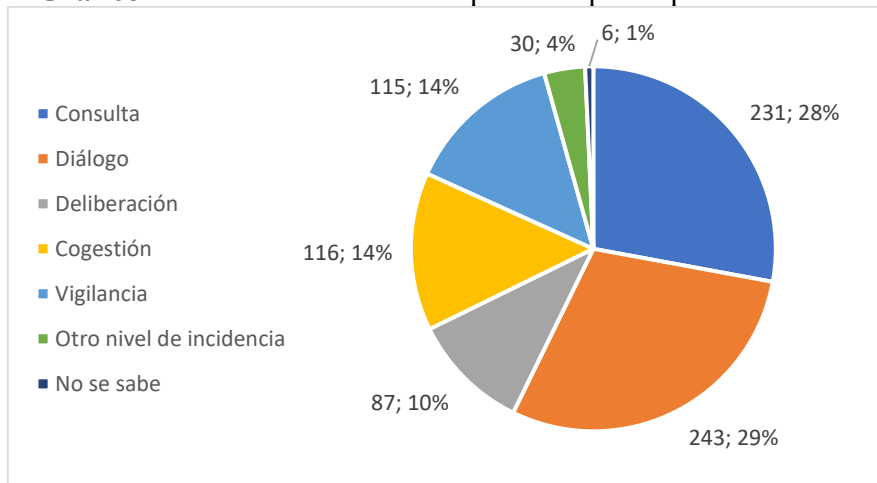


Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nível de incidência

Como no caso dos municípios, o nível de incidência no nível estadual manteve-se em um nível primário de consulta ou diálogo (ver Gráfico 7). Dos 828 canais participativos, 474 estão distribuídos entre esses dois níveis de incidência. Ressalta-se, porém, que os níveis de incidência e cogestão perfazem 27,9% do total de canais, pouco mais do que no nível municipal, onde somam 22,4%.

Gráfico 7: Grau de incidência da provisão participativa estadual



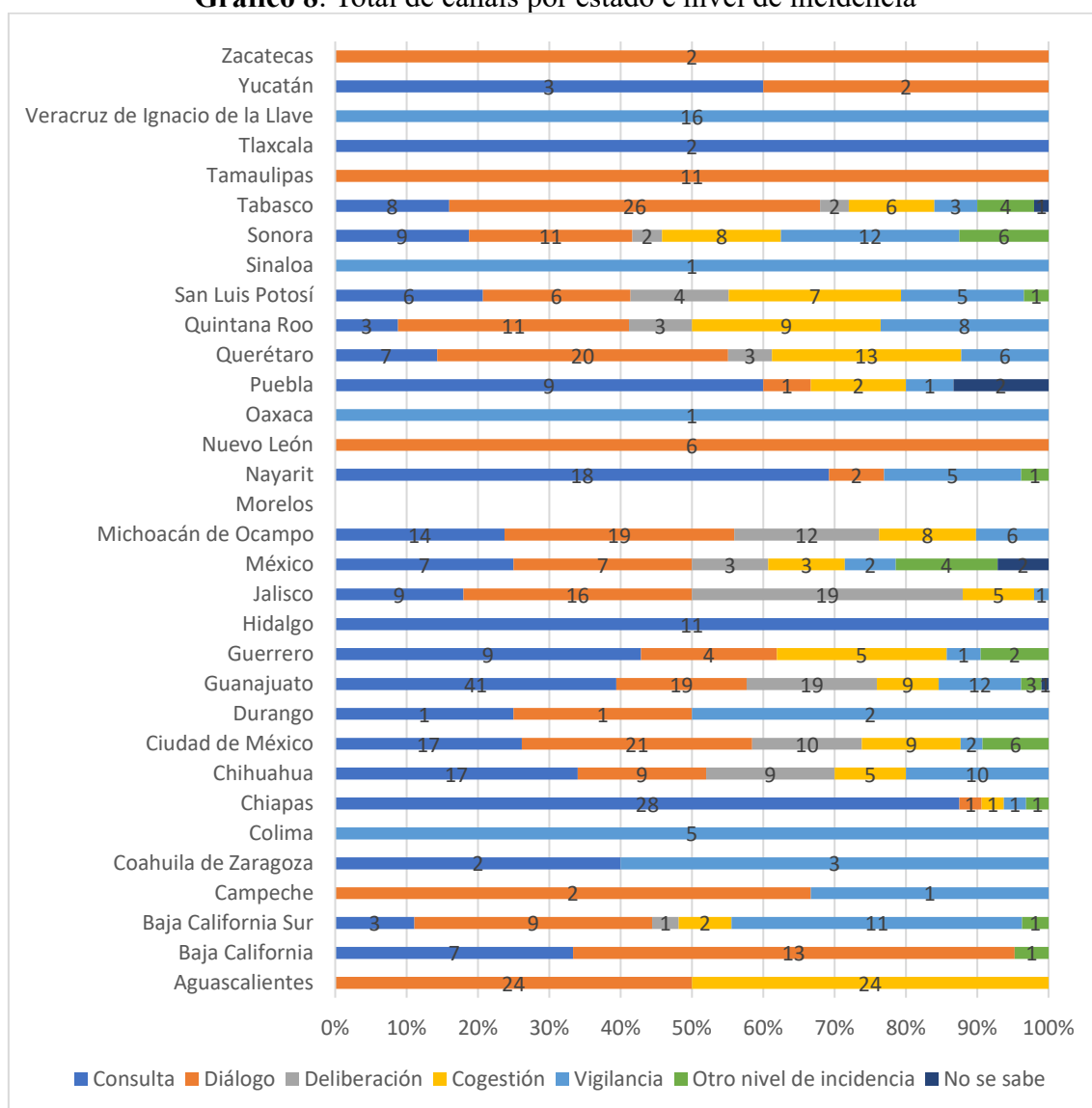
Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022a. Elaboração própria.

Nota: Na vertical, nível de incidência (da cima para baixo): Consulta, Diálogo, Deliberación, Cogestión, Vigilancia, Otro nivel de incidencia, Não sabe.

A distribuição dos canais de participação no nível estadual de acordo com seu grau de incidência é muito variável entre as entidades federativas, mas é um indicador do valor atribuído ao envolvimento da população no tratamento de questões de interesse público.

Existem casos como Michoacán, onde há uma distribuição mais equilibrada entre o nível de incidência, mas também outros como Hidalgo, onde todos os canais têm um único nível de incidência do tipo consulta (ver Gráfico 8). Isso não significa, evidentemente, que a oferta participativa (ou oferta de canais apresentados por cada governo local) seja o único meio de participação à disposição dos cidadãos. O Censo Governamental não capta necessariamente a participação da sociedade civil organizada na resolução de problemas públicos ou na promoção de determinado tema na agenda pública.

Gráfico 8: Total de canais por estado e nível de incidência



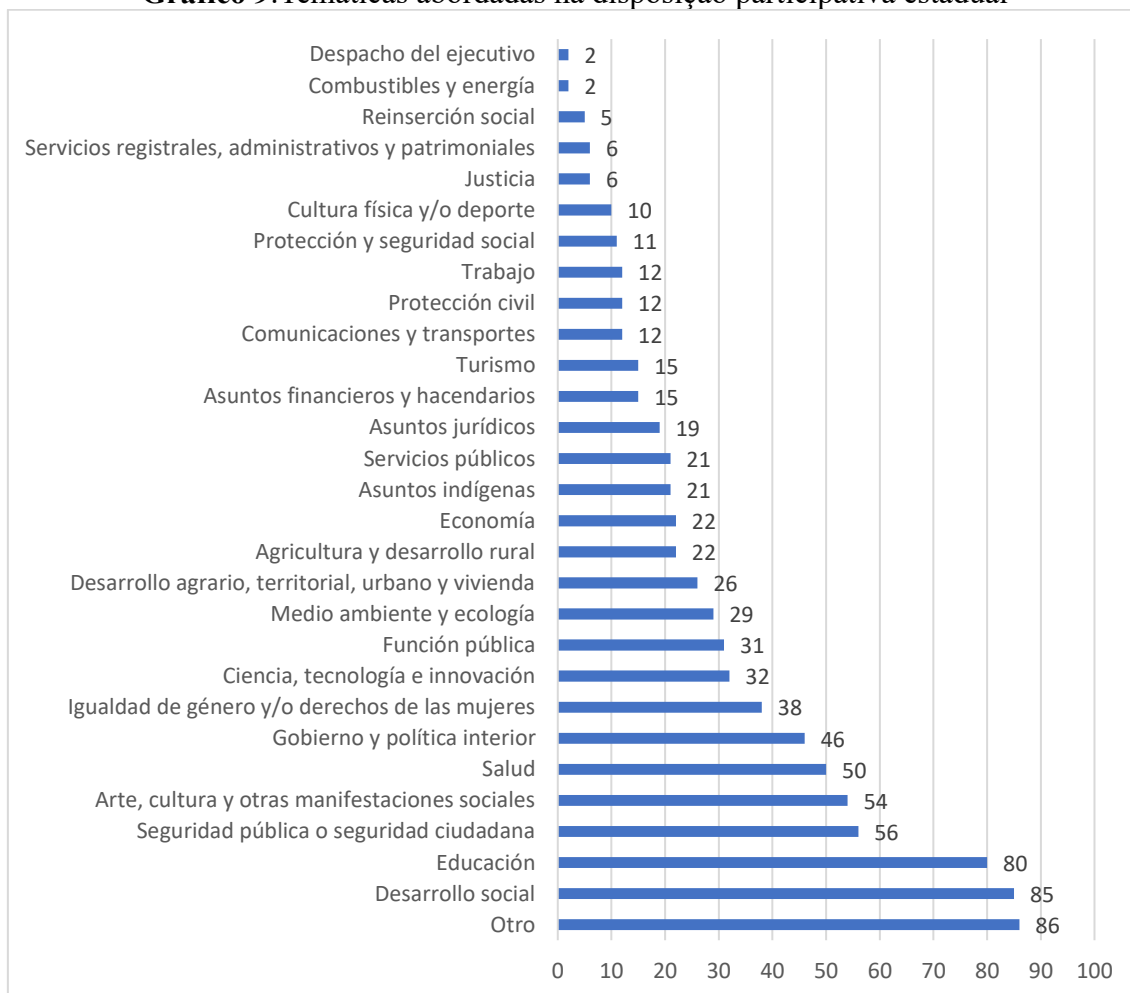
Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na horizontal, nível de incidência (da esquerda para a direita): Consulta, Diálogo, Deliberação, Cogestão, Vigilância, Outro nível de incidência, Não sabe.

Temáticas abordadas no âmbito da disposição participativa

Embora não haja um padrão tão definido na distribuição dos canais participativos por entidades federativas, algumas temáticas se caracterizam por serem tratados a partir de um número mais amplo de canais, por exemplo, “Desenvolvimento Social” e “Educação” (ver Gráfico 9).

Gráfico 9: Temáticas abordadas na disposição participativa estadual



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022a. Elaboração própria.

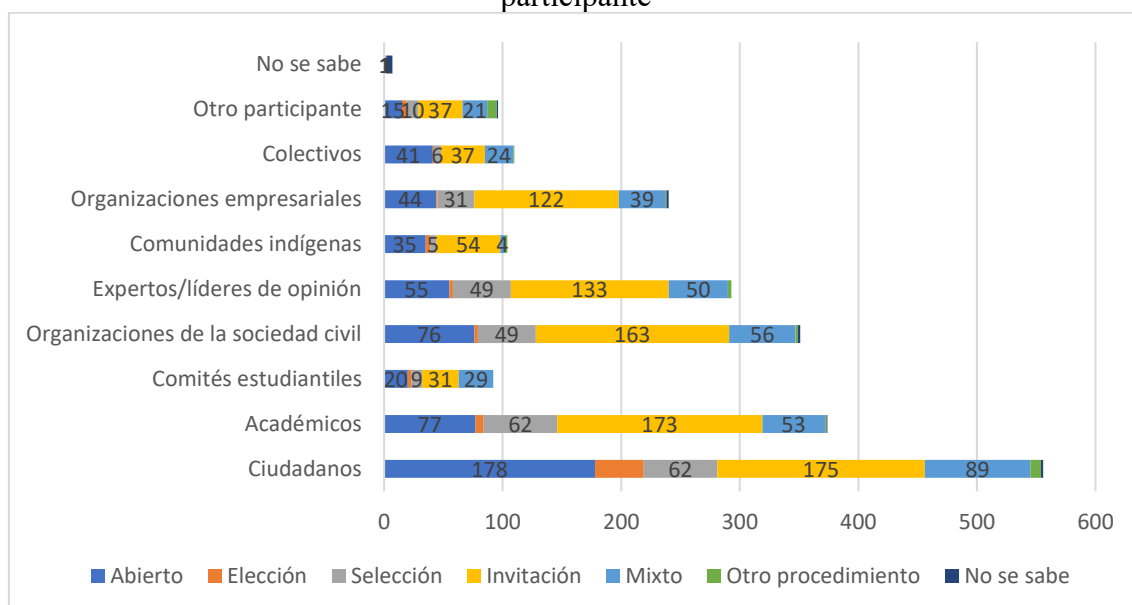
Nota: Na vertical, temáticas (da cima para baixo): Despachos executivos, Combustíveis e energia, Reinscrição social, Serviços cartoriais, administrativos e patrimoniais, Justiça, Cultura física e/ou esporte, Proteção social e seguridade social, Trabalho, Proteção civil, Comunicação e transportes, Turismo, Assuntos financeiros e tributários, Assuntos jurídicos, Serviços públicos, Assuntos indígenas, Economia, Agricultura e desenvolvimento rural, Desenvolvimento agrário, territorial e habitação, Meio ambiente e ecologia, Função pública, Ciência, tecnologia e inovação, Igualdade de gênero e/ou direito das mulheres, Governo e política interior, Saúde, Arte, cultura e outras manifestações sociais, Segurança pública ou segurança cidadã, Educação, Desenvolvimento Social, Outro.

Tipos de canal e participantes

Um canal de participação social não poderia ser considerado como tal não fosse a colaboração de diversos grupos populacionais com o poder público, formando uma relação sociogovernamental com responsabilidades compartilhadas. Nesse sentido, faz

sentido que o perfil mais frequente de participação nos canais estaduais seja o de "cidadãos" (ver Gráfico 10). No entanto, em todos os perfis considerados participantes dos referidos canais, destaca-se que há um grande percentual de acesso a eles por convite, o que indica que a participação nos canais estatais tende a ser por meio de processos fechados (não tão acessíveis) e a critério dos governos (uma vez que o processo de convite implica que a autoridade predefina quem participa).

Gráfico 10: Procedimento para acesso aos canais de participação por tipo de participante



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na horizontal, procedimentos de acesso (da esquerda para a direita): Aberto, Eleição, Seleção, Convite, Misto, Outro procedimento, Não sabe. Na vertical, participantes (de baixo para cima): Cidadãos, Acadêmicos, Comitês estudantis, Organizações da sociedade civil, Expertos/formadores de opinião, Comunidades indígenas, Organizações empresariais, Coletivos, Outro participante, Não sabe.

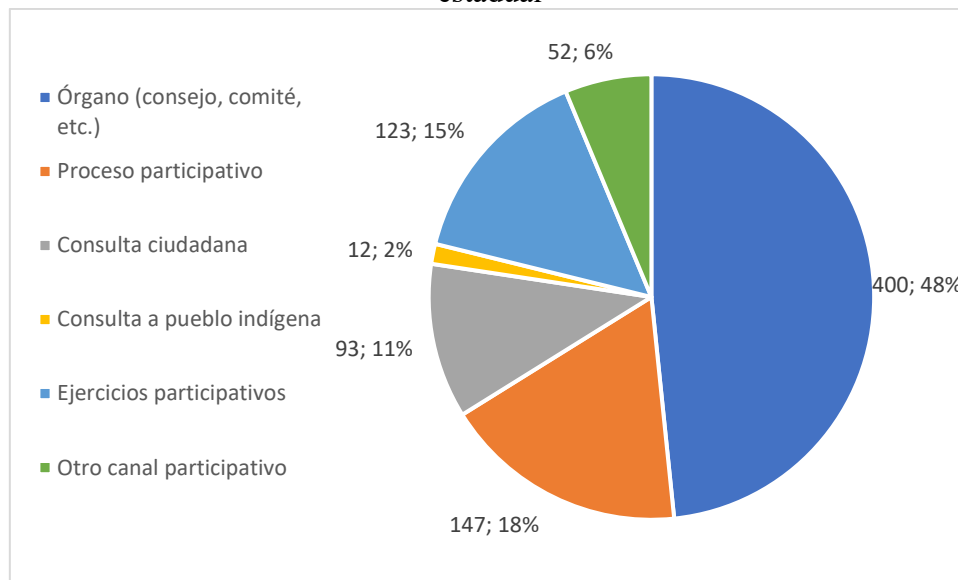
As estatísticas sobre os perfis dos cidadãos que participam dos canais estaduais não mostram, contudo, a proporção dos participantes do setor público. Assim, não só o tipo de participante (cidadão com acesso aberto ou grupos com convite, para dar um exemplo) deve chamar a atenção, mas também quanta força/influência a sociedade civil pode ter proporcionalmente no funcionamento dos canais participativos e seus respectivos resultados de contra o poder que o setor público tem sobre eles. Isto, juntamente com os procedimentos de acesso aos canais, permite-nos estabelecer algumas questões: 1) Se é desejável que os procedimentos de acesso, em todos os casos, sejam mais abertos; 2) conseqüentemente, se alguns procedimentos de acesso deveriam permanecer mais fechados, devido à natureza e exigência de algum tipo de participação mais especializada,

e 3) qual seria a combinação preferível entre participantes dos setores público, privado e/ou social.

Padrões na configuração da disposição participativa

Uma semelhança que a oferta participativa no nível estadual compartilha com a do nível municipal é que ambos têm uma porcentagem maior de canais do tipo órgão (ver Gráfico 11). Em ambos os canais, os órgãos de participação constituem cerca de metade do total de canais, muito acima de qualquer outro tipo de identificado.

Gráfico 11: Total e percentual de canais de participação por tipo de canal no nível estadual



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022a. Elaboração própria.

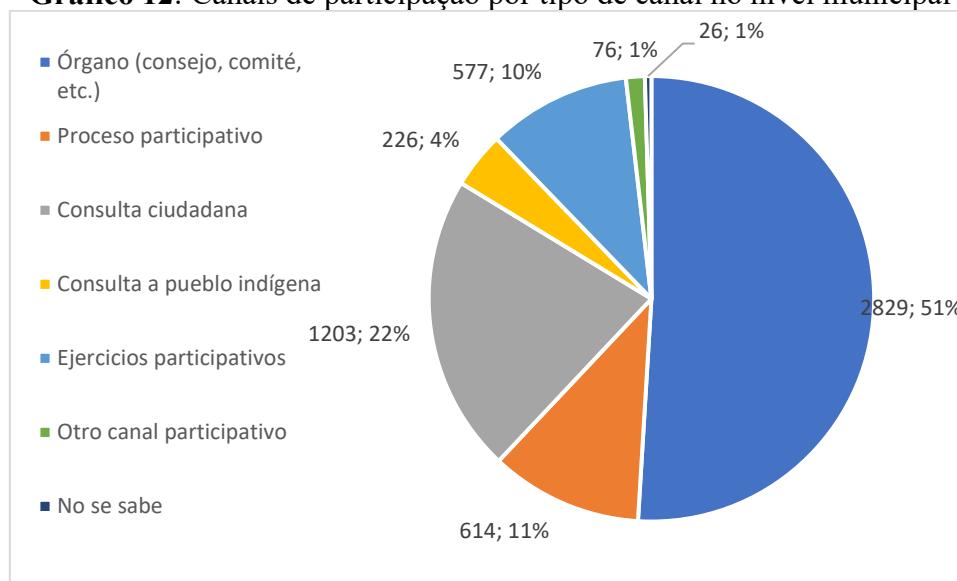
Nota: Na vertical, tipos de canais participativos (de cima para baixo): Órgão (conselho, comitê etc.), Processo participativo, Consulta cidadã, Consulta a povos indígenas, Exercícios participativos, Outro canal participativo. Não foram considerados os canais cujo tipo não foi informado.

Uma vez feito o diagnóstico atual da disposição participativa em nível local no México, destaca-se uma implicação importante que tem a ver com a necessidade persistente de implementar o acompanhamento e monitoramento da participação. De um lado, existem os censos governamentais como abordagem do tema, mas não atendem exclusivamente a essa necessidade (a participação é apenas um dos vários temas do referido instrumento). Por outro lado, o conhecimento da disposição participativa depende apenas da periodicidade da publicação dos censos; ou seja, não existe um acompanhamento amigável ou registro imediato das reconfigurações, alterações e acordos

que decorrem do funcionamento dos canais, pelo que o panorama da oferta participativa, até agora, é apenas uma marca temporária do que realmente acontece localmente.

Da mesma forma, é preciso mudar o foco da participação para reconhecer não apenas a abertura de mais canais, mas também sua configuração, funcionamento e impacto nas áreas de política pública em que estão inseridos. Caso contrário, corre-se o risco de simular uma participação social efetiva, baseada na existência de órgãos consultivos (com pouco envolvimento) e destinada a permanecer em níveis muito baixos de incidência. Isso implica também na disposição dos governos locais de flexibilizar o controle dos canais, dando-lhes autonomia suficiente para fazer valer os instrumentos democráticos aos quais a população deve ter acesso, isto é, permitir que o resultado e as decisões emanadas dos canais de participação sejam uma responsabilidade compartilhada com a sociedade e não produto de vontades unilaterais.

Gráfico 12: Canais de participação por tipo de canal no nível municipal



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na vertical, tipos de canais participativos (de cima para baixo): Órgão (conselho, comitê etc.), Processo participativo, Consulta cidadã, Consulta a povos indígenas, Exercícios participativos, Outro canal participativo, Não sabe. Não são considerados os canais para os quais não existiam elementos a responder nos Censos do Governo ou para os quais não existia informação disponível quanto ao tipo de canal.

CONCLUSÕES

O México possui uma diversidade complexa nas formas de participação nos processos de políticas públicas. Seja por meio da organização da sociedade civil ou por meio do envolvimento nos canais fornecidos pelos governos, a sociedade mexicana tem tido

alternativas para participar da solução dos problemas que a afetam. A disposição participativa, tanto nacional quanto localmente, tem significado o estabelecimento das relações governo-sociedade como um processo democrático conjunto, que, no entanto, ainda carece de mecanismos de monitoramento que deem conta da efetividade de seu funcionamento.

Uma condição para a evolução no monitoramento da participação social no México é conhecer seu panorama atual. Nesse sentido, foi feito um diagnóstico da participação em nível nacional e subnacional, aproveitando as informações públicas disponíveis. Os dados dos censos governamentais, por exemplo, são o resultado de processos de estudo e exploração que permitiram uma sistematização mais clara das características mais importantes que moldam a participação.

Em nível nacional, vale destacar o fato de que nos últimos anos houve uma diminuição da participação da sociedade civil organizada e um aumento dos canais de participação da administração pública federal. Apesar de o RFOSC ter mais de 40.000 organizações inscritas, a maioria delas encontra-se inativa, observando-se também, desde 2015, um decréscimo na constituição e registro deste tipo de associações. Isso está relacionado à mudança na política de promoção das atividades das OSCs nos últimos anos.

No nível local, observou-se que os municípios com menor atraso social possuem maior volume de canais de participação. Quanto ao seu tipo, a tendência dos canais de participação local é que se constituam na forma de órgãos. Do mesmo modo, de uma forma geral, tanto a nível nacional como local, tem-se destacado um padrão em que a disposição participativa tende a funcionar a nível consultivo, sem que os cidadãos tenham maior incidência na tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (México). **Gobernabilidad democrática en México**: más allá de la captura del Estado y la polarización social. Ciudad de México, 2007.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. **Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal**. Ciudad de México: Coneval, 2016. Disponível em:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/paginas/indice_rezago_social_2015.aspx.

Acesso em: 15 mar. 2023.

ESCAMILLA, Alberto; LÓPEZ DE LA TORRE, Rene. El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación

ciudadana. **Sociológica**, Ciudad de México, v. 36, n.103, p.85-118, mayo/agosto 2021. Disponível em:

<https://sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1683/1698>.

Acesso em: 15 mar. 2023.

GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio, **Revista de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v. 26, n. 2, p.3-28, 2006. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_abstract. Acesso em 15 mar. 2023.

GURZA LAVALLE, Adrian; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisotto. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, 2021.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/>.

Acesso em: 15 mar. 2023.

GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (ed.). **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. Ciudad de México: CIESAS, 2010. p.19-82. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/284853013_Precisiones_conceptuales_para_el_debate_contemporaneo_sobre_la_innovacion_democratica. Acesso em: 21 mar. 2023.

HEVIA, Felipe; ISUNZA VERA, Ernesto. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA RIVERA, Alberto (ed.). **La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México**. Ciudad de México: CIESAS, 2010. p. 59-127. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/hevia_felipe_isunza_ernesto_perspectiva_interfaz_aplicada_relaciones_sociedad_civil_estado_mexico.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (México). **Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021**. Aguascalientes: Inegi, 2022a. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2021/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (México). **Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021**. Aguascalientes: Inegi, 2022b. Disponível em:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Gobiernos,territorial%20de%20la%20Ciudad%20de>. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (México). **Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019**. Aguascalientes: Inegi, 2020. Disponível em:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

ISUNZA VERA, Ernesto, HEVIA, Felipe. **Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación**. México, D.F.: CIESAS, 2006. (Cuadernos para la Democratización, n. 4). Disponível em:

https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-

[BR&user=UkGSUs0AAAAJ&citation_for_view=UkGSUs0AAAAJ:ULOm3_A8WrAC](#). Acesso em: 21 mar. 2023.

ISUNZA VERA, Ernesto. Documento generador del Sistema Nacional de Participación Social: Proyecto Conacyt FOINS 299508 “Hacia la construcción del Sistema Nacional de Participación. Etapa 1: Ámbito federal y bases del sistema”. (Documento interno) México, 2020

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (coord.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Ciudad de México: CIESAS, 2010.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (ed.). **Controles democráticos no-electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**. Oxford: Peter Lang, 2018.

MÉXICO. Secretaría de Gobernación. **Base de datos de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Administración Pública Federal**. Ciudad de México. 2017.

Disponível em:

<http://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MÉXICO. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. **Buscador de OSC**. Ciudad de México, 2022. Disponível em:

<http://www.sii.gob.mx/portal/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MÉXICO. Secretaría de Gobernación. Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 11 de agosto de 2017. Disponível em:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017#gsc.tab=0. Acesso em: 21 mar. 2023.

PARTICIPANDO POR MÉXICO. **Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015**: reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015. Ciudad de México, 2016. Disponível em:

http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n.1707).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (México). Mapeo de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México. Ciudad de México: PNUD, 2015. Disponível em:

https://www.academia.edu/40894547/Mapeo_mecanismos_participaci%C3%B3n_ciudadana_APF_M%C3%A9xico_6mar15_completo. Acesso em: 21 mar. 2023.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, p. 499-518, 2012.

INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA EM GOVERNO ABERTO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA COPRODUÇÃO E DA COGESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS-PANDEMIA

CRISTINA BORGES MARIANI
LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Ao longo dos últimos anos, particularmente a partir da constituição e do aprofundamento do Campo de Públicas no Brasil, o debate sobre os desafios envolvendo a governança de políticas públicas e a inovação democrática por uma maior e mais profunda interação entre o Estado e os atores da sociedade civil tem despertado uma produção interdisciplinar qualificada e crítica de conhecimento sobre a esfera pública, bem como o debate sobre a gestão pública e a confiança nas instituições (ALMEIDA *et al.*, 2020; LUCIO *et al.*, 2017; PIRES *et al.*, 2014; ABRUCIO *et al.*, 2017; ARAUJO; BOULLOSA, 2017).

A agenda de Governo Aberto, considerando as especificidades da organização do Estado e dos espaços sociopolíticos constituídos, tem buscado, ao longo dos últimos anos, equalizar as expectativas e os interesses dos atores sociais heterogêneos com a oferta de uma ação pública direcionada para respostas efetivas aos problemas públicos (MARIANI; BESSA, 2022a), ou seja, para a geração de valor público¹ (MOORE, 1995). O longo caminhar brasileiro na agenda de Governo Aberto, como salientam Mariani e Lassance (2020), por muitos anos foi impresso nos desenhos de políticas públicas de forma intuitiva, a partir de elementos tangenciais de transparência, de participação social e de

¹ Valor público está associado com a capacidade de o Estado gerar respostas efetivas às necessidades e demandas da sociedade.

prestação de contas. Apenas a partir de 2011, com a constituição da *Open Government Partnership*², a qual tem o Brasil como um de seus membros cofundador, a efetiva instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto direcionou-se para o fomento à coprodução e à cogestão de políticas públicas visando não apenas à sustentação e legitimação da ação pública em si, mas ao fortalecimento e aprimoramento da geração de valor público e do desenvolvimento em sua multidimensionalidade e intersetorialidade (MARIANI; BESSA, 2022a).

A pandemia da Covid-19 e seus consequentes efeitos econômicos, políticos e sociais reacendeu o debate acerca de uma reflexão crítica sobre os velhos e novos desafios da governança de políticas públicas, especialmente o papel central do Estado como direcionador da ação pública e dinamizador da economia. Como refletem Pecci e Teixeira,

A crise da Covid-19 evidenciou o papel central da gestão e burocracia profissional do Estado, que precisa resgatar mecanismos de autonomia decisório, fortalecer-se em um ambiente de cooperação e coordenação federativa e passar por uma reforma que elimine distorções e favoreça sua legitimidade e poder de ação. (PECCI; TEIXEIRA, 2021, p. 1).

Em um cenário pós-pandemia, caracterizado principalmente pelas reconfigurações dos diversos contextos socioespaciais brasileiros que avivaram e reverberaram o afã por transparência ativa de dados públicos para compartilhamento de informações e por maior exercício da cidadania alinhado a um controle social democrático e participativo, quais seriam os possíveis mecanismos e perspectiva de sustentação e adaptação da governança de políticas públicas? A partir de um debate multidisciplinar qualificado e democrático de problemas públicos, como apontar e implementar caminhos possíveis para o desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro? A instrumentação da ação pública em Governo Aberto poderia ser uma efetiva promotora de políticas mais participativas, inclusivas e democráticas? Este capítulo busca respostas a essas perguntas ao instigar reflexão crítica-analítica acerca das especificidades e das perspectivas da instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto tanto no âmbito nacional quanto no local.

² Iniciativa internacional formada por países e entidades da sociedade civil que busca melhoria da gestão pública por meio de iniciativas de transparência, participação social e inovação tecnológica.

PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando as especificidades multi e interdisciplinar que envolve os desafios e as perspectivas da governança de políticas públicas embasadas nos princípios de coprodução e cogestão, foi selecionada a abordagem multimétodo e, como técnica para a coleta e a análise de dados, foram selecionados a análise documental, análise de dados secundários, revisão de literatura, pesquisa *survey* e pesquisa com entrevistas em profundidade.

A primeira etapa do percurso metodológico consistiu na elaboração de um ambiente de pesquisa com a montagem de uma sintaxe de palavras-chave composta por instrumentação da ação pública, Governo Aberto, OGP, governança de políticas públicas, construção coletiva, participação social e subnacionais. A partir da sintaxe de palavras-chaves, foi mapeada a saliência do assunto com a identificação de grupos de interesses como autoridades nacionais e locais, imprensa e acadêmicos. Ainda na fase exploratória da pesquisa, foram utilizados os dados secundários, a fim de identificar e compreender abordagens utilizadas em outras pesquisas, e a análise documental, especificamente os documentos e os relatórios da *Open Government Partnership – OGP*, do *Independent Report Mechanism – IRM* e da *Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD* e os marcos normativos nacionais e subnacionais da agenda de Governo Aberto.

Ainda para a coleta de dados, foi aplicada a pesquisa *survey* com as cidades integrantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno RIDE-DF e realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores dos entes subnacionais brasileiros que integram a OGP e representantes da sociedade civil organizada, o Instituto de Governo Aberto - IGA e o Observatório Social do Brasil. A pesquisa *survey* de caráter exploratório com corte transversal, realizada entre os meses de junho e julho de 2022, teve por foco a captação de percepções de gestores subnacionais com a essência dos principais elementos da agenda de Governo Aberto. Sendo inviável realizar a pesquisa *survey* com os mais de 5 mil entes subnacionais federativos, a escolha da amostra a partir da RIDE-DF se justifica pelo fato de a RIDE-DF ser composta por mais de 30 municípios de Goiás e Minas Gerais, além do Distrito Federal, que apresentam características socioespaciais, econômicas e populacionais diversas. A entrevista com gestores públicos das cidades de Contagem, Osasco e São Paulo e do estado de Santa Catarina e com membros da sociedade civil organizada se justifica pela importância da adesão destes entes subnacionais à OGP.

Por fim, a última etapa do percurso metodológico utilizou para análise e reflexão crítico-analítica, considerando a complementariedade das técnicas de pesquisa, o referencial teórico de instrumentação da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012a; 2012b).

REVISITAÇÃO DOS CONCEITOS TEÓRICOS: INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

No âmbito da sociologia política, como pontuam Lascoumes e Le Galès (2012a), o estudo da transversalidade dos instrumentos na produção da ação pública, ao envolver burocracia, governabilidade e exercício de poder, questões tradicionalmente trabalhadas por Max Weber (1978) e Michael Foucault (1994), tem ganhado cada vez maior destaque e centralidade, pois tem se mostrado efetivo para desvelar singularidades e especificidades históricas da materialidade das interações entre os atores sociais nos difusos espaços sociopolíticos constituídos. Ao transcender a dimensão estritamente da racionalidade técnica funcionalista e passar a ser compreendido, a partir da perspectiva neoinstitucional, como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, um instrumento de ação pública corresponde a um tipo particular de instituição que busca reduzir incertezas e estruturar a ação coletiva a partir do direcionamento das interações e dos comportamentos dos atores e das organizações (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

A partir da abordagem sociológica dos instrumentos de ação pública, como pontuam Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), é possível identificar o duplo papel cognitivo e normativo desempenhado pela instituição na produção do conhecimento e no direcionamento de padrões de comportamento. A instrumentação da ação pública é compreendida por um lado como “um conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a política governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4).

Nesse sentido, os efeitos de médio e longo prazos, tanto os efeitos gerados pelos instrumentos quanto os efeitos políticos das relações de poder que organizam e das dinâmicas de legitimidade e de governabilidade da ação pública, podem ser compreendidos a partir de três perspectivas. Primeiro, o efeito da inércia relacionado com a quebra da resistência existente entre os diversos atores heterogêneos em discutir uma

agenda comum, o que dinamiza a maior interação e o diálogo nos difusos espaços sociopolíticos constituídos. O segundo efeito está associado com o fato de que, ao criar e motivar situações sobre a própria agenda pública, o instrumento da ação pública se torna um produtor dela mesma capaz de categorizar as situações abordadas, idealizar uma descrição social e construir realidades convencionais. Por fim, o terceiro efeito da instrumentação da ação pública está associado com o fato de que os instrumentos estimulam problematizações específicas da agenda pública, uma vez que hierarquizam variáveis e induzem sistemas interpretativos e explicativos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Assim, um instrumento de ação pública tem latente o predicado de sua não neutralidade, pois “são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por noções precisas do modo de regulação previsto” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4). Como tipo particular de instituição em sentido sociológico, que comporta uma forma condensada de poder social, os instrumentos de ação pública forjam a organização das relações sociais nos difusos espaços sociopolíticos constituídos a partir das representações e das significações de suas concepções subjetivas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

A análise das escolhas de instrumentação emerge como uma variável fundamental para a compreensão dos processos de setorização e desetorização, bem como da evolução ao longo do tempo das relações entre os participantes internos da política por um lado e entre os participantes externos e internos por outro. Ao direcionar a atenção para as dinâmicas de institucionalização que caracterizam o desenvolvimento de uma política pública - inclusive para destacar seu caráter incompleto ou explicar sua desmontagem - esses estudos demonstram o valor do conceito de setor, tanto como uma unidade de análise relevante para as recomposições da ação pública, quanto como um espaço de regulação das atividades e dos grupos (HALPERN; JACQUOT, 2015, p. 10, *tradução nossa*)³.

Como refletem Lascoumes e Le Galès (2012a) as capacidades de ação dos atores sociais e políticos são manifestações das particularidades da dinâmica de institucionalização engendrada por cada instrumento da ação pública, o que torna a

³ No original: L'analyse des choix d'instrumentation constitue ainsi une variable clé de compréhension des processus de sectorisation et de-sectorisation, et de l'évolution dans le temps des relations entre policy insiders d'une part, et entre policy outsiders et policy insiders d'autre part. En centrant l'attention sur les dynamiques d'institutionnalisation qui caractérisent le développement d'une politique publique - y compris pour souligner son caractère inachevé ou en expliquer le démantèlement, ces travaux montrent l'intérêt de la notion de secteur, à la fois comme unité d'analyse pertinente des recompositions de l'action publique, et comme espace de régulation des activités et des groupes.

escolha de um instrumento de ação pública uma decisão estratégica correlacionada aos interesses subjetivos da estruturação das relações de poder

[...] quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos serão levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outros. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, p. 32).

A ampla contextualização dos difusos espaços sociopolíticos e das causas exógenas e endógenas das desigualdades socioespaciais e suas diversas formas e manifestações se apresenta também como elemento importante para melhor compreender as especificidades da instrumentação da ação pública e dinâmicas das políticas públicas. Como pontuam Lascoumes e Le Galès (2012b), os instrumentos são marcadores de mudanças, pois revelam e realçam especificidades de conflitos e de interesses que muitas vezes são ocultos em exposições de motivos ou racionalizações discursivas. Assim, associado ao predicado de não neutralidade, a instrumentação da ação pública também se apresenta com uma questão política em sua concepção, ao revelar as especificidades das relações de poder nos espaços sociopolíticos constituídos

A abordagem por meio dos instrumentos de ação pública permite, de fato, analisar sob uma perspectiva distinta a evolução de uma política cujas fronteiras foram por muito tempo contestadas, devido à grande complexidade das questões tratadas, bem como ao alto grau de fragmentação dos interesses envolvidos (HALPERN; JACQUOT, 2015, p. 10, *tradução nossa*)⁴.

INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA EM GOVERNO ABERTO NO BRASIL

Compreendida como um modelo de governança centrado no cidadão (OECD, 2017), a agenda de Governo Aberto se caracteriza, a partir da articulação de iniciativas de transparência, de prestação de contas e de participação social (CEPAL, 2018), pela busca constante de um canal direto de colaboração entre Estado e sociedade (MARIANI, 2019), não se configurando, assim, apenas por ações governamentais unilaterais, mas pelo reconhecimento de uma cidadania ativa, com direitos e responsabilidades coletivas (OGP, 2018, p. 22).

Enquanto uma resposta à necessidade de gerar espaços de participação por meio dos quais os cidadãos possam assumir um papel ativo nas políticas públicas (CEPAL,

⁴ No original: L'approche par les instruments d'action publique permet en effet d'analyser sous un éclairage distinct l'évolution d'une politique dont les frontières ont longtemps été contestées, en raison de la grande complexité des enjeux traités, mais aussi du degré élevé de fragmentation des intérêts concernés

2018), a essência da agenda de Governo Aberto se apresenta como importante mecanismo de articulação de esforços no sentido de aprimorar as capacidades dos governos e de modernizar as administrações públicas (MARIANI; BESSA, 2022a), uma vez que a democracia representativa cede lugar para um modelo de democracia conversacional e aberta (CALDERÓN, 2012). Governo Aberto, assim, é uma proposta para se repensar a relação entre governo e cidadãos a partir de uma nova perspectiva de organização da gestão pública (IGA, 2022), em que os espaços cívicos se tornam facilitadores e promotores de iniciativas de transparência (OECD, 2022). Conforme sintetiza Ramírez-Alujas (2020), o paradigma de Governo Aberto se caracteriza por um renovado enfoque da modernização da administração pública na coprodução de políticas públicas mais transparentes e participativas que visam a geração de valor público. A agenda de Governo Aberto aprimora a prestação de serviços públicos por meio da participação social, previne a corrupção por meio do controle social e do *accountability*, otimiza a aplicação dos recursos públicos por meio da transparência, de sistemas abertos de contratação pública e da inovação tecnológica e, por fim, fomenta cenários de confiança e de legitimação da ação pública (OGP, 2018), ou seja, “governo aberto é um motor de transformação democrática e inovação.” (OECD, 2022, p. 47).

Como pontuam Guerzovich e Schommer (2022), vários estados e municípios brasileiros apresentam mosaico complexo de experiência em Governo Aberto, mas o chamam por outro nome, como “*transparente, participativo e inovador*”. Mariani e Lassance (2020) argumentam que a agenda de Governo Aberto no Brasil foi por muito tempo implementada de forma intuitiva e não deliberada nos desenhos das políticas públicas. No mesmo processo reflexivo, como avalia a OECD (2022), o Brasil tem uma longa história de implementação dos pilares do Governo Aberto, uma vez que tanto a esfera federal quanto os entes subnacionais têm buscado implementar mecanismos inovadores de participação social.

Apenas a partir de 2011, com a constituição da *Open Government Partnership*, a qual tem o Brasil como um de seus membros cofundador, a efetiva instrumentação brasileira em Governo Aberto direcionou a ação pública para o fomento à coprodução e à cogestão de políticas públicas visando não apenas a sustentação e a legitimação da ação pública em si, mas o fortalecimento e o aprimoramento da geração de valor público e do desenvolvimento em sua multidimensionalidade e intersectorialidade (MARIANI; BESSA, 2022b). Restrita inicialmente à esfera federal, a OGP encorajou o governo

brasileiro a assumir compromissos transversais voltados para a promoção da transparência, do acesso à informação, de soluções tecnológicas e da participação social.

Como efeito dinamizador de maior interação e diálogo nos difusos espaços sociopolíticos constituídos, foi possível, ao longo dos Planos de Ação Nacional na OGP, identificar uma variedade e complexidade de temas transversais dos compromissos, evidência de uma tendência de diminuição da resistência existente entre os atores em discutir uma agenda comum e do duplo papel cognitivo e normativo na produção do conhecimento e no direcionamento de padrões de comportamento. Os temas trabalhados ao longo dos Planos de Ação abrangeram questões variadas e complexas relacionadas, por exemplo, ao licenciamento ambiental, às mudanças climáticas, aos recursos hídricos, aos processos legislativos, aos dados eleitorais, à dívida ativa, aos maus tratos a animais, à ciência de dados para vigilância sanitária, aos recursos educacionais e à transparência fundiária.

Relacionado diretamente com o efeito de produtor da própria agenda, capaz de categorizar as situações abordadas e de construir realidades convencionais, a OGP ampliou a adesão para entes subnacionais, sendo o Brasil hoje representado também na parceria internacional pela cidade de São Paulo, adesão em 2016, pela cidade de Osasco e pelo estado de Santa Catarina, adesão em 2020, e mais recentemente, com adesão no primeiro semestre de 2022, pela cidade de Contagem.

Os avanços implementados pela cidade de São Paulo na agenda de Governo Aberto, como a institucionalização de um órgão de controle interno, a Controladoria Geral do Município, como a iniciativa para articular e fomentar ações em Governo Aberto, a São Paulo Aberta, e como a nota máxima na escala Brasil Transparente foram questões cruciais para que a cidade fosse selecionada, entre os mais de 40 candidatos, para o Programa Piloto de Subnacionais da OGP em 2016. O estado de Santa Catarina, primeiro estado brasileiro a integrar a OGP, também se destaca pela criação da Controladoria-Geral do Estado em 2019, marco institucional visando a melhoria da gestão pública, e pela instituição do Programa SC Governo Aberto que objetiva impulsionar ações públicas voltadas para a abertura estadual, por meio de ações embasadas na transparência, participação social e *accountability* (OGP, 2020b).

Os Planos de Ação dos entes subnacionais apesar de apresentarem características inspiradas nos processos de cocriação e de cogestão da experiência do governo federal, são reflexos das especificidades das relações de poder de cada espaço sociopolítico constituído. A cidade de São Paulo, por exemplo, qualificada pelo contundente

engajamento da sociedade civil organizada, desenhou a metodologia de co-criação do 1º Plano de Ação a partir do alinhamento de expectativas entre governo e cidadãos, com diagnósticos públicos, consultas abertas, oficinas de cocriação e a constituição do Fórum de Gestão Compartilhada. O 2º e o 3º Plano de Ação de São Paulo no OGP se caracterizaram pelo amadurecimento conceitual e metodológico da agenda, representados pela diversificação de agendas transversais, pela realização de atividades descentralizadas em diversas regiões da cidade, pela instituição de normativos de transformação digital, de transparência ativa e de dados abertos, e pela instituição da Supervisão para Assuntos de Governo Aberto - SAGA na estrutura organizacional estratégica da administração municipal. Assim, os compromissos da cidade de São Paulo foram qualificados em termos de setorização, interdisciplinaridade e relevância (SÃO PAULO, 2021), o que ressaltou as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade da ação pública na cidade.

Tendo em vista o predicado de não neutralidade da instrumentação da ação pública, ou seja, uma questão política em sua concepção, o processo de construção do Plano de Ação do estado de Santa Catarina e da cidade de Osasco também revelaram as especificidades das relações de poder nos espaços sociopolíticos constituídos. Desenhado durante a pandemia da Covid-19, o processo de cocriação do 1º Plano de Ação do estado de Santa Catarina evidenciou as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade da agenda de Governo Aberto no estado. Caracterizado pelo empenho e entusiasmo dos atores heterogêneos envolvidos na agenda, o plano inovou ao estabelecer compromissos com responsabilidades compartilhadas entre os atores (OGP, 2020b). Na cidade de Osasco, por sua vez, apesar de não ter ocorrido mudança na gestão municipal, houve ajustes nos direcionadores estratégicos e na redefinição do corpo técnico e político responsável pela agenda de Governo Aberto. Assim, como marcador de mudanças que revelam e realçam especificidades de interesses que muitas vezes são ocultos em racionalizações discursivas, o processo de cocriação do Plano de Ação de Osasco refletiu as ressignificações das concepções subjetivas da ação pública e não apresentou a dinamicidade das expectativas originárias associadas com a inserção internacional da cidade na OGP. Como registrado no 1º *Report* de Monitoramento – Osasco Aberta do IGA,

O processo de cocriação do 1º Plano de Ação de Governo Aberto da cidade de Osasco se encontra em estado de alerta, devido ao município não ter iniciado a realização da grande maioria das ações, ausência de divulgação das informações sobre a construção e ausência de engajamento da população,

organizações e lideranças locais neste processo colaborativo. Durante esses primeiros cinco meses, o IGA manteve contato periódico com a Prefeitura de Osasco, buscando apoiar e estimular o início do desenho da metodologia de cocriação do Plano e a divulgação da seleção de Osasco para o Programa Local da OGP. (IGA, 2021, p. 3).

Importante destacar que, conforme ficou evidenciado nas entrevistas realizadas, apesar de o governo federal ter apoiado as candidaturas das cidades de São Paulo, Osasco e Contagem e do estado de Santa Catarina, a adesão dos entes subnacionais na OGP foi uma decisão política da gestão municipal e estadual e esteve intrinsecamente associada com o interesse político e técnico dos respectivos gestores. Em São Paulo, por exemplo, a experiência do prefeito na época na gestão federal enrobusteceu a agenda de Governo Aberto na cidade, direcionando a cidade para a vanguarda de entes subnacionais na agenda da OGP. A cidade de Osasco, integrante da região metropolitana de São Paulo, foi influenciada pelo transbordamento técnico e político da experiência de vanguarda da cidade de São Paulo. No estado de Santa Catarina e na cidade de Contagem, por sua vez, a agenda de Governo Aberto foi impulsionada pelo engajamento técnico da equipe e validado pela decisão política.

Essas observações lançam reflexão crítica acerca do efeito da realidade convencional da instrumentação da ação pública em Governo Aberto no nível federal e sua influência e transbordamento para os entes subnacionais, ou seja, a produção da agenda específica em Governo Aberto. O compromisso 1 do 4º Plano de Ação do Brasil na OGP buscou promover o engajamento subnacional na agenda de Governo Aberto a partir do desenvolvimento de ações colaborativas e do mapeamento de boas práticas. Contudo, como destacou o Relatório do IRM (2021),

Apesar dos avanços em anos recentes, apenas nove por cento das cidades brasileiras atingiram índices elevados de transparência, segundo o Programa Brasil Transparente [...] estudos acadêmicos mostram que, além de transparência, há limites da adoção de práticas de governo aberto nos estados e municípios também em temas relacionados à participação cívica e responsabilidade pública. (IRM, 2021, p. 17).

Assim, apesar de a instrumentação da ação pública em Governo Aberto gerar efeito associado com a criação e a motivação de situações sobre a própria agenda, esse efeito ainda não é profuso em todos os entes subnacionais. Como avalia a OECD (2022), apesar do esforço brasileiro em diversos normativos sobre os princípios da agenda de Governo Aberto, a essência do conceito ainda não é amplamente conhecida e as especificidades de seu entendimento variam de instituição para instituição. Como constatado pela pesquisa realizada com gestores públicos das unidades federativas que

integram a RIDE-DF, apesar de ampla maioria dos gestores responderem que conhecem a Lei de Acesso à Informação - LAI, que buscam a transparência ativa da gestão e que fomentam a participação social, apenas um gestor afirmou conhecer ou já ter ouvido falar da OGP e apenas 69,6% afirmaram conhecer o Time Brasil⁵.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA COPRODUÇÃO E COGESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS-PANDEMIA

Ao refletir sobre os desafios da América Latina e Caribe para o século XXI, Ramírez-Alujas (2020) considera que a região se encontra em uma preocupante encruzilhada pois, se por um lado é possível identificar o afã por uma cidadania mais ativa e vigilante, assegurada pela consolidação dos sistemas democráticos e pelo robustecimento institucional, por outro, as desigualdades socioespaciais e suas diversas formas e manifestações tem se refletido em constantes crises políticas, econômicas e sociais. Mariani, Bessa e Silva (2022), ao analisar os efeitos da pandemia da Covid-19 à luz de abordagens sociológicas e do contributo do economista Amartía Sen, compreendem que, para além da reprodução das já preexistentes desigualdades de classe, de gênero e de étnico-raciais da região, a pandemia da Covid-19 agravou ainda mais as históricas vulnerabilidades econômicas e sociais brasileiras. Como apontado pela OECD (2022, p. 55), a Covid-19 também “*has strongly affected the rollout of Brazil’s open government agenda*”.

Em um cenário pós-pandemia, caracterizado principalmente pelas reconfigurações dos diversos contextos socioespaciais que avivaram e reverberaram o afã por transparência ativa de dados públicos e por maior exercício da cidadania alinhado a um controle social democrático e participativo, quais seriam os possíveis mecanismos e perspectiva de sustentação e de adaptação da governança de políticas públicas? A instrumentação da ação pública na agenda de Governo Aberto no Brasil, como uma instituição que direciona a ação coletiva, seria um ponto de inflexão?

Para o CLAD (2020), o Governo Aberto é uma das melhores ferramentas que a administração pode ter para atender de maneira efetiva os grandes desafios da governança, sendo a qualidade dos dados disponibilizados em transparência ativa fator

⁵ Alinhado ao esforço da agenda de Governo Aberto, o Time Brasil é um programa federal que busca aprimorar a gestão pública nos entes subnacionais a partir da valorização de iniciativas estruturantes de transparência, integridade e participação social

fundamental para embasar as decisões estratégicas da ação pública (MARTINÉZ *et al.* 2023). A OGP (2021) considera que a experiência na promoção da agenda de Governo Aberto permitiu à comunidade que integra a parceria o conhecimento e a vivência necessários em transparência ativa, controle social e *accountability* para o enfrentamento dos desafios da pandemia da Covid-19

[...] Governos abertos, transparentes e inclusivos estão aproveitando o conhecimento coletivo para melhorar os serviços públicos e criar um senso de responsabilidade compartilhada. Essa visão constrói a confiança nas ações do governo e capacita os cidadãos a serem participantes ativos na resposta e recuperação (OGP, 2020c, p. 1, *tradução nossa*)⁶.

De fato, a instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil tem direcionado novas abordagens para a governança da participação social e da transparência ativa nas diversas agendas das políticas públicas brasileiras, sendo reconhecida pelo foco destacado em transparência e *accountability* (OECD, 2022) e pela constante evolução do processo de legitimação da ação pública para o aprimoramento da geração de valor público (MARIANI; BESSA; 2022a). Como identifica o IRM (2021), “o Brasil continua comprometido com os esforços de governo aberto”.

Os efeitos gerados pela instrumentação da ação pública em Governo Aberto ficaram evidentes no período da pandemia da Covid-19, uma vez que Estado e sociedade foram instados a trabalharem em conjunto na produção da própria agenda de transparência ativa, controle social, prestação de contas e soluções tecnológicas. Apesar de o Portal da Transparência e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - e-SIC, não terem sido criados no âmbito dos compromissos da OGP, o Sistema Federal de Acesso à Informação teve aperfeiçoamentos conceituais e instrumentais respaldados pelos compromissos da agenda de Governo Aberto ao longo dos anos, o que viabilizou uma qualidade e quantidade considerável de dados e informações públicas nacionais e regionais disponibilizadas em transparência ativa. Para a OECD (2022, p. 17) os avanços no Portal da Transparência fizeram do Brasil inspiração para outros países e “*made Brazil a leader in this agenda*”.

Pesquisa realizada com gestores públicos das unidades federativas que compõem a RIDE-DF revelou que, desde o início da pandemia da Covid-19, foi possível identificar maior interesse da população em acompanhar e participar da ação pública e que foi

⁶ No original: (...) los gobierno abiertos, honestos e incluyentes están aprovechando el conocimiento colectivo para mejorar los servicios públicos y crear un sentido de responsabilidad compartido. Esta visión construye la confianza en las acciones del gobierno y empodera a los ciudadanos a ser participantes activos en la respuesta y la recuperación.

necessário utilizar novos canais de comunicação com a sociedade, como as redes sociais e painéis interativos, para assegurar a transparência ativa e a comunicação pública. Os painéis interativos criados pelos governos federal e estaduais nesse período tiveram como característica principal a disponibilização de dados diversos sobre o orçamento destinado ao combate à Covid-19, contratos e licitações, pagamento de auxílio emergencial, quantidade de leitos disponíveis para tratamento, insumos hospitalares, casos confirmados de infecção e quantidade de óbitos. As Ouvidorias, por exemplo, compreendidas como instrumentos de participação social no exercício da democracia (BELLI, 2021), desempenharam importante papel como mecanismo de *accountability* pública. Comparando as manifestações recebidas em 2019 e 2020, o Ministério da Cidadania, responsável pela agenda de desenvolvimento social como a assistência social e a transferência direta de renda, teve um crescimento de 19.926% no volume de manifestações e o Ministério da Economia, responsável pela formulação e execução da política econômica nacional, teve um crescimento de 874% (SANTOS; TEIXEIRA, 2021, p. 8).

Como destacam Mariani e Bessa (2022b), contudo, a despeito dos avanços conquistados nos últimos anos, ainda há um longo ladrilhar na agenda de Governo Aberto no Brasil. Os desafios postos pela pandemia também evidenciaram importantes lacunas da governança de políticas públicas brasileiras, tanto federal quanto locais. Logo no início da pandemia, a OGP (2020b) alertou para possíveis retrocessos na agenda de Governo Aberto. A OECD (2022) pontuou que apesar de tempos extraordinários demandarem respostas extraordinárias, essas respostas não deveriam ameaçar as liberdades e os direitos sociais. A Medida Provisória nº 928/2020 que flexibilizou prazos de respostas a pedidos de acesso à informação amparados pela Lei de Acesso à Informação – LAI foi recebida com desconfiança e preocupação. Apesar de ter sido impugnada pelo Supremo Tribunal Federal, a Medida Provisória afetou o direito constitucional dos cidadãos de acesso às informações públicas em estados e capitais (IGA, 2020; MACHADO *et al.*, 2020).

Segundo o Índice de Transparência da Covid-19, iniciativa da *Open Knowledge Brasil* para avaliação e acompanhamento da qualidade dos dados e das informações disponibilizadas pelos governos estaduais e federal sobre a pandemia da Covid-19, dados coletados em agosto e em outubro de 2021 revelaram que a transparência ativa sobre casos graves e suspeitos de Covid-19 nos estados recuou 20% desde a última avaliação e

que nenhuma capital publicava perfil completo de casos e pessoas vacinadas, “em 14 das 26 capitais, não é possível saber sexo, raça/cor e etnias indígenas de pessoas vacinadas” (OKB, 2021a, p. 2). Outro aspecto sensível está relacionado com a profusão de casos de corrupção em todos os níveis que, como pontua Costa (2022), conseguem minar as respostas da ação pública ao combate à pandemia.

Quais, então, seriam as perspectivas para a coprodução e a cogestão de políticas públicas no cenário pós-pandemia? Alinhado ao entendimento de que “*the pandemic is more than a health crisis [...] trust, democracy and social cohesion is also at stake*” (MEJÍA; BELLANTONI; 2020, p.1), a OGP lançou a campanha “*Respuesta Abierta + Recuperación Abierta*”. As recomendações da campanha buscavam reforçar a importância da agenda de Governo Aberto não apenas nas respostas imediatas das ações públicas para o combate à pandemia, mas, sobretudo, visando um cenário de recuperação pós-pandemia. Para a OGP (2020b), as ações públicas nos diversos temas transversais e complexos para o combate à pandemia, como isolamento social, desinformação, gastos públicos, dados abertos e integridade científica, deveriam ser guiadas pelos princípios de Governo Aberto. Sobre a agenda de desinformação, por exemplo, a OGP reconhecia que a proliferação de informações incompletas ou erradas afetava negativamente as respostas das ações públicas contra a crise (OGP, 2020c).

Para além da “*Respuesta Abierta*” e da “*Recuperación Abierta*”, o cenário pós-pandemia deve contemplar, segundo a OGP (2021a), uma perspectiva de “*Renovación Abierta*”, uma vez que a qualidade da democracia e a confiança nos governos podem influenciar as reformas da agenda de Governo Aberto (OECD, 2022). Assim, a “*Renovación Abierta*” está associada ao esforço de

Promover uma recuperação transparente e responsável da pandemia; Abordar as desigualdades sistemáticas de renda, gênero e raça; Enfrentar as ameaças à democracia e ao espaço cívico; Aumentar a participação pública para revitalizar a democracia (OGP, 2021a, p. 2, tradução nossa)⁷.

A essência da “*Renovación Abierta*” pode ser compreendida a partir da perspectiva de um choque adverso que permitiu uma mudança institucional (NORTH, 1990) relacionada à reflexão sobre as duras lições apreendidas com a pandemia da Covid-19. Nesse sentido, reconhecendo que “o governo aberto é fundamental para construir a confiança do cidadão e é um contribuinte chave para alcançar diferentes resultados

⁷ No original: Impulsar una recuperación transparente y responsable de la pandemia; Abordar las desigualdades sistemáticas de ingresos, género y raza; Abordar las amenazas a la democracia y el espacio cívico; Mejorar la participación pública para revitalizar la democracia.

[*outcomes*] de políticas em diversos domínios” (OECD, 2017, p. 1), a “Renovación Abierta” busca não apenas instigar a modernização e a eficiência na Administração Pública, mas também reavivar a confiança dos cidadãos nas instituições, despertando o sentimento de pertencimento e responsabilidade social. Como refletem Mejía e Bellantoni (2020)

Por que o governo aberto é tão importante nestes tempos? Porque leva à confiança. E a confiança no governo é essencial para assegurar que os cidadãos estejam dispostos a cumprir as medidas para achatar a curva e criar confiança no plano de recuperação. Estamos de acordo com a Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership) de que essa confiança deve ser o "antídoto" para a pandemia de coronavírus e a base das consequências. Afinal, Roma não foi construída em um dia, e restaurar a confiança também demandará tempo (MEJÍA; BELLANTONI; 2020, p. 1, *tradução nossa*)⁸.

CONCLUSÃO E REFLEXÕES

O ladrilhar da agenda de Governo Aberto por ações públicas mais participativas, inclusivas e democráticas foi surpreendido pelo choque adverso imposto pela pandemia da Covid-19 que, se por um lado, evidenciou os avanços da agenda de Governo Aberto, como a experiência na promoção de transparência ativa, na participação social, no *accountability* e na busca por soluções tecnológicas, por outro lado expôs tradicionais lacunas e preocupações da governança de políticas públicas, colocando em cheque instituições clássicas que direcionam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações. Nesse contexto, o afã por uma governança colaborativa das políticas públicas e maiores ações de construções coletivas para caminhos possíveis para o desenvolvimento democrático lança luz sobre a busca pela modernização da Administração Pública. Assim, os desafios e as perspectivas da coprodução e da cogestão de políticas públicas no cenário pós-pandemia estão relacionados, sobretudo, com a capacidade de articulação dos atores sociais no novo espaço sociopolítico constituído. Em outras palavras, a coprodução e a cogestão de políticas públicas estão condicionadas à uma ação pública coordenada, clara, eficiente e transparente para reconquistar a

⁸ No original: ¿Por qué es tan importante el gobierno abierto en estos tiempos? Porque lleva a la confianza. Y la confianza en el gobierno es esencial para garantizar que los ciudadanos estén dispuestos a cumplir con las medidas para aplanar la curva y crear confianza en el plan de recuperación. Estamos de acuerdo con el Open Government Partnership esa confianza debería ser el "antídoto" para la pandemia de coronavirus y la base de las secuelas. Después de todo, Roma no se construyó en un día, y restaurar la confianza también llevará tiempo.

legitimidade e a confiança nas instituições públicas, a partir do reavivamento do sentimento de pertencimento social e do afã pela geração de valor público que resolva efetivamente os problemas públicos.

Desde 2011, a instrumentação da ação pública na agenda de Governo Aberto se desvelou potencial promotora de ações públicas federais e locais mais participativas, inclusivas e democráticas direcionadas para uma governança colaborativa das públicas fundamentada na transparência, no *accountability*, na participação social e no desenvolvimento de soluções tecnológicas para o desenvolvimento democrático. Apesar de os efeitos de médio e longo prazos da instrumentação da ação pública, tanto os efeitos gerados pelos instrumentos quanto os efeitos políticos das relações de poder que organizam e das dinâmicas de legitimidade e de governabilidade da ação pública, demandarem certo tempo de maturação para apresentação de resultados, já é possível identificar como a instrumentação da ação pública federal no Brasil, estadual em Santa Catarina e municipal em São Paulo e Osasco se sustenta a partir de uma instituição que busca potencializar a geração de valor público e o desenvolvimento em sua multidimensionalidade e intersetorialidade. Ao ingressar na OGP e desenvolver seu Plano de Ação, a cidade de Contagem sinaliza positivamente para o alinhamento a essa perspectiva.

A pandemia da Covid-19 desafiou a agenda de Governo Aberto não apenas ao testar e provar o grau de amadurecimento e robustez da aprendizagem global, nacional e local da instituição a partir das dinâmicas de legitimidade e das relações de poder, mas também ao demandar adaptabilidade e versatilidade no direcionamento das ações públicas e de sua governabilidade. A instrumentação da ação pública em Governo Aberto contribuiu para a geração de respostas eficientes no combate à pandemia? A instrumentação da ação pública em Governo Aberto é uma efetiva promotora de ações públicas mais participativas, inclusivas e democráticas?

Ao instigar a reflexão crítica-analítica acerca das especificidades da instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto tanto no âmbito nacional quanto no local, este capítulo revelou que sim. A experiência com a instrumentação da ação pública em Governo Aberto permitiu que os atores heterogêneos tivessem experiência com transparência, controle social, *accountability* e participação social para enfrentamento dos múltiplos desafios da pandemia da Covid-19. A instrumentação da ação pública, como um modelo de instituição, apresentou múltiplas interfaces que repercutiram na sociedade como oportunidades e desafios para novas abordagens para a

promoção do desenvolvimento democrático. Como pontuam Mariani e Bessa (2022a), contudo, ainda há um longo ladrilhar da instrumentação da ação pública em Governo Aberto, tanto no âmbito nacional, quanto no local, especialmente para compreensão das relações de poder e das dinâmicas de legitimidade, governabilidade e politização da ação pública visando a geração de valor público.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Prefácio. *In*: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (org.). **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 8-10. (CEGOV Transformando a administração pública).
- ALMEIDA, Lindijane Souza Bento *et al.* (org.). **Contribuições do Campo de Públicas**: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Avaliação da implementação dos centro-dia de referência para pessoas com deficiências e suas famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In*: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (org.). **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 261-292. (CEGOV Transformando a administração pública).
- BELLI, Vanessa Aparecida. A ouvidoria como instrumento de participação social no exercício da democracia. Estudos sobre a atuação das ouvidorias em instituições brasileiras. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, v. 4, n. 4, 2021. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo-2021-2022.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.
- CALDERÓN, César. Por que un gobierno abierto? *In*: CONCHA, Gaston; NASER, Alejandra (ed.). **El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad**. Santiago: Cepal, 2012. p. 27-48. (Documentos de proyectos, n. 465).
- CARTA de Brasília. Brasília: FP3CP, 2013. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe**: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Santiago: Cepal, 2018.
- COSTA, Lígia Maura. COVID-19 and corruption-governance challenges and legal recommendations in a crisis situation. **Beijing Law Review**, [s.l.], v.13, n. 1, 2022.
- FOUCAUT, Michel. La gouvernementalité. *In*: FOUCAUT, Michel. **Dits et écrits**. Paris: Gallimard, 1994. p. 635-657.

GUERZOVICH, Florencia; SCHOMMER, Paula Chies. Os catalisadores de Governo Aberto no Brasil podem ser cruciais em 2022 e adiante. **Estadão**, São Paulo, 23 maio 2022. Caderno Gestão, política e sociedade.

HALPERN, Charlotte; JACQUOT, Sophie. Aux frontières de l'action publique: l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. In: JACQUOT, Sophie; BOUSSAGUET, Laurie; RAVINET, Pauline (org.). **Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?** Paris: Presses de Sciences Po, 2015. p. 57 - 84.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos.** Brasília: Enap, 2021.

INDEPENDENT REPORT MECHANISM. **Mecanismo de avaliação independente (IRM) relatório final.** São Paulo: IRM, 2017.

INDEPENDENT REPORT MECHANISM. **Mecanismo independente de avaliação (IRM): relatório intermediário do Brasil: relatório 2018-2020.** [S.l.]: IRM, 2021.

Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_Design_Report_2018-2020_PT.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

INSTITUTO DE GOVERNO ABERTO. **As prefeituras e o Governo Aberto: transformando a relação entre o governo e a sociedade.** [S.l.]: IGA, 2022. Disponível em: <http://gpublicas.org.br/wp-content/uploads/2022/04/As-Prefeituras-e-o-Governo-Aberto.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

INSTITUTO DE GOVERNO ABERTO. **COVID-19: o vírus também ataca o direito à informação?** [S.l.]: IGA, 2020.

INSTITUTO DE GOVERNO ABERTO. **Osasco aberta - report de monitoramento n. 1: processo de cocriação do 1º Plano de Ação em Governo Aberto.** Osasco: IGA/Seplag, 2021. Disponível em: https://instituto governo aberto.files.wordpress.com/2021/07/report-de-monitoramento-n1_final.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Dossiê: territórios emergentes e ações públicas local. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012a.

LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS Patrick. **Sociologia da ação pública.** Maceió: EDUFA, 2012b.

LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS Patrick. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 1-144, 2007.

LUCIO, Magda de Lima. A construção de uma pluralidade epistêmica no Campo de Públicas: observações sob o ponto de vista de trajetórias: do fórum à ANEPCP. **NAU Social**, Salvador, v. 8, n. 15, p. 143-143, 2017.

MACHADO, Lívia N. *et al.* Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12, n. 22, p. 246-259, jul./dez. 2020.

MARIANI, Cristina Borges. **Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2019.

MARIANI, Cristina Borges; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Desenvolvimento e tecnologia: o ladrilhar da política de Governo Aberto no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, p. 1-18, 2022a.

MARIANI, Cristina Borges; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Governo Aberto no Brasil: como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social. **Estado, Gobierno, Gestión Pública**, Santiago, v. 20, n. 38, 2022b.

MARIANI, Cristina Borges; BESSA, Luiz Fernando Macedo; SILVA, Manuel Carlos. Desigualdades sociais: efeitos da pandemia da Covid-19 à luz de abordagens sociológicas e do contributo do economista Amartía Sen. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA – ALAS MEXICO, 33., 2022, México. **Anais [...]**. México: ALAS, 2022c. Disponível em: <https://alas2022.opc.uy/pt/programa/extendido/merida-cephcis/2022-08-16/ed-dragones-salon-8>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MARIANI, Cristina Borges; LASSANCE, Antônio. Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, p. 34-56, 2020. Edição especial. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4485>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MARTÍNEZ, Roxana *et al.* Estudo de qualidade de dados governamentais abertos relacionados ao COVID-19 na América Latina. **Revista Facultad de Ingeniería**, Medellín, n. 108, jul./set. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.17533/udea.redin.20220579>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MEJÍA, Mauricio; BELLANTONI, Alessandro. Open government and Covid-19: a blueprint for public action. **Apolitical**, London, 5 May 2020. Disponível em: <https://apolitical.co/solution-articles/en/open-government-and-covid-19>. Acesso em: 31 jul. 2023.

MOORE, David B. Development discourse as hegemony: toward an ideological history – 1945-1995. *In*: MOORE, David B.; SCHMITZ, Gerald J. (ed.). **Debating development discourse: institutional and popular perspectives**. London: Macmillan Press, 1995. p. 1-53. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-24199-6_1. Acesso em: 31 jul. 2023.

NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2017. (Planificación para el desarrollo, n. 144). Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/S1601154_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 jul. 2023.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **¿Puede la pandemia COVID-19 ser un punto de inflexión para la democracia y el gobierno abierto?** [S.l.]: OGP, 2021b.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **1º Plano de Ação SC Governo Aberto**: OGP local 2020-2021. Florianópolis: OGP, 2020b.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **2º Plano de Ação em Governo Aberto do Município de São Paulo (2018-2020)**. São Paulo: OGP, 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/20190730_%202o%20Plano%20de%20Acao%20em%20Governo%20Aberto%20do%20Municipio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo_Port.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Cómo el gobierno abierto ayuda a los países a resistir COVID-19**. [S.l.]: OGP, 2021a.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Comunicado sobre la respuesta COVID-19 de miembros de la sociedad civil del Comité Directivo de OGP. **Boletín Informativo El Salvador**, San Salvador, n. 28, abr. 2020c.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Declaración de miembros de la sociedad civil del Comité Directivo de OGP ante los riesgos de COVID-19**. [S.l.]: OGP, 2020d. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/news/statement-on-the-covid-19-response-from-civil-society-members-of-ogp-steering-committee/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Guia de Governo Aberto para céticos**. [S.l.]: OGP, 2018. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Guia-de-Governo-Aberto-para-Ceticos.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Plano de ação da cidade de São Paulo**. São Paulo: OGP, 2016. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan20161201.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Santa Catarina**: letter of support. Santa Catarina: OGP, 2020a.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nenhuma capital divulga perfil completo de casos e pessoas vacinadas**. São Paulo: OKB, 2021a. (Boletim capitais, 2). Disponível em: <https://ok.org.br/noticia/boletim-capitais-itc-3-0-02-nenhuma-capital-divulga-perfil-completo-de-casos-e-pessoas-vacinadas/>. Acesso em: 1 ago. 2023.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Transparência de casos graves e suspeitos de Covid-19 diminui**. São Paulo: OKB, 21021b. (Boletim estados, 2). Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/ESTADOS_Transparencia-Covid19_Boletim_2_3.0.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Open Government Review of Brazil: towards an integrated open government agenda. **OECD Public Governance Reviews**, Paris: OECD Publishing, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Recommendation of the council on open government. **OECD Legal Instruments**, Paris, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. Acesso em: 31 jul. 2023.

PECCI, A.; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Desafios da administração pública brasileira. **GV Executivo**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 37-39, 2021.

PIRES, Valdemir *et al.* Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 6, n.

3, p. 110-126, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.4650>. Acesso em: 31 jul. 2023.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. Gobierno abierto es la respuesta: ¿ cuál era la pregunta? **Más Poder Local**, Madrid, n. 12, p. 14-22, 2012. Disponível em: <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/issue/view/44/44>. Acesso em: 31 jul. 2023.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. Gobierno abierto y gestión pública para el desarrollo sostenible: paradojas, encrucijadas y péndulos en el contexto latinoamericano. *In*: CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Gobierno abierto**: estrategias e iniciativas en Iberoamérica. Caracas: CLAD, 2020. (Experiencias Escuela CLAD, n. 5). Disponível em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-abierto-estrategias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A9rica.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro; DASSEN, Nicolas. **Vientos de cambio**: el avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: BID, 2014. (Nota técnica, 629).

RECOVERING from COVID-19 and renew democratic values. Open Gov week 2021. Washington: OGP, 2021. 1 vídeo (59 min.). *Webinar*. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/es/events/recovering-from-covid-19-renewing-democratic-values-open-gov-week-opening-plenary/>. Acesso em: 1 ago. 2023.

REDE Interamericana de Compras Governamentais. [S.l.]: RICG, 2023. *Site*. Disponível em: <https://ricg.org/es/home/>. Acesso em: 1 ago. 2023.

SANTOS, Cláudio Henrique F.; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Contribuição das ouvidorias federais para a accountability pública em tempo de pandemia. Estudos sobre a atuação das ouvidorias em instituições brasileiras. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, v. 4, p. 109-126, 2021.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Balanco de Governo Aberto**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/relacoes_institucionais/Sobre%20n%C3%B3s/Balan%C3%A7o_SAGA_2021_Relat%C3%B3rio_pptx.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. COVID-19 e a ressignificação da noção do público. **GV Executivo**, Rio de Janeiro, v. 19, 2020.

WEBER, Max. **Economy and society**: an outline of interpretive sociology. Berkeley, CA: University of California Press, 1978.

ZELLMANN, Conrad; DIETRICH, Daniel. Um antídoto de governo aberto para Covid-19. **Apolitical**, London, 21 maio 2020. Disponível em: <https://apolitical.co/solution-articles/es/un-antidoto-de-gobierno-abierto-para-covid-19>. Acesso em: 31 jul. 2023.

TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS DURANTE A COVID-19 NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: LEGISLAÇÃO EMERGENCIAL E FERRAMENTAS DE PUBLICAÇÃO DE DADOS ONLINE

ALEJANDRO BARON-GANDARIAS

INTRODUÇÃO: UMA OLHADA NA RESPOSTA DE TRANSPARÊNCIA À EMERGÊNCIA DO COVID-19 NA AMÉRICA LATINA E CARIBE¹

A pandemia da COVID-19 gerou novas demandas de divulgação de dados por parte da cidadania global, bem como necessidades de coordenação de informações entre diferentes instituições, inclusive nos países da América Latina e Caribe (ALC). Independentemente da situação sanitária, os estímulos fiscais e o aumento das compras e contratos públicos, doravante “compras públicas”, para fornecimento de materiais e serviços destinados a mitigar os impactos da pandemia geraram novos riscos de corrupção, tanto globalmente quanto na região, conforme apontam Gedan e Canton (2021). Diante dessa realidade, cabe perguntar como os governos da ALC têm reagido quando se trata de se comprometer com a transparência e os dados abertos em vários setores, incluindo compras públicas e saúde.

A virada para a transparência na ALC foi documentada em termos acadêmicos nos últimos anos. As políticas de transparência na ALC cresceram em número e evoluíram em complexidade e sofisticação nas últimas duas décadas (BARON-GANDARIAS, 2022), permitindo definir três etapas na breve gênese da transparência regional. Na primeira década do século XXI, seu desenvolvimento jurídico e político foi construído a

¹ Agradeço especialmente a Laura Fides (Comissão Europeia) por compartilhar seu conhecimento sobre as legislações coletadas, bem como a Juan Cruz Vieyra e Sebastián del Hoyo (Banco Interamericano de Desenvolvimento) por seus comentários sobre o desenvolvimento dos módulos COVID-19 nas plataformas MapaInversiones.

partir de políticas de transparência passiva, refletidas principalmente nas regulamentações de acesso à informação (A2I ou FOIA, por sua sigla em inglês). No entanto, essas regulamentações foram logo superadas devido ao seu sucesso misto, em parte devido a problemas de implementação efetiva (BAENA-OLABE; VIEYRA, 2012). Isso deu origem a uma segunda etapa da transparência na ALC, dominada principalmente pelo desenvolvimento da transparência ativa, que pode ser explicada por quatro fatores (VIEYRA, 2016): intervenções de transparência direcionadas com objetivos específicos no nível micro ou setorial (FUNG; GRAHAM; WEIL, 2007); adesão da maioria dos países da ALC aos padrões internacionais de transparência; crescimento de plataformas tecnológicas de dados abertos e transparência para uso do cidadão (KAHN; VIEYRA; BARON, 2018); e fortalecimento das entidades de auditoria e controle no nível regional (CASAS-ZAMORA; CARTER, 2017). Já na presente década, uma nova etapa foi inaugurada pelas discussões sobre a utilidade e aplicabilidade de ferramentas baseadas em tecnologias de informação e comunicação (TIC), incluindo *big data*, mineração de dados, inteligência de negócios, inteligência artificial, *aprendizado de máquina* e até *blockchain*.

A transparência específica nas compras públicas, especialmente em material sanitário, não é assunto de interesse recente, nem no mundo nem na ALC. A corrupção no setor da saúde foi definida como corrosiva, deduzindo entre 10 e 25% dos valores dos contratos globais de saúde, de acordo com diferentes estimativas (GARCÍA, 2019). Já em 2006, a Transparência Internacional dedicou seu Relatório Global de Corrupção a este tema, e Savedoff (2007) incluiu a necessidade de mudar o paradigma existente na ALC para um de maior transparência na saúde, incluindo as compras de saúde pública. Justamente, a virada para a adoção das TIC em transparência e prestação de contas também ocorreu recentemente nas compras públicas. Graças a isso, foi possível passar de paradigmas de informação passiva e estática, liberando balanços que mostravam fotos fixas e principalmente obsoletas quando publicadas, para disponibilizar plataformas interativas para cidadãos e sociedade civil, mostrando dados atualizados e abertos. Além de disseminar dados em tempo real ou quase real, essas ferramentas podem permitir o feedback dos cidadãos e têm gerado resultados tangíveis, como melhoria da qualidade e eficiência em custos e prazos dos serviços prestados (LEWIS-FAUPEL; NEGGERS; PANDE, 2016; DE MICHELE; PIERRI, 2020), redução da má gestão e corrupção (NEUPANE; SOAR, VAIDYA, 2012; NEUPANE; SOAR; VAIDYA, 2017 e maior acesso para pequenas empresas e mulheres (PIERRI; JARQUÍN; DE MICHELE, 2021). Esta

mudança na aplicação das TIC para os contratos públicos também ocorreu no setor da saúde (HOLEMAN; COOKSON; PAGLIARI, 2016), com sucesso variável (MAIONE; SORRENTINO; KRUIJA, 2022).

Com isso em mente, o objetivo deste capítulo é analisar como os países da América Latina e Caribe (ALC), membros da Aliança pelo Governo Aberto (OGP), têm abordado as necessidades de transparência e dados abertos em compras e contratações pandêmicas. A análise inclui não apenas aquelas compras e contratos de material puramente sanitário e/ou voltados para a vacinação, mas também as demais compras públicas incluídas na legislação pandêmica. Para isso, vamos primeiro estudar se esses países incorporaram cláusulas de transparência ou dados abertos nas compras públicas destinadas a aliviar a pandemia nas declarações de saúde ou emergência nacional e na consequente legislação de desenvolvimento. Ordenaremos os diferentes tipos de cláusulas com base em sua frequência e mandato operacional, alertando sobre possíveis exceções às regras gerais. Em um segundo momento, identificaremos se estes adotaram ferramentas de transparência e dados abertos online, detalhando as vantagens e desvantagens de criar ferramentas *ad hoc*, ou reutilizar e dimensionar soluções previamente desenvolvidas em um momento de crise.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A seção metodológica deste estudo pode ser dividida em duas partes. Em primeiro lugar, em termos gerais, optou-se por selecionar apenas os países da ALC que são membros da Aliança para Governo Aberto (AGA ou OGP, conforme siglas em português ou inglês) para garantir a comparabilidade entre os países do estudo, por dois motivos². Para começar, esses países compartilham as obrigações de transparência da adesão à OGP, que se traduzem em planos nacionais de Governo Aberto, que, como explica Ramírez-Alujas (2019), têm desempenhado um papel fundamental na promoção da integridade pública e transparência na ALC. Além disso, estes países são democracias, que pela sua própria natureza tendem também a ter um maior compromisso na prestação de informação ao público (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2011). Comparar países democráticos com não democráticos acarretaria problemas metodológicos inevitáveis.

2 Esses países são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai.

Em termos temporais, será tomado como enquadramento geral do estudo o período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Entrando em detalhes por seções, para estudar as menções de transparência nos decretos nacionais e de emergência sanitária, e a legislação de desenvolvimento desses decretos em compras e contratações públicas pandêmicas, o autor revisou mais de cento e trinta regulamentos nacionais aprovados nos dezesseis países da ALC mencionados acima³. Esses regulamentos foram compilados por pesquisa manual nos sites online dos governos dos países selecionados, com complementação a partir de pesquisa em agregadores de informações gerais (principalmente Google), literatura especializada, e posteriormente conferidos por especialistas. Os regulamentos selecionados são aquelas leis gerais que tratam de questões de saúde ou compras públicas promulgadas pelos Estados e seus principais órgãos, bem como regulamentos específicos sobre transparência e dados abertos que possam ter sido emitidos por entidades específicas em transparência, saúde e/ou compras e contratações públicas. Com base nessas normas, foi realizada uma busca sistemática de termos relacionados à transparência em cada texto legal. Esses termos são: “transparente*” ou “publici*” ou “divulga*” ou “informa*” ou “comunica*” ou “dados*” ou “acesso*” ou “entrega” ou “contas”⁴. A frequência encontrada desses termos foi ordenada em escala categórica do tipo Likert, estabelecida com a seguinte faixa, de baixa a muito alta: baixa, caso não haja menções específicas e acionáveis de transparência na legislação pesquisada por país ou se houver apenas uma menção geral; média, se houver pelo menos uma menção específica, ou de duas a cinco menções gerais; alto, se ultrapassarem cinco menções gerais; muito altas se ultrapassarem cinco menções gerais em transparência e pelo menos uma delas incluir uma ação específica (por exemplo, alimentar uma plataforma de dados online específica). A busca que resultou na compilação dos textos legais de cada país foi realizada até alcançar o nível muito alto, ou até que tenha sido possível analisar os principais decretos de saúde e compras públicas publicados em cada um dos países. Não foram incluídos regulamentos que geralmente não são obrigatórios ou que se concentram em um setor específico. Concluída a busca por

3 Um anexo metodológico, incluindo todos os materiais revisados, está disponível mediante solicitação.

4 A nomenclatura padrão a seguir é frequentemente usada em pesquisas sistemáticas de texto ou informações:

“” = indica que o termo deve ser buscado literalmente, não através de termos semelhantes ou relacionados. Por exemplo, "saber" excluirá pesquisas que contenham palavras semelhantes a "saber".

ou = qualquer uma das palavras-chave usadas terá sido usada para a pesquisa.

* = símbolo de pesquisa genérico para obter todos os termos relacionados ou derivados de uma raiz. Por exemplo, “transparen*” incluirá transparência, transparente, transparente, etc.

país, procedeu-se a uma revisão detalhada dos termos para eliminar mal-entendidos contextuais⁵.

Em termos práticos, uma revisão regulatória comparativa desse tipo não é um exercício abrangente, imparcial ou fechado. Existem muitas leis, regulamentos e regulamentos de desenvolvimento, em muitos campos e com tempos e arquiteturas institucionais diferentes para compilar uma amostra que garanta conclusões universais e interpretações imparciais. Assim, as conclusões deste estudo estão sujeitas ampliações posteriores. Cabe destacar, ainda, que não será feita uma análise legal ou regulamentar dos textos selecionados, tarefa a cargo de juristas de cada país.

Para o levantamento das ferramentas online de transparência e dados abertos existentes na ALC, foi realizada uma busca manual das mesmas, tanto as de compras públicas de material sanitário ou vacinas, quanto as que divulgam dados diretos sobre vacinados e que permitem conhecer o número de vacinas administradas em cada território, sendo esta uma primeira aproximação do número de vacinas compradas, caso não se tenha dados completos e diretos sobre vacinação. Estas ferramentas tecnológicas são principalmente plataformas online, aplicações ou portais destinados à publicação de informação. Para maior granularidade, classificaremos as ferramentas pelos tipos de formatos de dados incluídos (tabelas, gráficos, mapas, barra de pesquisa); o tipo de experiência do usuário (estático, dinâmico, interativo); e o domínio online para o qual foram desenvolvidos (web geral ou setorial).

Mencione-se uma ressalva adicional. O fato de realizar o recenseamento de uma ferramenta online não implica que não existam outras no mesmo domínio ou que se sobreponham, nem realiza um qualquer julgamento a respeito de sua utilidade, dos dados específicos que armazena e divulga ou do potencial feedback oferecido, mas apenas indica a existência de canais de transparência ativos em funcionamento, cumprindo as obrigações de transparência contratadas, pelo menos nominalmente. Isso antecipa uma limitação fundamental deste estudo: não analisar o impacto real das soluções de transparência compiladas, sendo que há a possibilidade de algumas dessas ferramentas não mostrarem dados realmente úteis para o público (ABELLA; URBINA-CRIADO; PABLOS-HEREDERO, 2019). Um estudo desse tipo exigiria uma análise detalhada dos conjuntos de dados divulgados ou divulgados em cada uma das plataformas de transparência pesquisadas.

⁵ Por exemplo, uma obrigação de informar que não tem a ver com transparência, mas com a troca de informações entre o pessoal de uma instituição.

UMA OLHADA NAS FERRAMENTAS DE TRANSPARÊNCIA ON-LINE PARA DIVULGAR DADOS SOBRE COMPRAS PÚBLICAS PANDÊMICAS NA ALC

Instrumentos de licitação e contratação pública

Para além das menções à transparência nas diferentes normativas promulgadas, cabe perguntar se e quais meios ou instrumentos de transparência foram disponibilizados aos cidadãos – sem entrar na avaliação dos dados divulgados, o que seria algo típico de um estudo mais extenso, como já apontado. Além disso, responderemos à questão de como essas ferramentas foram projetadas: essas soluções foram pensadas desde o início ou foram fruto do redimensionados e integração de esforços anteriormente desenvolvidos?

Distinguiremos três grupos de países com base no tipo de ferramenta existente. Em primeiro lugar, quatro países da região desenvolveram ferramentas *ad hoc* específicas para divulgar dados sobre compras e contratações públicas para a COVID-19, geralmente por meio de sites online. A Argentina lançou uma plataforma específica de gestão de compras e publicidade para compras emergenciais, Acord.ar, que se une ao Compr.ar, operacional desde 2016. Por outro lado, o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) do México colocou à disposição dos cidadãos um microsite⁶ com funcionalidades mais básicas. No caso do Peru, este país incluiu dados de compras públicas no site multifuncional Sala de Situação COVID-19, incluindo também dados de saúde, bem como sobre a execução orçamentária do COVID-19.

Em segundo lugar, um grupo de países optou por reutilizar tecnologias já desenvolvidas. Na amostra selecionada, cerca de metade dos países optou por desenvolver um módulo de compras e contratações pandêmicas a partir de um sistema de compras já existente: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, além de Costa Rica, Paraguai e República Dominicana. Precisamente, esses três últimos países o fizeram por meio da plataforma MapaInversiones⁷, desenvolvida e implementada em conjunto pelos respectivos governos e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Graças a essas plataformas, foram conectados dados sobre orçamentos, investimentos públicos e compras públicas relacionados à pandemia. Os outros cinco

⁶ N.E.: Também conhecido como *weblet*, trata-se de uma página ou grupo de páginas web destinadas a ampliar a funcionalidade de sites principais.

⁷ A Argentina também possui uma plataforma MapaInversiones com um Módulo COVID-19 apenas para obras públicas implementadas pelo Ministério de Obras Públicas.

países desenvolveram os módulos diretamente em seus sistemas ou portais de compras públicas. Isso sem prejuízo do fato de que países com significativa multiplicidade de instituições ou estruturas federais multiníveis possam ter incorporado informações sobre compras públicas nos portais online de diferentes instituições e/ou governos regionais.

Em terceiro lugar, Guatemala, Jamaica, Panamá e Uruguai não desenvolveram uma plataforma ou módulo específico sobre compras públicas na pandemia, embora os dados correspondentes possam ter sido incluídos nos referidos portais de compras públicas online. Nesses casos, buscar informações específicas implica mergulhar nos portais de dados, discriminar por período e natureza da compra realizada, ou ir a relatórios específicos sobre compras pandêmicas, mas sem ter acesso separado. Deve-se notar também que em alguns desses países os dados sobre compras públicas acabaram sendo divulgados por vários canais: por exemplo, o Panamá divulgou dados sobre compras em tabelas Excel publicadas no site online da Autoridade Nacional para a Transparência e Acesso à Informação (ANTAI).

Tabela 4: Ferramentas de transparência fiscal e nas compras e contratações públicas para COVID-19 na ALC

País	Ferramenta de licitação e contratação pública	Tipo de ferramenta
Argentina	COMPRES, CONCORDE	Específica
Brasil	Painel compras COVID-19	Módulo COVID-19
Chile	Pedidos de compra COVID-19 (ChileCompra)	Módulo COVID-19
Colômbia	Agregação de Demanda (ColombiaCompraEficiente)	Módulo COVID-19
Costa Rica	RendirCuentas	Módulo COVID-19
Equador	ComprasPúblicas	Módulo COVID-19
El Salvador	Compras por emergência (CompaSa)	Módulo COVID-19
Guatemala	Guatecompras	Geral
Honduras	HonduCompras Contratação Direta	Módulo COVID-19
Jamaica	Compras Eletrônicas do Governo da Jamaica (GOJEP)	Geral
México	Microsite de Transparência de Compras do INAI	Específica
Panamá	PanamaCompras	Geral
Paraguai	RindiendoCuentas	Módulo COVID-19
Peru	Sala de Situação COVID-19	Específica
República Dominicana	MapaInvestimentos Módulo COVID-19	Módulo COVID-19
Uruguai	Compras Estaduais	Geral

Fonte: Elaboração própria.

Ferramentas de transparência no setor de saúde durante a COVID-19

Além das ferramentas de compras públicas, vale citar aquelas que foram desenvolvidas para disseminar dados sobre vacinação – que podem ser utilizadas para aproximar dados preliminares sobre compras públicas de vacinas, caso os dados sobre compras de vacinas não tenham sido divulgados. Como enfatiza a Tabela 5, até o final de 2021 todos os países selecionados disponibilizaram plataformas online (rastreadores) para os cidadãos exibirem informações sobre os vacinados contra a COVID-19, independentemente de seu sucesso na vacinação. Estes sites ou plataformas encontram-se em dois tipos de domínios diferentes, que podem apresentar vantagens e/ou desvantagens para instituições públicas e cidadãos. Enquanto Equador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana e Uruguai optaram por estabelecer plataformas ou páginas específicas para vacinação, um segundo grupo de países enquadrando essas ferramentas de monitoramento (incluindo módulos COVID-19) em portais institucionais ou em aplicativos ou plataformas existentes, especialmente em seus ministérios ou em seus institutos de saúde ou epidemiológicos. Por exemplo, Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguai e Peru optaram por esta modalidade. Este último país lançou a já mencionada “*sala situacional COVID-19 Peru*”, que incluía informações granulares sobre vacinação por território, além de compras públicas, algo que países como Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Panamá e Paraguai fizeram com relação a diferentes indicadores.

Outra diferença na resposta de saúde residia na geração de ferramentas estáticas, dinâmicas ou interativas. Enquanto o primeiro pode ser mais rápido e fácil de projetar e colocar em produção para visualização, o último pode oferecer funcionalidade adicional aos cidadãos. Deve-se notar que alguns países (Colômbia, Equador, Peru, Panamá) têm utilizado componentes de desenvolvimento tecnológico baseados em inteligência de negócios para exibir dados de forma interativa, refletindo externamente algumas capacidades internas de análise de dados que, neste caso, podem redundar em favor da disponibilização de dados ao público.

Por fim, há o risco de ferramentas ou portais específicos (*stand-alone*), como vacinômetros, incorrer em possíveis divergências com outras fontes de dados. Embora seja um risco inerente a qualquer exercício de transparência que envolva mais de uma instituição (setorial ou territorial), é ainda maior quanto mais fontes de dados tiverem que ser alimentadas, levando em consideração as categorias de dados transparentes e as diferentes velocidades ou periodicidades em sua atualização. Em um nível mais alto de

complexidade institucional, por exemplo, com as arquiteturas multiníveis de países federais como Argentina⁸ ou Brasil⁹, as diferenças nos dados de relatórios entre os níveis federal e subnacional foram ampliadas durante a pandemia com dados sensíveis, inclusive em compras públicas. Nesses casos, a competição institucional para tornar transparentes as métricas sobrepostas ou semelhantes pode gerar cacofonia institucional, e as divergências ou guerras por dados podem gerar ansiedade entre os cidadãos.

Tabela 4: Ferramentas de transparência que incluíram dados de vacinação contra COVID-19 na ALC

País	Tipo de ferramenta	Divulgação de dados	Experiência de uso	Domínio web
Argentina	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos	Dinâmica	Ministério da Saúde
Brasil	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Chile	Módulo COVID-19	Quadros	Estática	Ministério da Saúde
Colômbia	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Costa Rica	Página COVID-19	Gráficos	Estática	Seguridade Social
Equador	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Site próprio
El Salvador	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas, Gráficos, Mapas	Estática	Site próprio
Guatemala	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Honduras	Página COVID-19	Tabelas	Estática	Ministério da Saúde
Jamaica	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas simplificadas	Estática	Site próprio
México	Plataforma <i>ad hoc</i>	Animação, Mapas	Estática	Site próprio
Panamá	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Site próprio
Paraguai	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Peru	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos	Interativa	Ministério da Saúde
República Dominicana	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas simplificadas, Mapas	Estática	Site próprio
Uruguai	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas, Gráficos	Estática	Site próprio

Fonte: Elaboração própria.

⁸ DE LEO..., 2020.

⁹ FONSECA; SAMORA, 2020.

DISCUSSÃO: CONSTRUINDO NOVAS SOLUÇÕES CONTRA O COVID-19 OU ESCALANDO O QUE JÁ EXISTE?

As múltiplas ferramentas adotadas na ALC apresentadas na seção anterior podem ser divididas entre aquelas que são novas e outras nas quais ferramentas anteriores foram usadas ou dimensionadas. No entanto, e independentemente do grau de iniciativa política de cada governo, o fato de a maioria dos países da ALC ter estabelecido ferramentas para tornar os dados transparentes nas duas áreas analisadas nas subseções anteriores se deve em parte a um investimento anterior em capacidades institucionais, tecnológicas e de pessoal que poderiam ter sido reutilizadas durante a emergência.

A iniciativa MapaInversiones é um exemplo das vantagens e desvantagens de reutilizar e dimensionar plataformas de transparência em momentos de emergência, bem como a difusão das TICs na região. MapaInversiones apoia o desenvolvimento de plataformas nacionais online de transparência para os investimentos públicos em toda a região. Estas plataformas permitem o acompanhamento físico e financeiro dos projetos de investimento público, bem como o feedback dos cidadãos através de comentários ou fotografias. Uma dessas plataformas é o MapaInversiones Paraguai, lançado em março de 2018 com a ajuda do BID e do Sistema Nacional de Investimentos Públicos (SNIP) desse país. No início da pandemia, o governo paraguaio avaliou como implementar medidas para cumprir o decreto geral de emergência contra o COVID-19 promulgado em 26 de março de 2020, que determinou a necessidade de desenvolver uma ferramenta específica para tornar os fluxos financeiros transparentes com rapidez, bem como o estabelecimento de um grupo de trabalho para coordenar os mecanismos de controle. Dois argumentos o fizeram decidir escalar uma plataforma existente como MapaInversiones. Em primeiro lugar, o Ministério das Finanças, gestor do SNIP, seria o principal responsável pela canalização dos recursos destinados a atenuar os impactos da COVID. Este ministério investiu em capacidades institucionais e tecnológicas durante o desenvolvimento do MapaInversiones. Em segundo lugar, o MapaInversiones não só alcançou resultados comprovados em transparência, mas também havia realizado diversos grupos de trabalho específicos com a sociedade civil desde 2019. Como resultado dos esforços subsequentes, foi lançada a *RindiendoCuentas*, uma plataforma na qual já era possível consultar os dados de todos os fundos destinados para aliviar os efeitos da pandemia em maio de 2020¹⁰, desde o orçamento despesas correntes aos investimentos

¹⁰ PARAGUAI, 2020.

públicos e, claro, compras públicas, graças aos dados da Direção Nacional de Compras Públicas (DNCP), entidade que também publicou um guia do usuário sobre como acessar informações sobre compras pandêmicas (BEZCHINSKY; RAMÍREZ; COMOTTO, 2021). Nesse caso, a integração de dados trouxe dois benefícios principais: para os cidadãos, permitiu o acesso à rastreabilidade completa dos gastos públicos, desde o orçamento até o desembolso de recursos para compras públicas; e para as instituições, significou a conexão ou integração dos sistemas de informação (*back-end*) de diferentes instituições não conectadas anteriormente. Para tal, era essencial garantir a interoperabilidade dos sistemas de informação e de dados de várias entidades, acelerando os processos de conectividade interinstitucional que teriam de ocorrer nos anos seguintes. A Costa Rica e a República Dominicana¹¹ logo seguiram o exemplo do Paraguai, lançando plataformas MapaInversiones integradas no segundo semestre de 2019, sugerindo que a escala de plataformas de transparência também pode ser vista através do prisma da difusão de políticas.

No entanto, outros contextos podem exigir outras soluções, especialmente em momentos de emergência em que o mais importante pode ser agir rapidamente. Assim, em alguns casos, a multiplicidade ou complexidade institucional, bem como a existência de uma estrutura federal multinível podem gerar custos de coordenação interinstitucional que não favorecem o dimensionamento e a integração de ferramentas, aconselhando que determinadas instituições atuem separadamente. Em vários países da região, os Ministérios do Planejamento ou Desenvolvimento Nacional são independentes dos das Finanças e Obras Públicas, e as instituições de supervisão e controle são descentralizadas. Por exemplo, o México tem institutos autônomos de transparência pública que divulgam regularmente informações de forma independente, tanto no nível federal quanto no estadual. O Chile, além de contar com a referida entidade autônoma de transparência pública, conta com três plataformas de compras públicas (Chilecompras, Chileproveedores e MercadoPúblico) e uma Controladoria Ativa na transparência das informações sobre gastos e compras públicas. Colômbia, Honduras e Peru compartilham com este último o fato de terem desenvolvido ferramentas de compras diferenciadas para exibir informações sobre compras públicas destinadas a mitigar os efeitos da pandemia, mas também que suas Controladorias tenham desenvolvido portais de informações sobre ações de controle destinadas a supervisionar essas compras públicas.

¹¹A Argentina também escalou uma plataforma MapaInversiones, mas limitada a obras públicas.

Nessa área, o Brasil é um caso especial para explicar o que acontece quando a complexidade horizontal e vertical se misturam. Tanto a estrutura federal multinível quanto a multiplicidade de ferramentas no nível federal não facilitaram a coordenação de dados para o fornecimento de uma ferramenta ou solução de transparência integrada, mesmo com orçamento aberto e ferramentas de compras eletrônicas já disponíveis antes da pandemia no nível federal. Além disso, a competição gerada por uma multiplicidade de soluções de transparência em territórios desiguais em termos de capacidades foi o que finalmente levou o governo federal brasileiro a apostar na criação de Módulos COVID-19 específicos, especialmente em termos de compras públicas. Estados subnacionais inicialmente puxaram o movimento do governo, mas nenhum progresso foi feito desde então em direção a soluções unificadas. Também não é por acaso que o desenvolvimento de capacidades anteriores no nível estadual pode ter sido crucial para promover a transparência nos estados: comparando os números por estado no Brasil nas avaliações de transparência feitas pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2018 e 2020, alguns estados que reagiram à pandemia com alta transparência, como Ceará, Espírito Santo ou Mato Grosso do Sul, também apareceram como os mais transparentes antes do período pandêmico.

Um último aspecto a destacar em relação à disposição de adotar e desenvolver plataformas de compras e contratações é o papel da sociedade civil nos anos anteriores à pandemia. Nesse sentido, mecanismos de participação ou coprodução foram estabelecidos na região (BEZCHINSKY; RAMÍREZ; COMOTTO, 2021) em países como Chile (Conselho da Sociedade Civil do ChileCompra), México (Programa Testemunha Social no México e organizações como Transparência Internacional TI México) e Argentina (Observatório de Compras Públicas no âmbito da COVID-19 do Poder Ciudadano, agência local da Transparência Internacional). A República Dominicana foi mais longe, criando uma Comissão de Supervisão Cidadã específica para o COVID-19 através do Decreto (nº 145-20) com o objetivo de "*supervisionar, acompanhar e monitorar os processos de compras que são realizados no âmbito do regime de compras de emergência*", exigindo a convocação de reuniões periódicas tanto com a Direção Geral de Compras Públicas do país, como com os responsáveis pelo Ministério da Presidência.

Tabela 6: Vantagens e desvantagens de escalar ferramentas existentes ou de criar ferramentas de transparência para instituições públicas e cidadãos

	Escalar ferramentas existentes	Criar ferramentas
+	<p><u>Instituições:</u> trabalhar em ferramentas testadas e economizar tempo e custos já incorridos.</p> <p><u>Cidadãos:</u> obter transparência e rastreabilidade a partir de abordagens conhecidas; trabalhar nos mecanismos de responsabilização existentes (por exemplo, mesas de diálogo).</p>	<p><u>Instituições:</u> Desenvolver ferramentas sob medida para o problema proposto e evitar custos de coordenação interinstitucional em estados com arquitetura institucional complexa.</p> <p><u>Cidadãos:</u> potencialmente o mesmo que dimensionar ferramentas existentes, com o benefício adicional de poder divulgar dados específicos sobre um assunto.</p>
-	<p><u>Instituições:</u> adaptar a tecnologia para diferentes propósitos iniciais; enorme coordenação entre instituições; e possíveis problemas de apropriação na gestão da ferramenta.</p> <p><u>Cidadãos:</u> Excesso de dados pode complicar sua busca; e problemas de confiança em instituições ou ferramentas anteriores podem ser transferidos para o novo.</p>	<p><u>Instituições:</u> potenciais custos absolutos e transacionais de desenvolver uma nova ferramenta (tempo, dinheiro, pessoal, habilidades, comunicação) e evitar diferenças de dados com outros portais ou sites.</p> <p><u>Cidadãos:</u> desconhecimento sobre o funcionamento, impacto e uso pelos usuários finais da nova ferramenta.</p>

Fonte: Elaboração própria.

CONCLUSÃO: A RASTREABILIDADE DA TRANSPARÊNCIA EM SAÚDE NA ALC DURANTE A COVID-19, DO PAPEL À TELA

Neste capítulo, começamos analisando a legislação da época da pandemia em dezesseis países da ALC para desvendar as referências incluídas nas compras e contratações públicas para aliviar os efeitos do COVID-19. A frequência com que foram incluídas menções à transparência foi variável, principalmente em decretos nacionais e de emergência sanitária. Na legislação do desenvolvimento, destaca-se a elevada, mas desigual recorrência de requisitos legais explícitos na inclusão de compras públicas em plataformas eletrônicas online, sem, no entanto, descuidar das importantes exceções à transparência incluídas nestas legislações.

Além disso, também estudamos se os governos da ALC disponibilizaram ferramentas de transparência on-line para os cidadãos e quais tipos de ferramentas, inclusive se optaram por reutilizar e dimensionar formatos e conteúdos ou criar soluções. Os resultados são inequívocos: nem todos os países da região desenvolveram ferramentas específicas de transparência online para divulgar dados sobre compras e contratações públicas. Isso não significa que os conjuntos de dados não tenham sido divulgados ao

público, mas sim que esses dados não foram incluídos em ferramentas específicas para o COVID-19 ou não possuem módulo ou filtro próprio para acesso separado, facilitando a leitura e análise dos dados para cidadãos e sociedade civil.

Uma vez analisadas essas duas questões, podemos tentar vincular os dois pontos: os países que mais instituíram obrigações legais de transparência são aqueles que também desenvolveram ferramentas específicas de transparência ou módulos COVID-19? Responder plenamente a essa pergunta exigiria rastrear os processos causais em cada um dos países, tarefa que vai muito além desta análise. No entanto, duas conclusões parciais podem ser arriscadas. É possível tirar uma primeira conclusão analisando as compras públicas no nível regional, pois a ênfase que foi realizada a esse respeito na legislação de desenvolvimento após as declarações de emergência coincide em termos gerais com a criação de ferramentas ou módulos específicos de transparência na maioria dos países da região, o que também pode ser devido, em parte, como já observado, à capitalização de investimentos anteriores em capacidade institucional em compras públicas que foram realizados na ALC (DE MICHELE; PIERRI, 2020). No entanto, em segundo lugar, o fato de todos os países da região terem viabilizado formas de divulgar dados de vacinação sobre a COVID-19 em maior ou menor grau, independentemente das obrigações legais assumidas, indica que fatores mais relacionados à pressão pública, à competição política ou à ação setorial dentro dos Estados, por exemplo, em seus Ministérios da Saúde, devem ser observados.

Olhando além deste capítulo exploratório, podemos propor duas possíveis direções em uma agenda mais ampla que busca reconstruir e analisar a plenitude da transparência da ALC nas compras públicas durante a COVID-19. Por um lado, realizar um trabalho qualitativo de rastreabilidade por país, como já apontado anteriormente, permitindo ter um detalhamento dos processos (BEACH; PEDERSEN, 2013) que podem ter levado cada país em uma direção ou outra em termos de transparência, o que exigiria um formato mais amplo do que o de um artigo. Por outro lado, avaliar quantitativamente os conjuntos de dados transparentes em diferentes plataformas em número, qualidade e uso, seja no nível regional ou tentando capturar o impacto detalhado de uma ou várias plataformas em particular, até mesmo por meio do uso de métodos experimentais ou outros que permitam refinar a causalidade dos impactos da transparência, em linha com LAGUNES (2017) e ROSSI, VÁSQUEZ E VIEYRA (2020).

REFERÊNCIAS

- ABELLA, Alberto; URBINA-CRIADO, Marta Ortiz de; PABLOS-HEREDERO, Carmen de. Criterios para la identificación de los portales de datos abiertos ineficaces: portales de datos abiertos aparentes. **El Profesional de la Información**, Madrid, v. 31, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/issue/view/4044>. Acesso em: 3 ago. 2023.
- BAENA OLABE, Paloma; VIEYRA, Juan C. **Acceso a la información y políticas de transparência focalizada**. Washington D.C.: BID, 2012. (Notas técnicas, BID-TN-321). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241759896_Acesso_a_la_informacion_y_politicas_de_transparencia_focalizada. Acesso em: 4 ago. 2023.
- BARÃO-GANDARIAS, Alejandro. Corrupción y transparencia en América Latina y el Caribe: ¿de dónde venimos, y qué hacer tras la pandemia? *In*: ROJAS ARAVENA, Francisco; ALTMANN BOURBON, Josette (ed.). **América Latina: ¿hay voluntad política para construir un futuro diferente?** San José: FLACSO, 2022. Disponível em: <https://www.upeace.org/files/Publications/FLACSO-America%20Latina.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Métodos de rastreamento de processos**. Ann Arbor: Imprensa da Universidade de Michigan, 2013.
- BEZCHINSKY, Gabriel; RAMÍREZ, Juan; COMOTTO, Sabrina. **Avaliação da resposta dos sistemas de compras públicas na américa latina à pandemia do COVID-19**. Washington DC: OEA, 2021.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Avaliações independentes**. Brasília: CGU, 2020. *Site*: Mapa Brasil transparente. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes_independentes. Acesso em: 3 ago. 2023.
- CASAS-ZAMORA, Kevin; CARTER, Miguel. **Más allá de los escándalos: el cambiante contexto de la corrupción en América Latina**. Washington DC: Inter-American Dialogue, 2017.
- DE LEO manifestó su “preocupación” por el sistema que utiliza la provincia para generar datos oficiales. **Noticia Baires**, Buenos Aires, 8 jun. 2020. Legislatura. Disponível em: <https://noticiabaires.com.ar/nota/1929/de-leo-manifesto-su-preocupacion-por-el-sistema-que-utiliza-la-provincia-para-generar-datos-oficiales>. Acesso em: 4 ago. 2023.
- DE MICHELE, Roberto; PIERRI, Gastón. Transparency and digital government: the impacto of COMPR.AR in Argentina. Washington D.C.: BID, 2020. (Discussion paper, n. 767). Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Transparency-and-Digital-Government-The-Impact-of-COMPR.AR-in-Argentina.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.
- DÍEZ-GARRIDO, María; RENEDO FARPÓN, Cristina. La transparencia institucional y mediática del coronavirus: un análisis de los portales de datos y de los medios de comunicación digitales en Iberoamérica. **Revista Latina de Comunicación Social**, Madri, v.78, p. 393-418, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1482>. Acesso em: 2 ago. 2023.

FONSECA, Pedro; SAMORA, Roberto. Brasil genera mayor confusión sobre COVID-19 al divulgar serie de cifras contradictorias. **Reuters**, [s.l.], 8 jun. 2020. Noticias Nacionales. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/salud-coronavirus-brasil-idLTAKBN23F1RE>. Acesso em: 4 ago. 2023.

FUNG, Archon; GRAHAM, Mary; WEIL, David. **Full disclosure**: the perils and promise of transparency. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GARCIA, Patricia J. Corrupción en la salud global: el secreto a voces. **The Lancet**, Londres, v. 394, n. 10214, p. 2119-2124, dez. 2019. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32527-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32527-9). Acesso em: 2 ago. 2023.

GEDAN, Benjamin N.; CANTON, Santiago. Transparência radical: a última esperança para combater a corrupção na América Latina. **Georgetown Journal of International Affairs**, Washington, D. C., abr. 2022. Disponível em: <https://gjia.georgetown.edu/2022/04/01/radical-transparency-the-last-hope-for-fighting-corruption-in-latin-america%EF%BF%BC/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

GONZÁLEZ-ZAPATA, Felipe *et al.* Open Data in Action: initiatives during the initial stage of the COVID-19 pandemic. [S.l.]: OECD, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3937613. Acesso em: 4 ago. 2023.

HOLEMAN, Isaac; COOKSON, Tara Patrícia; PAGLIARI, Claudia. Tecnologia digital para governança do setor de saúde em países de baixa e média renda: uma revisão de escopo. **Journal of Global Health**, [Edimburgo], v. 6, n. 2, dez. 2016.

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James R. Democracia e transparência. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 73, n. 4, p. 1191-1205, out. 2011.

KAHN, Theodore; VIEYRA, Juan Cruz; BARON, Alejandro. **Tecnologias digitais para transparência no investimento público**: novas ferramentas para capacitar cidadãos e governos. Washington D.C.: BID, 2018. (Documento para discussão, n. 634). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332494997_Tecnologias_Digitales_para_la_Transparencia_en_la_Inversion_Publica_Nuevos_instrumentos_para_Empoderar_a_Ciudadanos_y_Gobiernos. Acesso em: 3 ago. 2023.

LAGUNES. 2017. Guardians of accountability A field experiment on corruption and inefficiency in local public Works. **International Growth Centre Working Papers**, no. C-89335-PER-1, nov. 2017.

LEWIS- FAUPEL, Sean; NEGGERS, Yusuf Benjamin Olken; PANDE, Rohini. A aquisição eletrônica pode melhorar a provisão de infraestrutura?: evidências de obras públicas na Índia e na Indonésia. **American Economic Journal**, Pittsburgh, v. 8, n. 3, p. 258-283, ago. 2016. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140258>. Acesso em: 3 ago. 2023.

MAIONE, Gennaro; SORRENTINO, Daniela; KRUIA, Alba D. Dados abertos para responsabilidade em tempos de exceção: uma análise exploratória durante a pandemia de COVID-19. **Transforming Government**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 231-243, abr. 2022.

NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. **Controle Externo**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 35-48, 2020.

NEUPANE, Arjun; SOAR, Jeffrey; VAIDYA, Kishor. Evaluating the anti-corruption capabilities of public e-procurement in a developing country. **The Electronic Journal**

of Information Systems in Developing Countries, Medford, v. 55, n. 1, p. 1-17, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2012.tb00390.x>. Acesso em: 3 ago. 2023.

NEUPANE, Arjun; SOAR, Jeffrey; VAIDYA, Kishor. O potencial da tecnologia de e-procurement para reduzir a corrupção. **International Journal of Information Technology and Management**, v. 11, n. 4, p. 273-287, out. 2012. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1504/IJITM.2012.049997>. Acesso em: 3 ago. 2023.

PARAGUAI. Ministério das Tecnologias de Informação e Comunicação. **Gobierno pone en marcha plataforma para transparentar uso de recursos de la emergencia por el COVID-19**. Assunção, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.mitic.gov.py/noticias/gobierno-pone-en-marcha-plataforma-para-transparentar-uso-de-recursos-de-la-emergencia-por-el-covid-19>. Acesso em: 4 ago. 2023.

PIERRI, Gastón; JARQUÍN, María J.; DE MICHELE, Roberto. **Transparency and gender**: the impact of electronic purchasing on access to public bidding by women - led small and medium - sized Enterprises. Washington D.C.: BID, 2021. (Discussion paper, n. 910).

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro V. El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. **Estado Abierto**, Caba, v. 4, n.1, p. 13-38, 2019.

RED ANTICORRUPCIÓN LATINOAMERICANA. Pandemia, anticorrupción y oportunidades de transparência en América Latina: balance general en 9 países. [S.l.]: Real, 2021. Disponível em: <https://redanticorruccion.com/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-REGIONAL-REAL-2021.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

RIZVI, Zain. Pfizer's power. **Public Citizen**, Washington, D.C., 19 Oct. 2021. Disponível em: <https://www.citizen.org/article/pfizers-power/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ROSSI, Martin; VÁZQUEZ, Antonia; VIEYRA, Juan C. **Divulgação de informações e desempenho do investimento público**: o caso da Costa Rica. (Documento para discussão, n. 795). Washington, D.C.: BID, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/351810230_Divulgacion_de_informacion_y_desempeno_de_la_inversion_publica_El_caso_de_Costa_Rica. Acesso em: 3 ago. 2023.

RUIZ, Ivan *et al.* Gobiernos de América Latina otorgaron beneficios legales y tributarios a farmacéuticas en compra de vacunas. **Red Palta**, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://redpalta.org/los-beneficios-a-farmaceuticas-en-compra-de-vacunas/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SAVEDOFF, William D. **Transparência e corrupção no setor da saúde**: uma estrutura conceitual e idéias para ação na América Latina e no Caribe. Washington, D.C.: BID, 2007. (Nota Técnica de Saúde 03/2007).

VIEYRA, Juan Cruz. Cuatro claves para entender la corrupción en Latinoamérica. **Foreign Affairs Latinoamérica**, [s.l.], 31 oct., 2016. Disponível em: <https://revistafal.com/cuatro-claves-para-entender-la-corrupcion-en-latinoamerica/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

POSFÁCIO: ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS "SENSÍVEIS" E "CRIADORAS" DO FUTURO¹

CECILIA GUEMES

Como praticamos o ensino e a pesquisa nas áreas de governo, administração e políticas públicas? Como criamos e geramos conhecimento teórico e aprendizado prático? Somos capazes de fundamentar o conhecimento às realidades que nossos alunos vivem e aos contextos dos quais fazemos parte? Respondemos aos problemas urgentes e antecipamos os que virão? Como despertamos o espírito crítico, mas também o desejo de transformação nos presentes? Contribuímos para imaginar, desenhar e projetar futuros melhores?

Os excelentes trabalhos que estão resumidos neste livro refletem sobre essas questões. Questões que nos preocupam e ocupam aqueles de nós que, por compromisso, vocação e/ou responsabilidade com a esfera pública, nos dedicamos ao ensino e pesquisa em Administração e Gestão Pública. Nessas obras, o que é acadêmico e teórico borra seus contornos e se deixa permear de fora. A virtude dos trabalhos é que ou eles refletem da prática e da experiência para responder e obter nela slogans, questões e problemas a serem explorados cientificamente (desastres naturais, feminismo negro) ou que o que é aprendido e analisado em sala de aula é transferido, ampliado, divulgado, socializado para instituições públicas (gestão municipal, laboratórios de inovação, oficinas de cocriação) e espaços sociais que habitamos (programas de extensão universitária). Os limites e as barreiras entre o exterior e o interior das universidades e institutos tornam-se porosos, a ciência democratiza-se e a realidade consegue penetrar na sala de aula.

¹ As principais ideias que formam parte deste posfácio foram previamente desenvolvidas e publicadas em Güemes (2021).

Todos e cada um dos autores destas obras estão conscientes de que os direitos civis, políticos e sociais contemplados nas nossas constituições só se concretizam quando existem políticas públicas que os fundamentam, quando existem regulamentos, bens e serviços que lhes dão substância e realidade, quando as organizações são capazes de garantir e ajustar-se às mudanças ocorridas. Mas acreditamos que podemos sempre fazer melhor e que não basta ratificar retoricamente a democracia e os seus princípios sob os quais queremos viver, nem responder às eventualidades e desafios que se apresentam, mas sim poder imaginar e criar futuros mais justos e igualitários para as nossas sociedades.

Neste posfácio, gostaria de recuperar algumas ideias que já trabalhei para postular a importância de incorporar a reflexão e o design para o futuro das organizações que habitamos e nas quais trabalhamos.

ESTRUTURAS CONCEITUAIS E ENTRELAÇAMENTOS ANALÍTICOS

Conceitos como governança adaptativa (que chama a atenção para a necessidade dos governos se transformarem e adquirirem novas capacidades); governança experiencial (que se concentra no processo contínuo de aprendizado e teste e leva à revisão e reformulação de preferências, metas, estrutura e compromissos); ou governança antecipatória (que aspira a se questionar sobre futuros plausíveis, conectar-se com futuros improváveis, visualizar suas consequências e impactos potenciais e decidir cursos de ação preferíveis) são formas de introduzir o debate sobre o futuro na agenda acadêmica e governamental.

Todos eles buscam quebrar a supervalorização do presente e a subestimação do futuro, ao mesmo tempo em que lidam com vieses cognitivos que limitam nossa capacidade de imaginar fora de paradigmas pré-definidos, ou perceber e dar sentido a fenômenos que podem não pertencer a modelos pré-existentes. Incapazes de compreender que cada momento do nosso presente é uma expressão do nosso legado, temos dificuldade em imaginar o futuro e isso reforça valores, hábitos e sistemas socialmente construídos que se preocupam com a gratificação instantânea e o curto prazo (LARSEN, 2020).

Pensar o futuro a partir das instituições é aprender a mapear o risco, tomar consciência da fragilidade e vulnerabilidade social, antecipar mudanças sistêmicas, moldar cenários desejáveis, reconhecer e responsabilizar-se pelos direitos das gerações futuras (INNERARITY, 2019). Se aprendemos alguma coisa com a pandemia, é a

importância de as instituições anteciparem e conhecerem os problemas públicos em toda a sua diversidade (pluralidade de atores com diferentes pontos de vista, interesses e valores), complexidade (interdependências multifacetadas entre campos e subsistemas políticos) e incerteza (não existe uma forma única ou completa de compreender o problema e geri-lo).

Os futuros podem ser a radicalização ou aprofundamento do presente e ter com ele uma relação causal e linear, ou algo muito diferente, imprevisível e aberto. A literatura específica (BLAND; WESTLAKE, 2013) diferencia entre:

- a) Futuros prováveis: são aqueles que assumem continuidade com o presente e quase certamente ocorrerão se o curso dos acontecimentos não mudar, por exemplo, a crise previdenciária ou a digitalização da educação e da administração pública. Esse tipo de futuro pode ser previsto usando a análise de tendências.
- b) Futuros possíveis: são situações ligadas à natureza ou conflitos sociais que envolvem maior incerteza onde o significado ou direção da mudança é menos conhecido e mais difícil de imaginar. Nesses casos, o desafio é desenvolver cenários alternativos que ilustrem opções para nós.
- c) Futuros preferíveis: são aqueles que consideramos desejáveis, onde o emocional e o cognitivo se conjugam e se abre espaço para dar sentido a uma realidade complexa e a um futuro desconhecido onde exercícios e desenhos especulativos são o que nos ajudam a visualizá-lo.

Incorporar o futuro na gestão de nossas instituições requer integrar perspectivas de longo prazo que nos permitam identificar questões emergentes, oportunidades e ameaças potenciais. Trata-se também de desenhar visões, ficções e narrativas a médio e longo prazo sobre quem e o que queremos ser. O objetivo delas é mobilizar ações conjuntas. Por isso, as análises especulativas que visam imaginar e modelar o futuro devem se somar às análises prospectivas que buscam preparar o que está por vir.

O importante é que as organizações públicas consigam aterrar esses conceitos em ações concretas que desenvolvam sensibilidades e modelos de pensar e fazer o futuro. Isto exige o desenvolvimento de novas competências e a implementação de metodologias com diferentes graus de abstração que favoreçam novas formas de conhecer, experimentar e incorporar competências e horizontes e que se integrem na cultura de trabalho. Isso pode ser alcançado de duas maneiras: treinando as estruturas atuais do governo e da

administração para fazê-lo ou formando unidades de futuro. A seguir ambas são delineadas.

CULTIVAR A VISÃO DE FUTURO NAS ESTRUTURAS ATUAIS

Imaginar e usar o futuro, como qualquer outra habilidade, pode ser aprendido e cultivado. A literacia do futuro, tal como proposta pela UNESCO, permite simultaneamente compreender a fragilidade do futuro, ao mesmo tempo, desenvolver sentido, lógica e competências na conceção de processos e práticas prospectivas.²

Em relação ao desenvolvimento da capacidade de **prevenir e antecipar o futuro**, trata-se de capacitar os atores governamentais para que sejam capazes de desenvolver alternativas de atuação. Para isso, é necessário capacitá-los com metodologias que os ensinem a:

- **Ler sinais e signos:** para isso, metodologias que aproveitam e processam uma grande quantidade de dados disponíveis, como estudos de horizontes (baseados em *big data*, são úteis para descobrir tendências e prever eventos futuros e seus impactos).
- **Descobrir novas questões:** nesta área, estratégias de base qualitativa como o método Delphi (rodadas de questionários que são submetidos a especialistas e os levam a revisar constantemente suas respostas à luz do feedback) e painéis de especialistas (baseados na deliberação sustentada ao longo do tempo sobre uma questão específica) são fundamentais.
- **Promover a criatividade:** dos decisores políticos, funcionários públicos e cidadãos que cocriam políticas. As experiências participativas são utilizadas para implementar jogos, rodadas de implicação ou *wild cards* (onde são propostas situações hipotéticas com pouca probabilidade de ocorrência, mas de elevado impacto).
- **Prescrever e selecionar alternativas:** onde metodologias como árvores de relevância (nas quais diferentes tópicos são ordenados hierarquicamente e divididos em subtópicos) são úteis.

O ideal é combinar estratégias de natureza qualitativa, quantitativa e pseudoqualitativa, onde a informação e a descrição densa do contexto são combinadas com dados concretos e de larga escala - *big data* - obtendo uma visão mais completa do

² Mais informações em: UNESCO, 2021.

futuro (BLAND; WESTLAKE, 2013; TESH, 2016, MULGAN, 2020; TÖURNIST; HANDSON, 2020)³.

É claro que nem todas as crises ou choques podem ser evitados, mas é importante que as organizações adquiram a capacidade de ler seus sinais e estejam mais bem preparadas quando elas ocorrerem, saibam lidar com atores que têm interesses e visões diferentes, aprendam a se adaptar, tornem-se resilientes e influenciem mudanças socioeconômicas sob diretrizes normativas pelas quais serão democraticamente responsáveis (TÖNURIST; HANSON, 2020).

Em relação à **criação e design de futuros desejáveis**, a expansão da consciência temporal, o espírito criativo e a imaginação de novas realidades podem ser alcançados por meio de (MULGAN, 2020):

- a) o desenvolvimento de utopias (descrições como a de Platão ou Thomas More);
- b) geração de ideias e princípios filosóficos (como os de John Rawls ou os direitos humanos);
- c) construção de lugares prefigurativos ou embrionários (como o New Lanark de Robert Owen na Escócia no início do século XIX);
- d) desenvolvimento de programas prefigurativos de movimentos políticos ou grandes exposições (como a expo de Xangai em 2010 ou a de Milão em 2015);
- e) design especulativo, que visa abrir um espaço discursivo para a pluralidade do futuro e se conecta com design crítico, anti-design, design radical e outras formas de prática que questionam criticamente a sociedade por meio de ferramentas e materiais de design;
- f) ficção científica, que serve para desencadear uma conversa que permite perder a descrença e representar visualmente, através de texto, vídeo, objetos e gráficos 2D ou 3D, uma parcela da vida em um futuro plausível.

Um ecossistema de imaginação social precisa combinar ferramentas prospectivas com especulativas. Não se trata de escolher uma ou outra metodologia, mas sim de complementar a criatividade e imprecisão de algumas com o rigor e detalhe de outras; de encontrar um equilíbrio entre a capacidade de se preparar (posição reativa) para o que virá com a capacidade de criar alternativas (posição proativa).

³ Como referências, ver: Futures Toolkit desenvolvido no Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2017) e o Toolkit (OECD, 2011).

Dentro das organizações, a introdução de novas metodologias e ferramentas deve transformar a cultura de trabalho. Provavelmente, como acontece com a inovação, aprender sobre o futuro pode ser pensado de forma sequencial: a) espera-se que os membros de uma organização se conscientizem do assunto e adquiram um entendimento e conhecimento básico; b) que em seguida seja promovido o investimento no desenvolvimento de uma capacidade emergente que permita chegar a; c) uma prática habitual onde os problemas e situações a serem resolvidos sejam reformulados. Somente nesta última etapa é gerada a adaptação das abordagens e testemunhada a aprendizagem contínua (OCDE, 2017).

Não há receita de como fazer. Cada organização deve desenhar o seu próprio roteiro, sendo aconselhável ter em conta a importância dos recursos humanos que acompanham, apoiam e integram estas novas metodologias no quadro das estratégias de governo aberto e participação já existentes. Pretende-se, desta forma, democratizar o pensamento sobre o futuro, não o limitando a grupos de especialistas isolados da elite, mas criando ecossistemas e redes onde se partilham narrativas e se testam metodologias (TÖURNIST; HANDSON, 2020).

UNIDADES DE FUTURO

A segunda forma de institucionalizar o pensamento sobre o futuro é criando uma organização ou área específica para lidar com o assunto. Isso supõe: estabilização interna de modos de fazer as coisas, rotinas, regras e normas sociais; reconhecimento externo e aceitação por parte de outros atores; e continuidade de sua existência em tempos ou choques críticos (KOSKIMAA; RAUNIO, 2020).

Estudos comparativos sobre instituições orientadas para o futuro (TESCHNER, 2013; BOSTON, 2014; GONZÁLEZ-RICOY; GOSSERIES, 2017; TÖRNUIST; HANDSON, 2020) ilustram como essas unidades gozam de certa autonomia, se desenvolvem em diferentes níveis (local, regional, estadual e internacional), podem ter uma orientação geral (*e.g.*, a inovação e coordenação de políticas na Austrália) ou para tópicos específicos (*e.g.*, a digitalização no Chile). Entre seus principais objetivos está a garantia dos recursos naturais para as gerações futuras, ao mesmo tempo em que desenvolve análises de tendências e estudos prospectivos que podem iluminar as tomadas de decisões políticas. Na maioria das vezes são temporárias (respondem à sensibilidade e

vontade política do governo de turno), mas outras conseguem se tornar permanentes e sustentáveis ao longo do tempo (como no Canadá e na Finlândia).

Provavelmente a experiência mais interessante é a do Comitê Finlandês para o Futuro, pioneiro na sua criação e que conquistou estabilidade e reconhecimento dentro e fora do país. O interessante e animador deste caso é que, quando esta comissão foi criada, havia vozes dissidentes que entendiam que este esforço de pensar o futuro já vinha sendo feito por outras instituições e não era necessário criar uma comissão que não tivesse responsabilidades legislativas ou financeiras. Porém, a influência de parlamentares ligados à academia conseguiu sua institucionalização e hoje é motivo de orgulho local e reconhecimento internacional (KOSKIMAA; RAUNIO, 2020).

A maneira de pensar sobre o futuro na Finlândia tem sido abrangente, cooperativa, contínua, enraizada e bem financiada. Boston (2014) destaca cinco pilares que caracterizam a experiência: 1) financiamento significativo para estudos de futuro, treinamento e desenvolvimento de redes com instituições governamentais internas e externas (centros de pesquisa e academias); 2) coordenação das atividades da rede da qual participam acadêmicos e representantes de fundos de investimento; 3) apoio às normas constitucionais que desde 1990 obrigam o governo a elaborar um relatório anual e apresentá-lo ao parlamento; 4) realização transparente e aberta dos processos de elaboração de relatórios onde prevaleça o debate e a imaginação coletiva e participativa seja acionada para expressar e moldar o futuro; 5) investigação de tendências de longo prazo, consideração de seu impacto e exposição a múltiplos atores da comunidade política (ministros, parlamentares, funcionários públicos, líderes empresariais, sociedade civil, academia) que levam a uma visão compartilhada dos desafios e a uma consciência crescente da perspectiva futura. Isso não significa que um consenso político seja sempre alcançado, mas significa que as bases para o desenvolvimento do consenso são lançadas e facilitadas pela moderação de posições radicais e pensamento de curto prazo.

A pesquisa da OCDE (TESH, 2016) insiste na importância de essas unidades terem o apoio de lideranças de alto escalão, de modo que seja refletida sua natureza estratégica. Mas talvez tão importante quanto isso seja o fato de que a implementação dessas unidades envolve os usuários e destinatários das políticas desde o início do projeto e em todos os momentos, para que os analistas e profissionais entendam e coletem as demandas e sonhos dos afetados, das comunidades científicas e do setor privado. Só assim se garante uma visão plural, ajuda a universalizar e conscientizar sobre o futuro, democratizando a reflexão e incluindo diferentes olhares. Se diferentes atores não forem

incluídos, há dois riscos: 1) que a iniciativa seja vista como um programa ou projeto político de uma equipe ou governo com prazo de validade; e 2) que seja transformada em algo tecnocrático. Ambas não parecem desejáveis em um contexto de desalento com as instituições.

Também é importante que a unidade criada seja regida pelos parâmetros de transparência e publicidade promovidos pelo governo aberto. Isto significa tornar visível e acessível a informação sobre quem o fará (sobre a equipe, a sua filiação institucional e organograma, sobre as formas como se articula com o governo e o parlamento), os recursos que lhe serão atribuídos, os objetivos e metas que se estabelecem, os resultados esperados e os canais e formas através dos quais estes serão divulgados e partilhados. Caso contrário, a confiança pública e o compromisso com o futuro são improváveis e o descontentamento e a desconfiança que dominam os tempos atuais, longe de diminuir, crescerá.

Por último, não é aconselhável replicar experiências bem-sucedidas noutros países, mas sim criar uma unidade que se ajuste ao seu próprio contexto, com base nas necessidades e preocupações das organizações onde pretende criar raízes e contemplando as exigências das sociedades onde o esforço será sustentado.

PENSAR NA E DESDE A AMÉRICA LATINA

Tudo isso parece muito sugestivo e relevante, mas as realidades da América Latina parecem impor outras prioridades. As emergências na região são alarmantes e os recursos financeiros necessários para promover futuras capacitações ou criar e manter essas estruturas são escassos. Apesar disso, não só podemos, mas devemos debater sobre o futuro e agir para construí-lo, se não queremos que outros o façam por nós.

Uma forma de inserir a questão na agenda é por meio de temas e acordos políticos que já permeiam a região, como os direitos humanos das gerações futuras, os direitos da natureza, a Agenda 2030, as reformas constitucionais e os acordos internacionais. Qualquer um deles pode servir como um cenário de entrada.

Uma vez em pauta, será necessário lidar com vieses epistemológicos que minimizam a importância ou a urgência de se pensar o futuro (incerteza, desinformação, despreocupação, vítimas não identificáveis, incapacidade de empatia com riscos que não se vivenciam, invisibilidade dos problemas), vieses motivacionais (impaciência, dependência eleitoral, pouca cobertura midiática, ausência de expectativas de retornos

sociais de longo prazo) e dificuldades institucionais (fraqueza organizacional, governos que não possuem controle ou prestação de contas sobre os impactos futuros de suas ações, indicadores que valorizam os resultados em detrimento dos impactos). É muito difícil explicar a necessidade de investir recursos na gestão de problemas que não existem ou são visíveis agora e para os quais não haverá resultados visíveis e concretos a curto prazo (BOSTON, 2014; JACOBS, 2016).

Em relação aos obstáculos organizacionais, a resistência à mudança talvez seja a mais difícil de enfrentar. Além disso, o peso da inércia e a sobrecarga de trabalho e emergências. A eles se soma o modelo operacional hierárquico e especializado que as organizações possuem, que degenera em problemas de coordenação e na incapacidade de enxergar um problema de forma completa e holística. Nestes casos, a solução é explorar uma atuação ambidestra no âmbito temporal (incorporando sequencialmente metodologias de pensamento avançado), estrutural (criando unidades dentro das organizações, comunidades de aprendizagem ou líderes) ou de forma flexível (aproveitando situações e questões específicas para abordar o pensamento avançado) (TÖNURIST; HANDSON, 2020).

Pensar no futuro é uma forma de nos definirmos, de moldarmos o que está por vir, de criar e construir esperança. É por isso que desde o Grupo de Pesquisa em Governo, Administração e Políticas Públicas (GIGAPP) temos promovido a sua reflexão nos últimos congressos internacionais. Como sabe a maioria dos que participam deste livro, o GIGAPP nasceu em 2010 quando um grupo de intrépidos doutorandos detectou um vazio, uma ausência, a inexistência de um espaço para debater, trocar e construir conhecimento entre os latino-americanos na Espanha. Esta aventura não serviu apenas para cobrir uma necessidade, canalizar e fundamentar o entusiasmo, mas também para construir um futuro diferente, capaz de acolher e dialogar com muitas outras pessoas ao longo dos anos e do outro lado do oceano. O livro que o leitor tem hoje à sua frente é a prova de que este esforço coletivo valeu a pena e continua a fazer sentido. Diante das emergências, da miopia e do ceticismo, construamos futuros nas, a partir das, e para as sociedades ibero-americanas.

REFERÊNCIAS

BLAND, Jéssica; WESTLAKE, Stian. Não pare de pensar no amanhã: uma modesta defesa da futurologia. **NESTA**, Londres, 2013. Disponível em:

<https://www.nesta.org.uk/report/dont-stop-thinking-about-tomorrow-a-modest-defence-of-futurology/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BOSTON, Jonathan. **Governing for the future**: how to bring the long-term into short-term political focus. Washington, D.C.: [s.n.], 2014. Disponível em:

<https://www.american.edu/spa/cep/upload/jonathan-boston-lecture-american-university.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GÜEMES, Cecilia. Ni avestruz ni bombero, instituciones públicas construyendo futuro. *Análisis Carolina* nº 17, 2021. https://doi.org/10.33960/AC_17.2021.

GONZÁLEZ-RICOY, Iñigo; GOSSERIES, Axel (ed.). **Instituições para as gerações futuras**. New York: Oxford, 2017.

INNERARITY, Daniel. ¿Cómo se gobierna el futuro? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DE GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN E POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., 2019, Madri. Sesión inaugural. Vídeo (42 mim.) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jmXpzNMTYKE>. Acesso em: 8 out. 2019.

JACOBS, Alan M. Formulação de políticas de longo prazo em democracias avançadas. **Annual Reviews of Political Science**, San Mateo, v. 19, p. 433-454, 2016.

KOSKIMAA, Vesa; RAUNIO, Tapio. Encorajando um horizonte de tempo mais longo: o Comitê para o Futuro no Eduskunta finlandês. **The Journal of Legislative Studies**, London, v. 26, n. 2, p. 159-179, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1738670>. Acesso em: 25 jul. 2023.

LARSEN, Nicklas. O que é 'alfabetização de futuros' e por que é importante? **Médium**, [s.l.], 2020. Disponível em: <https://medium.com/copenhagen-institute-for-futures-studies/what-is-futures-literacy-and-why-is-it-important-a27f24b983d8>. Acesso em: 25 jul. 2023.

MULGAN, Geoff. **A crise imaginária (e como podemos acelerar a imaginação social e pública)**. [S.l.]: Demos Helsinki/ UCL STEaPP, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Futures literacy**. Paris: UNESCO, 2021. *Site*. Disponível em:

<https://en.unesco.org/futuresliteracy>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Observatório de Inovação no Setor Público. **Toolkit navigator**. Paris: OCDE, 2011.

Site. Disponível em: <https://www.oecd-opsi.org/toolkits/actionable-futures-toolkit/>. Acesso em: 31 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Observatório de Inovação no Setor Público. **Competências essenciais para inovação no setor público**: um modelo beta. Paris: OCDE, 2017. Disponível em:

https://wegov.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Competencias_Essenciais_Inovacao_Setor_Publico_OECD.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

RANDOW, Jana. O evento climático "Cisne Verde" pode desencadear uma crise financeira global, alerta o BIS. **Bloomberg**, New York, 21 jan. 2020. Disponível em:

<https://www.bloombergquint.com/business/-green-swan-event-could-trigger-global-crisis-bis-warns>. Acesso em: 25 jul. 2023.

TESCHNER, N. Órgãos oficiais que atendem às necessidades das gerações futuras e ao desenvolvimento sustentável: revisão comparada. **Centro de Pesquisa e**

Conhecimento, Knesset, 2013. Disponível em:

<https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/default.aspx>. Acesso em: 25 jul. 2023.

TESH, John. Preparando governos para ameaças de longo prazo e desafios complexos. FÓRUM DE RISCO DE ALTO NÍVEL, 6., 2016, Paris. **Anais [...]**. Paris: OCDE, 2016.

TÖNURIST, Piret; HANSON, Angela. **Governança de inovação antecipada: moldando o futuro por meio da elaboração de políticas proativas**. Paris: OCDE, 2020. (Documentos de Trabalho da OCDE sobre Governança Pública, n. 44). Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anticipatory-innovation-governance_cce14d80-en. Acesso em: 26 jul. 2023.

UNITED KINGDOM. Government Office for Science. **Futures toolkits: tools for strategic futures for policy-makers and analysts**. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.