

CONTEXTO E TRAJETÓRIA DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA-CE: EIXOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

ELIELSON DIAS DOS SANTOS¹
GIL CÉLIO DE CASTRO CARDOSO²

RESUMO

O presente trabalho, ao partir da proposta da avaliação em profundidade, teve como objetivo apresentar elementos que demarcam os eixos de análise de contexto e da trajetória do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza/CE, com vista a compreender as potencialidades e limitações da participação popular, entre os anos de 2014 a 2022. Para tanto, utilizou-se de análise documental, revisão bibliográfica e análise de conteúdo sobre materiais institucionais. As reflexões realizadas são consideradas aproximações, e não conclusões, haja vista que decorrem de um trabalho maior, a ser apresentado no texto da dissertação, ao qual se insere. Destaca-se aqui a avaliação em profundidade como um caminho alternativo às avaliações positivistas, hegemônicas, na busca por um fazer avaliativo cada vez mais vinculado às noções de participação, justiça social e emancipação.

Palavras-chave: Participação Popular. Planejamento Urbano. Avaliação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present work, from the proposal of evaluation in depth, aimed to present elements that demarcate the axes of context analysis and the trajectory of the Participatory Planning Cycle of Fortaleza/CE, in order to understand the potentialities and limitations of popular participation, between the years 2014 and 2022. To this end, document analysis, literature review and content analysis on institutional materials were used. The reflections made are considered approximations, not conclusions, since they result from a larger work, to be presented in the text of the dissertation, to which it belongs. We highlight here the evaluation in depth as an alternative path to hegemonic positivist evaluations, in the search for an evaluative process increasingly linked to the notions of participation, social justice and emancipation.

Keywords: Popular Participation. Urban Planning. Evaluation. Public Policies.

¹ Mestrando no Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (PPGAPP/UFC). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Oeste da Bahia. E-mail: elielsonsantos01@gmail.com.

² Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Associado da Universidade de Brasília, com lotação provisória na Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: gil.celio@ufc.br

1. INTRODUÇÃO

O campo da avaliação pauta-se em um espaço que, notadamente, busca fornecer conhecimentos e informações sobre políticas públicas, oriundas das mais diversas áreas, atores e níveis de implementação. Por ser um campo em construção e em disputa, os modelos avaliativos ora encontrados na literatura apresentam uma diversidade de pressupostos e sentidos no que tange às suas raízes ontológicas, epistemológicas e metodológicas. O caso da avaliação em profundidade, por exemplo, nasceu de um processo de abertura do campo que, conforme assevera Cruz (2019), ainda tem hegemonia da perspectiva positivista.

Com as suas bases na avaliação experiencial de Lejano (2012), a avaliação em profundidade, desenvolvida pela professora Lea Rodrigues, amplia o horizonte de compreensão sobre as políticas públicas, mantendo a inspiração etnográfica, mas incluindo especialmente a noção de trajetória e temporalidade para avançar nas categorias de análise sobre o aspecto institucional da política.

A avaliação em profundidade está centrada em quatro eixos analíticos, a saber: conteúdo da política e/ou programa; análise de contexto; trajetória institucional e espectro territorial e temporal (RODRIGUES, 2008). A proposta é que o alcance desses eixos de análise forneça um material denso, extenso, detalhado, multidimensional e amplo, o que pode requerer do avaliador o emprego de múltiplos instrumentos de coleta de dados, para além de um olhar interdisciplinar sobre o objeto em questão.

O presente trabalho, em função de constituir-se como parte de uma pesquisa avaliativa que se ancora na relação sociedade-Estado, com vista a compreender as potencialidades e limitações de uma instância participativa experienciada pela população fortalezense, toma como ponto de partida as orientações teórico-metodológicas da avaliação em profundidade e propõe-se a apresentar elementos

analíticos dentro dos eixos de análise de contexto e da trajetória institucional do Ciclo de Planejamento Participativo (CPP) de Fortaleza-CE.

Trata-se de uma pesquisa em construção, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), de modo que as reflexões feitas até o momento não contemplam todos os eixos do modelo avaliativo. Os dados aqui apresentados são oriundos da construção parcial do capítulo sobre o contexto e a trajetória do CPP, tendo sido feito uso de análise documental, a partir de leis, decretos, portarias, análise bibliográfica, e análise de conteúdo sobre os materiais disponibilizados pela prefeitura municipal de Fortaleza.

Esse artigo, para além da introdução, está estruturado em mais três seções: Na primeira, contextualiza-se sobre a formação do campo da avaliação no Brasil, a partir da década de 1990 e os reflexos disso sobre a produção técnica e acadêmica no país. A segunda seção destina-se a apresentar os eixos de análise de contexto e da trajetória institucional das políticas/programas, conforme postulado por Rodrigues (2008) e Gussi (2008). Por fim, na terceira seção são tecidas reflexões sobre os elementos basilares que irão compor a análise de contexto da formulação do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE, e os pontos referentes à sua trajetória institucional, tomando como recorte o período entre 2014 a 2022.

2. FORMAÇÃO DO CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A década de 1990 presenciou um movimento nos aparelhos estatais de diversos países latino-americanos comumente chamado de modernização da gestão pública. Dentro desse processo de modernização, orientado por uma hegemonia neoliberal em grandes países capitalistas que foi sendo disseminada em países do Sul Global, a ideia de um fortalecimento da chamada “função avaliação” ganhou força na agenda governamental (FARIA, 2005). A política de avaliação de políticas públicas foi assim conduzida no sentido de fornecer dados e informações, a



partir de manuais já elaborados, sobre os investimentos que estavam sendo feitos nesses países, por grandes organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A experiência do Brasil foi marcada inicialmente pelos acordos feitos a partir do Consenso de Washington, realizado em 1989. A visão neoliberal dos países latino-americanos, dentro do consenso de Washington, para além de uma perspectiva generalista adotada sobre a região e as recomendações feitas de uma maneira uniforme, em nome de uma pretensa modernidade, como já apontado anteriormente, propunha uma abertura de mercado, extremamente favorável para a entrada de investimento direto estrangeiro e isso representava, inclusive, um mecanismo de controle sobre a economia desses países.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) instituiu a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, na condição de ministro, e, em 1995, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que versava sobre a interpretação da crise do Estado, uma classificação evolutiva da administração pública, histórico de reformas administrativas no Brasil a partir dos anos 1930, diagnóstico da administração pública brasileira, quadro referencial das reformas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão, uma estratégia de mudança e os principais projetos de reforma do aparelho do Estado (COSTA, 2005).

Em síntese, a reforma do Estado brasileiro teve como pressupostos a manutenção do equilíbrio das contas públicas e, ao mesmo tempo, a elevação da capacidade estatal. Esses objetivos estavam divididos em curto prazo, no sentido de facilitar o incremento do ajuste fiscal nos Estados e municípios, e por dirimir os impactos causados pela crise fiscal, e em médio prazo, com a pretensão de tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos, transformando uma administração pública burocrática em gerencial e melhorando o atendimento das demandas sociais, utilizando como métricas os resultados obtidos em avaliações positivistas/gerencialistas.

Assim, as avaliações amparadas nos princípios da objetividade, neutralidade, tecnicismo, ganharam hegemonia nas produções institucionais sobre as mais diversas áreas de políticas públicas no país, inclusive as sociais, com o objetivo de averiguar, rigorosamente, se estavam atingindo aos objetivos definidos previamente. Contudo, conforme assevera Boullosa *et al* (2021, p.6), “a produção de um campo hegemônico da avaliação de políticas públicas cria resistências à sua pluralidade. O contrário, dialeticamente, promoveria novas e outras concepções e aprendizagens, arejando-o”.

Nesse sentido, com o surgimento de matrizes paradigmáticas filiadas a uma perspectiva crítica, contemplando, inclusive, as contradições do Estado, o campo da avaliação foi se ampliando, dando abertura para novas metodologias e tipos de análises, como é o caso da Avaliação crítico dialética, de Silva e Silva (2008), Avaliação de Quarta Geração, de Guba e Lincoln (2011), Avaliação Experiencial, de Lejano (2012) e a Avaliação em Profundidade, de Rodrigues (2008).

No tocante a este último modelo, ressalta-se, em especial, o eixo analítico de análise de contexto e o aporte oferecido por Gussi (2008), ao resgatar a noção de trajetória, a partir da teoria de Bourdieu, para a compreensão das políticas públicas e a (re)construção das suas posições pelas vias institucionais, como se apresenta de forma mais detalhada na seção a seguir.

3. ANÁLISE DE CONTEXTO E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL NA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

Como explicitado anteriormente, a proposta da avaliação em profundidade consiste na produção de um material extenso, amplo, denso, detalhado e multidimensional. Rodrigues (2016) ao discorrer sobre tais elementos, explica que o alcance dessas condições exige do pesquisador um olhar transversal que deve ultrapassar a averiguação do cumprimento das metas da política, tal como concebido em seu texto. Portanto, a busca por significados no contexto, seja dos que formularam, implementaram ou vivenciaram, torna-se fundamental.

O eixo da análise de contexto, presente no modelo da avaliação em profundidade, distingue-se de uma observação sobre o contexto como realizado dentro dos modelos clássicos/positivistas, pois, nesses últimos, a atenção volta-se exclusivamente para o ambiente que abrange a realização da avaliação, nos níveis macro e micro, setorial e global. Rodrigues (2008), indo além, propõe uma análise que contemple o momento político sob o qual a política ou programa foi formulada, além das condições socioeconômicas, ali existentes, considerando ainda a articulação entre os níveis local, nacional, internacional e transnacional.

Por conseguinte, a operacionalização do processo de coleta de dados no eixo da análise de contexto pode perpassar pela realização de levantamentos de dados primários e secundários, articulando abordagem qualitativa com a quantitativa, empregando diversas técnicas e instrumentos, se for o caso, como entrevistas, observações, análise de conteúdo de material institucional, dentre outras fontes. Gussi e Oliveira (2016) destacam o exercício que deve ser feito pelo avaliador, de, a todo o momento, estar ciente quanto ao seu lugar sociopolítico, compreendendo o dinamismo político-cultural que envolve as relações sociais.

Em referência ao eixo da trajetória, Rodrigues (2016) enfatiza a importância desse componente para que seja possível compreender, no *lócus* onde se experiência a política/programa, como as diretrizes são interpretadas e reinterpretadas, os descompassos entre aquilo que foi formulado e o que se observa na prática, pelos beneficiários. É de se destacar a relevância da observação sobre a trajetória institucional de uma política em país de dimensões continentais, como o Brasil, no qual, todos os entes federativos possuem as suas responsabilidades sobre determinadas políticas públicas e, em virtude dessa autonomia, torna-se natural que nas mais distintas esferas as políticas ganhem significados outros.

O aporte de Gussi (2008) sobre trajetória explicita que:

similarmente ao que propõe Bourdieu para pensar a trajetória de uma vida, a proposta metodológica que ora apresento transpõe essa noção para considerar um programa [...]. Deste modo, parto da ideia de que o programa ou política pública não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários

espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição (GUSSI, 2008, p. 34).

Ao alargar com o conceito de trajetória, o autor informa a necessidade de uma postura imersiva no campo, no contexto onde a política ou programa está sendo implementado, para desvelar os seus múltiplos deslocamentos, não lineares, e itinerários que serão informados por diferentes atores, sejam eles participantes na condição de implementadores, gestores, ou beneficiários.

4. ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEXTO E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA-CE

O Ciclo de Planejamento Participativo (CPP) de Fortaleza-CE, processo de planejamento realizado anualmente para incorporação de demandas da sociedade civil no orçamento municipal, foi criado em dezembro de 2014, na gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, vinculado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), a partir da publicação da Lei nº 10.277. O CPP fica vinculado ao Conselho Municipal de Planejamento Participativo, órgão de caráter consultivo, mobilizador, propositivo e participativo, que extinguiu o Conselho do Orçamento Participativo (COP), vigente na cidade entre os anos de 2005 e 2013, durante a gestão de Luiziane Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT).

De modo a construir o processo de análise acerca do contexto de formulação do CPP, buscou-se seguir as orientações de Rodrigues (2016). Assim, cabe inicialmente considerar que a introdução do CPP em Fortaleza, em substituição ao OP, apresenta-se como um momento em que a política de participação popular foi reformulada, ressignificada, a partir do que a nova gestão propôs como diretrizes e objetivos. Convém, a partir da pesquisa de campo, analisar como essa nova configuração foi apreendida, especialmente pela sociedade civil.



Em 2005, o OP foi implementado em Fortaleza nos moldes da experiência de Porto Alegre, quando a participação popular era marcada, conforme aduz Dagnino (2004, p. 103), como um caminho para se chegar na construção de uma “partilha efetiva de poder entre Estado e Sociedade Civil”. Contudo, esse projeto político participativo foi confrontado diretamente, ainda na década de 1990, pela ascensão do neoliberalismo. Isso, aos poucos, foi descaracterizando e despolitizando o sentido dos termos cidadania, participação e democracia.

Com a derrota do PT nas eleições de 2012, e o ingresso de uma nova gestão, conduzida pelo ex-prefeito Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), o que se viu, pelo menos no contexto de implementação, foi uma não continuidade da política do OP Fortaleza. Registra-se que no texto da Lei Orgânica do Município (LOM), especificamente no art. 5º, o OP ainda consta como uma ferramenta legal para assegurar a participação dos fortalezenses no processo de tomada de decisões sobre questões de interesse coletivo.

Quando o CPP foi instaurado em Fortaleza, em 2014, alguns episódios importantes marcavam o cenário político brasileiro, como o reflexo da tensão nas instituições políticas a partir das mobilizações populares vistas no país em 2013, as chamadas jornadas de junho (CARVALHO, 2016), organizadas em grande pelos canais digitais, redes sociais e aplicativos de internet, a crise econômica entre os anos de 2014 a 2017 (BARBOSA FILHO, 2017) e, uma disputa de poder que gerou, posteriormente, o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016. No cenário local/estadual, havia uma confluência entre os projetos políticos da gestão de Fortaleza, com Roberto Cláudio, do PSB, junto ao governo do estado com Cid Gomes, também do PSB, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 – Contextualização política, econômica e social do período de formulação e implementação do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE

CRONOLOGIA	2010 - 2012	2013 – 2014	2015 – 2017	2018-2022
------------	-------------	-------------	-------------	-----------



POLÍTICA	PRESIDÊNCIA	Lula e Dilma	Dilma	Dilma e Temer	Bolsonaro
	GOVERNO DO ESTADO	Cid Gomes	Cid Gomes	Camilo	Camilo
	GOVERNO MUNICIPAL	Luizianne Lins	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio e José Sarto
ECONÔMICA	POLÍTICA ECONÔMICA	Expansão da massa assalariada e do consumo	Economia em recessão	Teto dos gastos públicos	Teto dos gastos e desmonte das estatais
SOCIAL	CAMPO DA PARTICIPAÇÃO	Institucionaliz ação da participação	Redes sociais e mobilizações virtuais	Fragilização das instâncias de participação	Desmonte dos canais institucionais de participação

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), a partir de Dagnino (2004); Carvalho (2016); Barbosa Filho (2017) e Sauer, Leite e Tubino (2020)

Dessa forma, a partir dos dados levantados na análise bibliográfica e de conteúdo, pode-se dizer que o contexto de criação do CPP congrega elementos de dois períodos-chave: o primeiro deles trata-se do rompimento entre os anos de 2012 e 2013 com o projeto político democratizante, de caráter inclusivo, em escala municipal, que tinha como principal referência a política do orçamento participativo e suas variações, como o OP Criança e Adolescente e com outros segmentos sociais (negros, mulheres, comunidade LGBTQIA+, pessoas com deficiência e idosos), e seus critérios, que indicavam a existência da chamada inversão de prioridades, ou seja, nos territórios com maior população e menos poder aquisitivo, as possibilidades das demandas serem atendidas eram maiores (SANTOS, 2019).

. Esse rompimento foi constatado a partir da análise de conteúdo do CPP, especificamente das suas bases conceituais, uma vez que a proposta do ciclo teve como premissa a sistematização de uma cultura participativa baseada nos critérios de territorialização e universalidade, esvaindo-se da ideia de pensar políticas para segmentos e bairros específicos, considerando aspectos como renda e densidade populacional. Contudo, observa-se uma tensão entre a proposta de participação e planejamento adotada a partir de 2014, que segue em curso até o momento, e alguns discursos adotados pela gestão municipal.

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19.22
SET/2023COASE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Em especial, ao abandonar o critério de inversão de prioridades, visto no OP, fixou-se no novo modelo de planejamento e participação, dentro do CPP, que o número de propostas aprovadas a serem aprovadas dentro do ciclo deve ser o mesmo para todos os territórios. O interesse da gestão anterior por atender prioritariamente os bairros com maiores necessidades de investimentos em políticas públicas pode ser justificado quando se observa, por exemplo, o indicador de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na cidade, a partir do último censo produzido pelo IBGE. Dos 121 bairros de Fortaleza, 95 deles apresentam índice de desenvolvimento entre os níveis baixo e muito baixo (IBGE, 2021).

Em vista disso, a tensão se apresenta quando a gestão municipal afirma advogar pela “redução das disparidades multidimensionais existentes nos 39 territórios da cidade” (FORTALEZA, 2021), mas, conforme explicitado anteriormente, a partir do novo formato de planejamento e participação, instituído com o CPP, deixou de adotar critérios que visam confrontar e reduzir essas fronteiras simbólicas, presentes entre os territórios da cidade, que separam e segregam a população (BEZERRA, 2019), e que se tornam visíveis quando se observam, por exemplo, os dados do IDH referidos acima.

O segundo período chave fica demarcado entre os anos de 2013 a 2018, na medida em que se observa que a incorporação de uma estrutura participativa digital começou a ganhar forma, dentro do cenário local de Fortaleza, a partir da implementação do Plano Plurianual Digital, em 2013, e, anos depois, da plataforma Fortaleza Participa, no mesmo período em que, em nível nacional e internacional, havia um movimento de consolidação da internet como espaço de organização e mobilização (Movimento dos Indignados na Espanha, em 2011, *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos da América, em 2011, e as Jornadas de Junho no Brasil, em 2013) e de participação (OP Digital de Belo Horizonte, implementado nos anos de 2008 e 2011, e a plataforma Planeja Sampa, criada em 2013, em São Paulo).

No que tange ao eixo da trajetória, foi possível reunir até o presente momento o levantamento das variações no desenho institucional do CPP, trazendo para a

PROMOÇÃO



APOIO



análise o que destaca Gussi e Oliveira (2015, p.96) ao advertir que a política “não tem um sentido único e, portanto, está circunscrita a ressignificações de acordo com os fluxos organizacionais, processos burocráticos e modificações interpretativas”. Em função disso, para além do uso das fontes de dados secundárias, será necessário coletar dados junto aos gestores da política e a sociedade civil, a fim de elaborar a narrativa da trajetória do CPP, desvelando os significados apreendidos que ultrapassam as mudanças auferidas no desenho institucional da política.

Embora o OP de Fortaleza tenha sido institucionalizado dentro da LOM, o seu desenho metodológico não foi contemplado nesse referido processo, mesmo com o esforço empreendido por representantes sociais do OP na cidade, no ano de 2012 (MOREIRA, 2015). Assim, com o ingresso da gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, em 2013, ocorreu de imediato não somente alteração da nomenclatura da política, como também do desenho institucional, congregando novas fases e etapas, conforme visualiza-se no Quadro 2, mudanças estas que passaram a dar um novo sentido e trajetória para a política.

Quadro 2 – Síntese do desenho metodológico do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE entre os anos de 2013 a 2022

CRONOLOGIA	2013	2014	2014-2016	2017-2020	2021-2022
GESTÃO MUNICIPAL	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	José Sarto
ETAPAS DO CICLO	Cadastro e votação de propostas para o PPA 2014-2017	Seminários regionais; Apresentação e Votação das propostas	Reuniões de mobilização; Assembleias eletivas; Cadastro e Votação das Propostas; Fóruns devolutivos	Reuniões de mobilização; Cadastro e Votação das propostas	Reuniões de mobilização; audiências públicas virtuais; Cadastro e votação das propostas
FORMATO	Virtual	Presencial	Presencial	Virtual	Virtual/Híbrido

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

Diante do apresentado, dar-se-á ênfase em futuras análises, principalmente, na discussão sobre a incorporação das tecnologias de comunicação e informação



(TICs), com o formato de participação virtual, sobre o processo participativo, por entender que se trata de um novo *modus operandi*, dentro da realidade social de uma cidade que, todavia, é marcada por uma série de desigualdades, inclusive a de acesso à informação. De acordo com dados do Mapa das Desigualdades das Capitais Brasileiras, Fortaleza detém o quinto menor percentual (77,30%) de domicílios com acesso à internet no país, dentre as capitais em questão (CGI, 2020).

A introdução da plataforma digital Fortaleza Participa ocorreu no ano de 2018, ainda na gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, e passou a estar vinculada à dinâmica do ciclo, sobretudo durante o período da pandemia da Covid-19. Ainda que se afirme as potencialidades da incorporação das tecnologias sobre processos participativos, especialmente por facilitar e permitir um maior número de participantes, além de ajudar na redução de vários déficits democráticos (SAMPAIO, 2010), convém investigar o impacto qualitativo dessa mudança na trajetória de uma política que, historicamente, foi marcada pelo encontro presencial da sociedade civil nas assembleias do OP para debate e deliberação sobre as decisões a serem incorporadas no orçamento municipal.

A trajetória do campo da participação em Fortaleza, conforme fora demonstrado acima, apresenta um percurso não linear, desde a incorporação do OP no cenário local, quando da gestão da ex-prefeita Luiziane Lins, do PT, até as mudanças ocorridas na nomenclatura e no desenho da política, a partir da gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, do PSB. Interessa, dessa forma, compreender como a sociedade civil foi impactada e se ajustou a essas mudanças, e como essa nova instância de participação possibilita processos de aprendizagem democrática e de integração local, elementos basilares da democracia participativa (PATEMAN, 1992).

Entendendo a natureza transversal das políticas públicas e suas possibilidades de serem ressignificadas e assumirem distintos posicionamentos dentro dos espaços institucionais que percorrem (GUSSI, 2008), sobretudo dentro

de um campo marcado por disputas políticas, como é o campo da participação, registra-se aqui o desafio de avaliar, a partir da proposta da avaliação em profundidade, a experiência de Fortaleza com o CPP, haja vista que foi atravessada por uma série de variáveis, tanto relativas ao processo de mudança de gestão, como a incorporação da tecnologia no processo participativo, dentre outras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, como recorte de uma pesquisa em andamento realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, buscou apresentar elementos da experiência empírica do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE, dentro dos eixos de análise de contexto e trajetória institucional, conforme preconizado por Rodrigues (2016), para a construção de uma avaliação em profundidade.

O que se apreende do levantamento dos dados sobre a análise de contexto e da trajetória da política dirige-se a um conjunto de questões centrais, que perpassam o cenário local, quando houve mudança de gestão e, conseqüentemente, de projetos políticos, entre PT e PSB, com novas diretrizes sendo referenciadas para o campo da participação em Fortaleza, em detrimento do que havia sido construído localmente e nacionalmente, com o fortalecimento do discurso da democracia participativa, até outras em escala global, quando os movimentos sociais em diversas partes do mundo, na cobrança por mais democracia nas instâncias representativas, passaram a usar o campo virtual como espaço de organização e mobilização.

Não muito diferente, o campo da participação em Fortaleza foi orquestrado entre os anos de 2014 a 2022 com mudanças no desenho institucional do CPP, incorporando o uso das TICs e voltando-se para uma matriz participativa ligada aos aspectos territoriais e fiscais. Compreender esses processos faz parte do movimento para construção dos eixos de análise de contexto e trajetória

institucional, bem como dos eixos de análise de conteúdo e espectro temporal e territorial da política, entendendo que os significados da trajetória da participação popular no CPP transitam por diversos espaços e sujeitos, e, cabe ao avaliador se comprometer com o trabalho de auferir atentamente os discursos e sentidos relacionados à participação no âmbito da política.

REFERÊNCIAS

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos avançados**, v. 31, p. 51-60, 2017.

BEZERRA, Roselane. Gomes. **Descentralização, participação e controle social: a concepção e a prática das Secretarias Executivas Regionais da cidade de Fortaleza**. In: Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: as políticas, a política e a participação. 2018.

BOULLOSA, Rosana *et al.* Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 0-0, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira, 2016.

CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios 2019**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, vol.1, n.15, jan-jun, 2019.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, p. 97-110, 2005.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração** / tradução Beth Honorato. - Campinas: Unicamp, SP: Editora da Unicamp, 2011.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada
Internacional
Políticas Públicas

19.22
SET/2023

COASE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, p 29-39, jan-jun, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em debate**, v.4, n.1, p.83-101, 2016.

IBGE. **IBGE CIDADES**, 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 21 de junho de 2021.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para a análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, p. 07-15, jan-jun, 2008.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. **Revista Debates**, v. 4, n. 1, p. 29-29, 2010.

SAUER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L. G. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, [S. l.], v. 16, n. 29, p. 285–318, 2020. DOI: 10.5418/ra2020.v16i29.12518. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12518>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 13, n. 102, p. 119-134, 2012.

PROMOÇÃO



APOIO

