

“Gobernanza y Participación Social en la Administración y la Gestión Pública”

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Número Especial: Gobernanza y Participación Social en la Administración y la Gestión Pública. Camen Pineda Nebot y Marco A. Marques Ferreira (coordinadores de número)
Vol. 6 Año (2019) Núms. 116-127, págs. 109-318

Pineda Nebot, Carmen
Marques Ferreira, Marco Aurélio
Fonseca, Francisco

Presentación: La participación en momentos de incertidumbre política y económica (2019-116 págs. 109-113)

Teixeira, Marco Antonio Carvahlo
Bianchi, Pedro Henrique
Rezende, Guilherme José Rodrigues

Impactos do neoliberalismo ao estado de bem-estar e à democracia: Uma análise conceitual e empírica (2019-117 págs. 114-130)

Barros, Jones Nogueira
Vasconcellos, Ana Maria Albuquerque
Vasconcellos Sobrinho, Mário
Biguri, Estibaliz
Alberdi, Danel

Mudança e descontinuidade? O Orçamento Participativo na agenda política de Porto Alegre (RS), Brasil (2019-118. págs. 131-148)

Ação pública no processo de construção do plano diretor em Cidade da Amazônia Paraense (2019-119. págs. 149-168)

Aguerri San Rafael, Leonor María Rita
Aguilar Gil, Marta
DePaula, Helton Christian

Modelo Relacional Integral para la Gobernanza: Gaztedi 2030 (2019-120. págs. 169-196)

La participación de las familias en los centros educativos: Un estudio de casos (2019-121. págs.197-213)

Carmona Rocha, José María Gerardo

Ferramentas de Controle Social a partir da Execução de Recursos Públicos no Brasil (2019-122. págs.214-228)

El proceso de la construcción del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán (México) (2019-123. págs. 229-248)

Garcia, Leice Maria
dos Santos de Sousa Teodósio, Armindo
do Carmo Guerra, Júnia Fátima

Participação Social e Corrupção Sistêmica: um estudo de caso sobre os desafios do controle social no contexto brasileiro (2019-124. págs. 249-268)

Sá, Marcela

As redes sociais como ferramentas de participação cidadã: Os impactos do Facebook do Governo do Distrito Federal (Brasil) na gestão de benefícios sociais (2019-125. págs. 269-284)

Pineda Nebot, Carmen
Andrade, Herbert Cristhiano Pinheiro
Olavo, Antônio Vagner Almeida

Políticas públicas para los niños indígenas en Brasil y Colombia (2019-126. págs. 285-297)

Molina-Bulla Carlos Iván

Comunidad Wayuu y salud nutricional: Dificultades en la construcción de una Política pública intercultural en Colombia (2019-127. págs. 298-318)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

Ricardo García Vegas. URJC. España.
(Director)

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UC3M. España.
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.
Flavia Galvani Silva. FOG. España
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile
Juana López Pagán. FOG. España
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Presentación Número Especial: La participación en momentos de incertidumbre política y económica


Pineda Nebot, Carmen (*coordinadora de número*)

Investigadora GEGOP-CLACSO

 carmenpinedanebot@hotmail.com

Marques Ferreira, Marco Aurélio (*coordinador de número*)

Universidad Federal de Viçosa, Brasil

 marcoufv1@gmail.com

En este volumen de la revista vamos a tratar un tema, el de la participación de los ciudadanos en la administración y la gestión pública, que lleva en la escena política desde la década de los años setenta del siglo XX. Aunque la esencia de la democracia remita a una estructura de gobernanza en que tanto el poder como el control emanarían del pueblo, esa no fue, durante décadas, la corriente dominante cuando se hablaba de control sobre las acciones del estado. Durante muchas décadas en la literatura de administración pública se atribuyó la responsabilidad del éxito de las políticas públicas y de la acción gubernamental al control ejercido por los tribunales de cuentas y por el poder legislativo, todo ello desde una perspectiva estrictamente horizontal, abordada por la teoría de la agencia (Ross, 1973; Banfield, 1975; Mitnick, 1984), en la que los ciudadanos no eran actores.

A partir de los años setenta numerosos autores comenzaron a apostar por diseños institucionales más participativos dentro de la teoría democrática (Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Barber, 2003). También la participación ciudadana se incorporó a la agenda de los gobiernos locales a lo largo y ancho del globo (Fung y Wright, 2001; Nabatchiet al., 2012; Font et al., 2014), proponiéndose como antídoto contra la desafección (Mair, 2005; Torcal y Montero, 2006; Avritzer, 2009) y la apatía política.

La expansión de los procesos participativos se justifica por muchos autores por la necesidad de abordar ese distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos (Norris, 1999; Dalton, 2008; Font et al. 2012; Allen y Birch, 2015). Sin embargo, la idea de que los ciudadanos quieren participar más y más directamente no ha sido una opinión generalizada. Así, por ejemplo, McHugh (2006) se preguntaba por qué, si se desea mayor participación, no han aumentado paralelamente las actividades participativas de los ciudadanos. John Hibbing y Elisabeth Theiss Morse en su estudio *StealthDemocracy* llegaron a la conclusión de que los estadounidenses no deseaban, en términos generales, procesos políticos más participativos, sino que preferían procesos dominados por expertos que gestionaran

los asuntos públicos en beneficio del interés común (2002: 105). En Europa, sin embargo los resultados son ambiguos. En España (Font et al., 2012), en Finlandia (Bengtsson y Mattila, 2009) o en el Reino Unido (Webb, 2013), se observa que las actitudes proparticipativas no son generalizadas en toda la población, sino que responden a perfiles específicos. Siendo el debate en muchos casos no tanto entre proparticipativos y antiparticipativos sino sobre la posible articulación de la participación en los sistemas democráticos actuales. En Brasil la Constitución de 1988, amplió los derechos políticos y sociales, impulsó reformas del Estado y cambió el *modus operandi* de las administraciones públicas, haciéndolas (aunque no suficientemente) más transparentes y permeables a los intereses ciudadanos (Dagnino, 2002; Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999). Pero como ha ocurrido en otros países la implicación ciudadana no ha sido la que se esperaba, a pesar de la creación de numerosas experiencias e instituciones participativas (los consejos gestores municipales de políticas públicas, los presupuestos participativos, los planes directores municipales participativos, las comisiones tripartitas, las audiencias públicas y las conferencias nacionales).

En este camino del estudio de la participación nos llevamos encontrando durante varios años un número amplio de investigadores, más de 100 de distintos países y formación, en los congresos organizados por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Ese carácter multidisciplinar de las mesas que hemos coordinado, que compartimos con los fundadores de GIGAPP, ha servido para conocer mejor, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, las ventajas y dificultades que existen para implementar políticas, proyectos o metodologías de participación ciudadana. Durante años en la mesa se ha mostrado que la participación y el control social son instrumentos importantes de gobernanza y de influencia en la calidad del gasto público y, por tanto, están en la agenda de las discusiones más relevantes sobre esa materia, varias de ellas abordadas en este número especial. Entre ellas están: la construcción de herramientas de control social y de combate a la corrupción; las acciones de planificación participativa y las comunidades de aprendizaje; las prácticas colaborativas de gestión pública; la participación en la formulación de planes directores y en las políticas dirigidas las minorías, en especial a los pueblos indígenas y a los niños en situación de vulnerabilidad o el uso de las redes y el papel de los medios de comunicación sociales en el contexto participativo.

Siendo en estos momentos, cuando las políticas de participación han sido recortadas por cuestiones económicas o eliminadas por cuestiones políticas, más necesaria que nunca la reflexión y discusión sobre ellas. Creemos que ha sido un error recortar las políticas de participación en los tiempos de crisis económica, pues es en esos momentos cuando es más necesario contar con los ciudadanos para priorizar el gasto público. Como señala Brugué (2018) en contextos de incertidumbre y complejidad como los que se están viviendo la participación ciudadana resulta imprescindible. Ya que sólo con una adecuada participación ciudadana los gobiernos son capaces de gobernar adecuadamente, tomando mejores decisiones y aplicándolas con mayor eficiencia, al ser más compartidas.

Otra de las dificultades a las que se enfrenta la participación es el auge del neoliberalismo en el mundo. Ese es el tema sobre el que reflexiona Francisco Fonseca en el primer artículo del volumen. El

autor señala que el neoliberalismo es un sistema ideológico, socio/político y económico que influye en diversas áreas de la vida en sociedad: de la subjetividad individual a la organización económica de los países y en consecuencia del sistema político. En relación a la democracia como dimensión "social" el neoliberalismo lo considera un enemigo que debe ser combatido, repudiando temas como "participación social" y "control social" como formas degeneradas de "populismo".

Otra muestra de la situación es la paralización de la experiencia de participación ciudadana brasileña de más éxito y difusión en todo el mundo: el Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre. En su artículo Marco Antonio C. Teixeira, Pedro Bianchi y Guilherme J. R. Rezende estudian y analizan los programas electorales de los partidos políticos que se presentaron a las elecciones municipales de 2016 en la ciudad de Porto Alegre. Y aunque en la mayoría de ellos se hacía referencia al OP, no reflejaban soluciones para los problemas que llevaba arrastrando el proyecto desde hace varios años y que han terminado paralizándolo después de 30 de funcionamiento.

Los tres siguientes artículos tratan de la participación en tres políticas públicas distintas. En el primero Jones Barros, Ana M^a Vasconcelos y Mario Vasconcelos analizan el GTPDIRETOR espacio de interacción entre el gobierno municipal y la sociedad civil, creado para discutir y elaborar el plan director municipal de Baião, municipio situado en el norte de Brasil. Ese espacio hizo posible, aunque con conflicto, consensos de forma propositiva entre los diversos actores sociales del municipio. El artículo de Estibaliz Biguri y Danel Alberdi trata de un nuevo modelo de relación entre los jóvenes y la administración pública, en este caso la Diputación Foral de Bizkaia, que pretende incorporarlos en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Al mismo tiempo que trata de dotar a la juventud de aquellas herramientas que le ayuden en su desarrollo como persona joven y en su tránsito a la etapa adulta; promoviendo su autonomía personal y económica, huyendo de planteamientos excesivamente proteccionistas, que puedan retrasar y entorpecer su emancipación. Leonor Aguerri y Marta Aguilar analizan las ventajas de una metodología educativa: las Comunidades de Aprendizaje, como espacio de diálogo entre las familias y los educadores. Permitiendo la participación de las familias no solo mejorar los resultados académicos de los alumnos sino también la construcción de valores que favorecen la transformación de la comunidad donde se encuentran.

El bloque siguiente trata de un tema que cada vez preocupa más a la sociedad de todo el mundo: la corrupción. En ellos se señala la importancia que la participación ciudadana y el control social tienen para la consecución de resultados. Cristian Helton en su artículo realiza un estudio exploratorio sobre iniciativas sobre control social encontradas en el portal dados.gov.br., cuyo resultado le lleva a afirmar que aún son incipientes las que puedan ser utilizadas por cualquier ciudadano, aunque existen proyectos interesantes y la necesidad de conocer, en futuras investigaciones, la percepción que tienen los ciudadanos de esas herramientas. J.M.G. Carmona analiza el proceso de construcción del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán (México), proceso lento con un diseño institucional complejo donde la participación ciudadana es secundaria debido a las fuertes resistencias gubernamentales. Leice Garcia, Armindo de Sousa y Júnia Guerra analizan una iniciativa de la sociedad civil para el control social, un Observatorio Social, en un pequeño municipio del Estado de Minas

Gerais (Brasil). Identificando un nivel reducido de participación social en los espacios deliberativos y una precaria acción colectiva, debido a un capital social muy incipiente.

El artículo de Marcela Sá trata de un tema muy actual, el de la utilización de las redes sociales digitales, por parte de los ciudadanos, para contactar con los poderes públicos. Utilización que ha permitido una aproximación entre los ciudadanos y los gestores públicos, que han respondido con efectividad a ese contacto pero que no lo han hecho en la misma medida en la solución de las demandas planteadas por la sociedad. Lo que le lleva a cuestionarse si las redes sociales son solo un espacio de relación, preguntas y respuestas, o un espacio de diálogo, resolución de demandas, construcción e implementación de políticas públicas.

Los dos últimos artículos analizan la situación de un grupo especial de población: el de los pueblos indígenas asentados en zonas transfronterizas y la necesidad de su participación para conseguir un desarrollo que tenga en cuenta su especial cosmovisión. Si esto no se consigue, estos pueblos terminarían desapareciendo física y culturalmente. El artículo de Andrade, Pineda y Olavo analiza las políticas públicas para los niños indígenas brasileños y colombianos de dos comunidades de las etnias Tikuna y Huitoto, respectivamente. Concluyendo que aunque en los dos países se ha hecho un esfuerzo, es importante continuar elaborando e implementando políticas para los niños indígenas, en los que no solo se tengan en cuenta sus características y sus costumbres sino también sus opiniones y necesidades ya que sin ello no se conseguirá romper los siglos de inequidad en que han vivido.

El de Molina-Bulla analiza las dificultades existentes en Colombia para la construcción de una Política pública intercultural, en concreto la situación alimentaria y nutricional del pueblo indígena Wayuu. Este pueblo es el primero, en términos poblacionales de los 102 existentes en Colombia, y su territorio cubre un segmento considerable de la bifrontera norte de Colombia y Venezuela. Concluyendo que a pesar de los esfuerzos estatales, es evidente la persistencia del problema, las limitaciones institucionales asociadas y una prolongada inequidad social en torno a las comunidades indígenas de Colombia, incrementado ante las dificultades actuales con la bifrontera.

En definitiva, esperamos con este volumen contribuir al avance de conocimiento en el área, partiendo de la comprensión del contexto de los espacios locales de actuación de los ciudadanos. Resultados preliminares en la literatura defienden que los ámbitos territoriales donde existe participación de los ciudadanos en la acción de la administración pública se hallan más desarrolladas y presentan una mayor calidad de vida, lo que refuerza la importancia de esta discusión. Mucho más cuando el mundo se encuentra en una deriva neoliberal en que los valores democráticos que llevamos defendiendo durante muchos años parece que pueden destrozarse todo aquello que, durante muchos años, se ha ido creando con mucho esfuerzo. 🌐

Referencias

- Allen, N. y Birch, S. 2015. *Ethics and Integrity in British Politics: How Citizens Judge Their Politicians' Conduct and Why It Matters*. New York: Cambridge University Press
- Avritzer, L. 2009. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Wilson Press/Johns Hopkins University Press.
- Banfield E. C. 1975. Corruption as a feature of governmental organization. *J. Law Econ.* 18:587–605.
- Barber, B. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Bengtsson, A. y Mattila, M. 2009. Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland, *West European Politics*, 32 (5): 1031-1048.
- Brugué, Q. 2018. Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 16: 154-166.
- Dagnino, E. 2002. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bresser-Pereira, L.; Wilhelm, J. y Sola, L. 1999. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Font, J.; Navarro, C.; Wojcieszak, M. y Alarcón, P. 2012. ¿«Democracia sigilosa» en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. *Opiniones y Actitudes* 71. Madrid. CIS.
- Font, J.; della Porta, D. y Sintomer, Y. 2014. *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*. Rowman&Littlefield International.
- Fung, A. y Wright, E.O. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29 (1): 5-41.
- Hibbing, J.R. y Theiss-Morse, E. 2002. *Stealth Democracy*. Cambridge University Press.
- Mair, P. 2005. *Popular Democracy and the European Union Polity*. European Governance Papers C-05-03.
- Mansbridge, J.J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press.
- Mitnick, B. M., Agency Problems and Political Institutions (October 18, 1984). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2338579> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2338579>
- Nabatchi, T.; Gastil, J.; Weiksner, G.M. y Leighninger, M. (eds.). 2012. *Journal of Public Deliberation* 10 (1).
- Norris, P. (ed.) 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press
- Ross S. A. 1973. The economic theory of agency: the principal's problem. *Am. Econ. Rev.* 63:134–39
- Torcal, M. y Montero, J.R. 2006. *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Londres, Routledge.
- Webb, P. 2013. Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research* 52 (6): 747-772.

Impactos do neoliberalismo ao estado de bem-estar e à democracia: Uma análise conceitual e empírica

Fonseca, Francisco

Fundação Getulio Vargas/EAESP e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

 franciscocpfonseca@gmail.com

Documento recibido:	24 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	21 marzo 2019

Resumo

Objetiva-se analisar os fundamentos do neoliberalismo por meio de seu principal autor (F. Hayek), no contexto da "escola austríaca", com vistas a demonstrar a contrariedade à democracia política (por exemplo, à participação social) e à democracia social (a sociedade de direitos). Igualmente, objetiva-se demonstrar a vinculação do golpe parlamentar de Estado (desfechado em 2016 no Brasil) aos valores provindos dessa ideologia. Para tanto, é analisado o principal documento produzido pelo partido político que liderou o golpe, o PMDB, cujo pressuposto são as idéias neoliberais legadas por Hayek e outros, assim como programas anti-sociais e antipopulares que vêm alterando substantivamente a vida política, econômica e social brasileira.

Palavras - chave

Neoliberalismo, Bem-estar social, democracia, políticas públicas, Estado de exceção.

Abstract

The aim is to analyze the foundations of neoliberalism through its main author (F. Hayek), in the context of the "austrian school", in order to demonstrate the opposition to political democracy (for example, social participation) and social democracy (the rights society). Likewise, it aims to demonstrate the linkage of the state parliamentary coup (released in 2016 in Brazil) to the values stemming from this ideology. To that end, the main document produced by the political party that led the coup, the PMDB, is analyzed, which presupposes the neoliberal ideas bequeathed by Hayek and others, as well as antisocial and antipopular programs that have been substantively altering Brazilian political, economic and social life.

Keywords

Neoliberalism, Social welfare, democracy, public policies, State of exception.

1. Introdução e problematização

Neoliberalismo é um sistema ideológico, sócio/político e econômico que influencia as mais diversas arenas da vida em sociedade: da subjetividade individual à organização econômica dos países e conseqüentemente o sistema político (Dardot e Laval, 2006). Especificamente quanto ao Estado de Bem-Estar Social, suas premissas voltam-se ao combate à “sociedade fundada nos direitos igualitários”, uma vez que “individualismo”, “meritocracia” e “competição” são suas variáveis-chave. Portanto, o Estado Social representaria o oposto do “individualismo possessivo” (Macpherson, 1979) e, logo, o inimigo a ser combatido. Em relação à democracia, há inquestionável contrariedade dos teóricos neoliberais – que preferimos denominar como “ultraliberais”, dada sua radicalidade, tendo sido chamados de “liberistas” – à “regra da maioria”, uma vez que possibilitadora justamente de “direitos sociais independentemente do mérito”, bordão alardeado por Von Mises, Hayek e Friedman, entre outros. Logo, a democracia como conceito político é submetida ao mercado, retirando dela sua independência conceitual das estruturas mercantis.

Igualmente, a democracia como dimensão “social” (direitos e desmercadorização em meio às estruturas capitalistas, à luz de Gota Sping Anderson) é, como aludido, tomada como inimiga a ser combatida. Portanto, a democracia política e social – dupla face da democracia moderna – é deslegitimada por intelectuais, mídia, *think tanks*, centros universitários, isto é, pelo discurso hegemônico, influenciando decisivamente a disputa pelo “senso comum” (Gramsci).

Em particular os temas da “participação social” e do “controle social” são repudiados como formas degeneradas, encarnadas em “populismos”, “irresponsabilidades fiscais”, “bolivarianismos” (em linguagem contemporânea) e todas as formas opostas à primazia do mercado sobre o Estado e sobre a sociedade. De acordo com Naomi Klein, tratar-se-ia da versão extremada do capitalismo contemporâneo e intitulada como “doutrina do choque”.

Em consequência desse quadro, a situação política, econômica e social brasileira após o golpe de Estado parlamentar, ocorrido em 2016, vem submetendo a sociedade brasileira ao complexo e progressivamente profundo Estado de Exceção. Daí analisarmos o documento-síntese produzido pelo principal partido político organizador do golpe de Estado, o Partido do “Movimento Democrático Brasileiro” (cujo adjetivo “democrático” tornou-se meramente retórico), assim como programas que vêm alterando substantivamente a vida política, econômica e social brasileira. Tais transformações contam com o apoio, ativo e/ou leniente, sobretudo do Poder Judiciário (que por sua vez vem atuando funcionalmente como “partido político” do capital), da grande mídia (outra forma funcional de “partido político”) e das elites econômicas: nacionais e internacionais. Dessa forma, analisar-se-á a realidade brasileira pós-golpe por meio dos pressupostos provindos da ideologia (ultra)liberal, uma vez que hegemônica – embora contraditória e profundamente assimétrica – após 2016.

Deve-se notar, por fim, que o golpe ocorrido no Brasil é verificável, de formas distintos, em outros países e situações, constituindo-se aparentemente no *modus operandi* do “ultraliberalismo” autoritário em perspectiva internacional.

2. Pressupostos do Neoliberalismo¹

Veremos, abaixo, o corpus doutrinário do ideário neoliberal, aqui denominado de ultraliberal em razão das aludidas radicalidades. As ideias-chave – personificadas em propostas e programas de governo –, desenvolvidas pelos intelectuais ultraliberais, alguns dos quais veremos a seguir, podem ser assim tipificadas: precedência da esfera privada (o indivíduo *livre* mercado) sobre a esfera pública; máxima desestatização da economia, privatizando-se todas as empresas sob controle do Estado; desproteção aos capitais nacionais, que deveriam competir livremente com seus congêneres estrangeiros; desmontagem do Estado de bem-estar social, pois concebido (e estigmatizado) como ineficaz, ineficiente, perdulário, injusto/autoritário (por transferir aos mais pobres parcelas de renda dos mais ricos ou bem-sucedidos, que assim o seriam, estes, por seus próprios méritos), e indutor de comportamentos que não valorizariam o mérito e o esforço pessoais; forte pressão pela quebra do pacto corporativo entre Capital e Trabalho, em nome da liberdade de escolha individual e da soberania do consumidor: daí o vigoroso apoio a “reformas trabalhistas” precarizantes; desregulamentação e desregulação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro e das relações de trabalho; ênfase nas virtudes do *livre-mercado* como instrumento prodigioso por aumentar a riqueza, gerando em consequência a *natural* distribuição de renda, em razão do aumento da produtividade.

E também como único mecanismo possível de refletir os preços reais dos produtos e serviços, possibilitando aos indivíduos o exercício de cálculos em relação à atividade econômica; concepção de liberdade como “*liberdade de mercado*”, isto é, ausência de empecilhos à relação Capital/Trabalho e à *livre* realização dos fatores produtivos; concepção “negativa” da liberdade, isto é, caracterizada como ausência de constrangimentos (que não apenas os imprescindíveis à vida em sociedade) e interferências da esfera pública em relação à esfera privada; aceitação da democracia apenas e tão-somente se possibilitadora do mercado livre e da liberdade individual; concepção de que a sociedade deve oferecer a cada indivíduo (no aspecto fiscal e quanto a políticas públicas) apenas e tão-somente o quanto esse último contribuíra para a mesma.

Trata-se da inversão do lema socialista, pois *valoriza-se a desigualdade*, que dessa forma, deveria refletir méritos distintos. Daí o fiscalismo ser levado às últimas consequências contra os pobres, preservando os privilegiados; hípervalorização do sistema jurídico (nomocracia), pois estruturante e avalista da sociedade contratual composta por indivíduos autônomos em suas ações em virtude de seus interesses; crença de que o Estado interventor é, *intrinsecamente*, produtor de inúmeras crises: fiscal, burocrática, de produtividade, entre outras. Daí a pressão pelas “reformas do Estado orientadas para o mercado” e pela defesa da diminuição de impostos e dos gastos governamentais; ênfase nas mínimas, porém importantes, funções do Estado, que deveria possuir os seguintes papéis: garantir a ordem e a paz, a propriedade privada, os contratos livremente elaborados entre os indivíduos, o livre-mercado, por meio da proibição de práticas anti-concorrenciais e da elaboração de “normas gerais e abstratas”, e desregular, desregular e flexibilizar os mercados de capitais, produtivo e de trabalho.

Uma parte dessas ideias constitui-seem verdadeira Agenda de reformas, propugnada principalmente pelos *think-tank* se transmitidas pelos *aparelhos privados de hegemonia*. Essa Agenda foi adaptada a cada país, conservando-se contudo tanto as matrizes como o *ethos* que as preside². Para compreender como ocorreu a con-

¹ Esta seção é inspirada substantivamente no livro de minha autoria. Ver Fonseca (2005), sobretudo em partes do capítulo 1, intitulado “Do consenso ‘intervencionista’ à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial no século XX”.

² Nunca houve e possivelmente seria inaplicável o programa ultraliberal na íntegra em alguma sociedade concreta, em razão de vários fatores, entre os quais a extrema complexidade das sociedades contemporâneas – eivadas de interesses diversos e contraditórios –,

quista, pelos ultraliberais, dos *corações e mentes* dos formadores e retransmissores de opinião em países distintos é necessário sumarizar as principais escolas ultraliberais, pois formadoras, cada qual a seu modo, de um *corpus* doutrinário.

Será, portanto, a partir das ideias elaboradas por diversos autores, entre os quais os abaixo analisados, pertencentes em sua maioria a três Escolas fundamentais à doutrina ultraliberal, que poderemos compreender a hegemonia (ultra) liberal, iniciada a partir do final da década de 1970. Vejamos, de forma panorâmica, as premissas de alguns dos principais ideólogos, particularmente da escola que originou o neoliberalismo.

Trata-se da escola – no sentido de *forma doutrinária de pensar* – que originou a atualização do liberalismo a partir de fins do século XIX: a chamada *escola* Austríaca, que fora "(...) constituída por um grupo de economistas que lecionou na Universidade de Viena e sustentou algumas ideias comuns, mais tarde englobadas no marginalismo. O ponto de partida (...) consistiu em chamar a atenção para os fundamentos psicológicos do valor (...) acreditaram poder reconstituir abstratamente os mecanismos da vida econômica³". Nesta *escola*, desde os anos 1920 a figura de Ludwig Von Mises aparece em destaque, notadamente em virtude da crítica que fizera à *planificação*, vista como destruidora das liberdades. Observe-se como o radicalismo (ultra)liberal, mesmo em circunstâncias tão críticas como as acima referidas (depressão econômica), é expresso por este autor, e posteriormente incorporado por todos os adeptos desta doutrina:

Simplesmente não há outra escolha que não esta: ou abster-se de interferir no livre jogo do mercado, ou delegar toda a administração da produção e distribuição ao governo. Capitalismo ou socialismo: não há meio termo. (...) Onde quer que o governo recorra à fixação dos preços, o resultado é sempre o mesmo. Quando, por exemplo, o governo fixa um teto para os aluguéis residenciais, segue-se, imediatamente, um déficit de moradias⁴.

Como se observa, para o pensamento ultraliberal não apenas seria impossível, teoricamente, formas de controle sobre o mercado – vinculado a um sistema misto de produção –, como seria ineficaz, pois seus resultados seriam opostos aos pretendidos, à guisa da *tese da perversidade*⁵. Esse pressuposto, aliás, seria válido inclusive quanto ao desemprego, mesmo com o fenômeno da depressão, pois:

o caráter "idealista" das proposições dessa corrente, a vinculação, demonstrada historicamente, dos capitais privados ao Estado, e as consequências sociais do mercado livre. Toma-se, portanto, o programa ultraliberal muito mais como *tipo ideal*, carta de intenções, do que propriamente um projeto aplicável. Apesar dessas ressalvas, a capacidade dessa corrente persuadir e inspirar governos, agências e instituições (nacionais e internacionais) tem sido notável.

³Dicionário de Economia (1985:144).

⁴Mises, 1987:79.

⁵As três teses (ou construções retóricas) são assim definidas por Albert Hirschman:

- Em relação à *tese da perversidade*: "Não se afirma apenas que um movimento ou política não alcançará sua meta, ou ocasionará custos inesperados ou efeitos colaterais negativos: em vez disso, diz o argumento, *a tentativa de empurrar a sociedade em determinada direção fará com que ela, sim, se mova, mas na direção contrária.*" Hirschman, 1985:18, ênfases do autor.
- Quanto à *tese da futilidade*, esta estaria fundada no argumento retórico de que "(...) a tentativa de mudança é abortiva, que de um modo ou de outro qualquer suposta mudança é, foi ou será, em grande medida, de fachada, cosmética, e portanto ilusória, pois as estruturas 'profundas' da sociedade permanecerão intactas." (Idem, ibidem:43).
- Por fim, no que tange à *tese da ameaça*: "(...) assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou consequências inaceitáveis de um ou outro tipo" (pág. 73). Além do mais, prossegue o autor: "*As conquistas e realizações mais antigas, alcançadas a duras penas, não podem ser tomadas como certas, e seriam ameaçadas pela nova reforma.*" Idem, ibidem:75, ênfase.

Dar suporte ao desempregado, por meio do governo ou do sindicato, serve apenas para ampliar o mal. Se o que estiver envolvido for o desemprego, causado pelas mudanças dinâmicas da economia, o auxílio-desemprego resultará no adiamento do ajuste dos trabalhadores às novas condições. O trabalhador desempregado que esteja por isso aliviado não considera necessário procurar uma nova ocupação, se já não encontra emprego em sua antiga ocupação. (...) Se os auxílios-desemprego não forem fixados a um teto muito baixo, pode-se dizer que, na medida em que seja oferecido, o desemprego não desaparecerá.⁶

Dessa forma, mesmo em relação a temas socialmente explosivos não deveria o Estado intervir, no caso protegendo os que perderam vagas no mercado, pois este, em razão de suas virtudes intrínsecas, cedo ou tarde se reequilibraria. Em outras palavras, o desemprego de hoje seria compensado com o emprego, em outras áreas ou setores, proximamente. Daí os auxílios, sobretudo o seguro-desemprego, serem considerados perniciosos, inclusive para o ânimo dos desempregados, que se acomodariam em ser sustentados pelo Estado, isto é, pelo contribuinte. Como o mercado é concebido como instituição infalível, e espontânea, qualquer artificialismo perturbaria sua ordem natural, dificultando ou impedindo a plena realização de seus benefícios. Essas ideias são esclarecedoras sobre o radicalismo ultraliberal e, mais, clarificam as razões de seu ocaso após a grande crise de 1929.

Apesar de o livro em tela de Von Mises ter sido escrito em 1927, o ambiente na Europa já não era de otimismo, e a economia apresentava sinais crescentes de crise (note-se que, quando de seu lançamento em língua inglesa, em 1962, Von Mises ratificou as ideias ali presentes). Além do mais, enquanto os regimes nazi/fascistas e socialistas criavam empregos e (re) organizavam a economia, o ultraliberalismo da escola Austríaca recomendava, aos milhões de trabalhadores, paciência, pois o mercado voltaria, um dia, a criar, sozinho e espontaneamente, empregos. Isso fez com que as ideias e os ideólogos ultraliberais fossem culpabilizados pelas crises pelas quais passava a economia capitalista.

Outro importante ideólogo ultraliberal é Walter Lippmann, que liderou, na primeira metade dos anos 30, a primeira reunião internacional que congregou os adeptos do pensamento liberal, reunião que ficou conhecida por ter lançado as bases do que os liberais entendiam ser a *Good Society*. Lippmann, em "A Reconstrução da Sociedade" (lançado em 1933), denunciara aquilo que os ultraliberais consideraram como o prenúncio de uma catástrofe, na medida em que o período ao qual era contemporâneo seria marcado pelo dogma da intervenção, que, por seu turno, estaria sendo aceito majoritariamente em diversos países, pois:

"Embora vistam os litigantes que ora lutam pelo domínio do mundo modernas camisas de diferentes cores, as suas armas são retiradas do mesmo arsenal, as suas doutrinas são variação do mesmo tema, e eles se encaminham para o combate entoando a mesma canção, com letras ligeiramente diferentes. As suas armas são a direção coercitiva do trabalho e da vida da espécie humana. A sua doutrina é aquela segundo a qual a desordem e a miséria só podem ser vencidas pela organização cada vez mais compulsória. A sua promessa é a de que, graças ao poder do Estado, podem fazer-se felizes, os homens.

ses nossas. Em larga medida, o pensamento liberal e conservador – expressos pela doutrina ultraliberal, pela grande mídia e por *thinktanks* – podem ser enquadrados nessas categorias (teses) criadas pelo autor.

⁶Mises, 1987:84.

*"Pelo mundo inteiro, em nome do progresso, homens que a si mesmos chamam comunistas, socialistas, fascistas, nacionalistas, progressistas e até liberais, são unânimes em sustentar que o governo, com os seus instrumentos de coerção, ditando ao povo a maneira pela qual há de viver, deve dirigir o curso da civilização e fixar a forma das coisas por vir."*⁷

O *dogma* ao qual Lippmann se refere pode ser traduzido por *hegemonia*, isto é, pelo novo consenso que fora se formando em oposição aos antigos *dogmas* liberais (expressão rejeitada quando referida à doutrina liberal). Afinal, por mais opostas que pudessem ser doutrinas como o socialismo e o fascismo, ambas tinham como elemento comum a desconfiança quanto aos pressupostos da sociedade liberal⁸.

Mas é outro austríaco, Friedrich Von Hayek, a principal referência ao pensamento ultraliberal. Teórico, economista, filósofo moral e principalmente ideólogo, pertence à tradição da escola Austríaca, tendo-se transferido para Londres (onde lecionou na London School). Hayek constituiu-se em autor seminal, pois seu pensamento, na verdade uma contra-ofensiva, fora encarnado em inúmeras obras e em agitação ideológica – na academia, na imprensa e em outros centros formadores/espraiadores de opinião. Afinal, carreou adeptos e influenciou a transformação da Agenda mundial, culminando com a ascensão ao poder do Estado, em inúmeros países, de partidos perfilhados às bandeiras ultraliberais. Hayek já se era figura proeminente na Áustria (fora discípulo de Von Mises), onde os fundamentos de seu pensamento teriam se estabelecido. Assim pode-se definir as premissas hayekianas a partir da tradição austríaca:

*A economia dos austríacos insiste na noção de escolha ou decisão individual. Os demais conceitos da ordem social são definidos a partir dessas intenções e crenças, elementos basilares que orientam e dirigem a ação individual*⁹.

[Para Hayek:] (...) o mundo é um grande leilão de ofertas e demandas. O mercado é a coordenação das ações dos indivíduos, dirigidas pelos juízos de valor destes últimos (suas preferências). Os preços de mercado dizem aos produtores o que produzir e em qual quantidade.

Neste leilão, a informação a que se tem acesso dirige os atos de ofertantes e compradores. E essa informação diz respeito ao futuro, tal como imaginado e projetado, e ao passado, tal como conhecido (ou como se imagina conhecer).

*Os preços são 'portadores' e quadros sinópticos dessas informações sobre bens e recursos disponíveis (ofertados no mundo-leilão) (...) isto é, como devem reescalonar prioridades diante do comportamento continuamente mutante de seus parceiros-interlocutores-competidores*¹⁰.

⁷Lippmann, 1961:13 e 14.

⁸ É significativo observar que o mesmo Lippmann publicou, em 1922, uma severa crítica à teoria democrática, pois questionara a capacidade racional do homem em se comportar autonomamente segundo essa teoria. A própria imprensa não fora vista como capaz de mediar a vida pública e os "preconceitos" dos indivíduos, pois seria: "(...) likethebeamof a searchlightthat moves restlesslyabout, bringingoneepisodeandthenanother out ofthedarknessintovision." (Lippmann, 1997: XIV). Embora a visão expressa no livro tenha grande valia no que tange à desmistificação de certos pressupostos da teoria democrática, essa posição denota decidido conservadorismo quanto às virtudes da democracia política.

⁹ Moraes, 1999:14.

¹⁰ Idem, ibidem: 15 e 16.

Vê-se, portanto, a confiança ilimitada no *livre-mercado*, *locus* em que as informações – sobretudo a mais importante delas, os preços – fluíam livre e espontaneamente, permitindo, a partir daí, os cálculos individuais, constitui por tanto um elemento central no pensamento do autor, sendo enfatizada à exaustão. Logo, bastaria uma intervenção do Estado para que este “arranjo espontâneo” se desmoronasse, desorientando completamente os indivíduos. Esses, ao serem concebidos ao mesmo tempo como “parceiros / interlocutores / competidores”, devido à harmonização do *mercado-livre*, desenvolveriam todas as suas habilidades, beneficiando a sociedade como um todo, mesmo que adotassem o mais radical egoísmo¹¹.

Dadas essas, dentre outras, premissas, é que a resistência contra-hegemônica ultraliberal deve ser compreendida, pois fora nesse contexto que Hayek articula a reunião internacional liberal, ocorrida em 1947 na Suíça, denominada Sociedade Mont Pelérin (em referência ao local aonde se ocorrera, mas que inicialmente se chamaria Sociedade Adam Smith), que reuniu intelectuais de peso do campo liberal, tais como Arthur Seldon, Stanley Dennison, Alfred Sherman, Lionel Robbins, Von Mises, Karl Popper, Wilhelm Röpke, Milton Friedman, entre outros. Esse evento, realizado logo em seguida ao término da guerra é, por si só, significativo tanto da apreensão dos ultraliberais acerca do consenso intervencionista como, principalmente, do intuito contra-hegemônico que se procurava estabelecer¹².

Hayek procurou, nesse sentido, justificar a superioridade do modo de produção capitalista (e das virtudes do mercado-livre) em relação seja aos sistemas mistos (caso da social democracia) seja ao socialismo. A desigualdade social resultante de uma sociedade ultraliberal individualista e possessiva não apenas é aceita como justificada, pois inerente às qualidades distintas dos homens. Num mundo marcado pelo trauma da depressão mundial, do desemprego e de guerras mundiais – entre as décadas de 1910 e 1940 –, essas posições foram defendidas de forma tenaz, assemelhando-se ao fundamentalismo religioso, pois quanto mais a realidade mostrava-se antitética a esses valores mais eram ratificados e propugnados. Caso paradigmático desse *ethos* é o tema da “justiça social” que, apesar de crucial naquele momento, fora considerado, por Hayek, “sem significação” numa sociedade que se requer livre, pois:

(...) a questão precedente é saber se é moral que os homens sejam submetidos aos poderes de direção que teriam de ser exercidos para que os benefícios obtidos pelos indivíduos pudessem ser significativamente qualificados de justos e injustos.

Deve-se admitir, é claro, que o modo pelo qual os benefícios e ônus são distribuídos pelo mecanismo do mercado deveriam, em muitos casos, ser considerados muito injustos se resultassem de uma alocação deliberada a pessoas específicas. Mas não é este o caso. Essas cotas são resultado de um processo cujo efeito sobre pessoas específicas não foi nem pretendido nem previsto por

¹¹ Segundo F. Vergara, para Hayek: “(...) a economia de mercado constitui sistema auto-regulador (uma ‘cataláxia’), que não necessita da intervenção governamental para funcionar de modo harmonioso. A economia de mercado, entregue a seus mecanismos espontâneos, produz (...) um resultado melhor que o que as economias mistas com uma política econômica ativa podem produzir. Durante a grande recessão dos anos trinta, Hayek opôs-se veementemente ao estímulo da conjuntura (pela redução das taxas de juros ou a aceleração dos gastos públicos), sustentando que a única coisa a fazer consistia em deixar as forças do mercado funcionarem.” (Vergara, 1995: 106 e 107).

¹² As reuniões da *Sociedade MontPelérin* realizam-se anualmente até hoje, tendo ocorrido no Brasil em 1993. O intuito dessas reuniões, em se constituindo em “internacionais liberais”, foi e continua sendo espalhar as ideias ultraliberais a partir de um *núcleo duro doutrinário*, à guisa do que fizeram os socialistas. Segundo Cockett: “(...) in Hayek’s opinion, regularly and successfully acted as if they fully understood the key position of the intellectuals and have directed their main efforts towards gaining the support of the ‘elite’, which was certainly true of the Fabians and Keynes in Britain.” (Cockett, 1995: 104 e 105). [E continua o autor:] “For Hayek, ‘What to the contemporary observer appears as a battle of conflicting interests decided by the vote of the masses, has usually been decided long before in a battle of ideas confined to narrow circles.’” (Hayek apud Cockett, idem, ibidem).

*ninguém quando do surgimento das instituições – as quais puderam então continuar existindo por se ter constatado que proporcionavam a todos, ou à maioria, melhores perspectivas de satisfação das suas necessidades. Exigir justiça de semelhante processo é obviamente absurdo, e selecionar algumas pessoas numa tal sociedade como fazendo jus a uma parcela específica é evidentemente injusto*¹³.

Para Hayek, como se observa, o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição – natural e espontânea – de renda. Os que demandassem por “justiça social”, isto é, intervenção (considerada autoritária) do Estado com vistas a retirar recursos dos que se saíssem melhor no mercado, ou simplesmente fossem mais afortunados, e repassá-los aos “fracassados” (os pobres), não teriam compreendido o seu funcionamento. Afinal, o mercado não é concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos, cabendo a estes, pelo mérito, promover a justiça (ascensão social), que seria, portanto, individual. Daí o papel essencialmente “regulatório” a ser desempenhado pelo Estado no que tange ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres. Assim afirma Hayek, num livro-marco do pensamento ultraliberal – “O Caminho da Servidão” –, pois escrito em 1944, já como resistência ao novo intervencionismo que rapidamente se consolidava:

*O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações (...)*¹⁴

*Num mundo em que tudo fosse previsto com exatidão, o Estado dificilmente poderia agir e ao mesmo tempo ser imparcial*¹⁵.

Portanto, o Estado interventor é concebido como supressor das liberdades individuais, sobretudo o Estado Previdenciário do pós-guerra que, além do mais, é criticado como “paternalista”, expressão estigmatizada pelo ultraliberalismo. Trata-se, em verdade, da radicalização da crítica ao mesmo, pois compara-se a proteção (social) do Estado à de um *pai arbitrário*. Por isso, para Hayek:

*Se o governo não deseja apenas facilitar aos indivíduos a conquista de certos padrões de vida, mas também garantir que todos os conquistem, só poderá fazê-lo privando os indivíduos de qualquer escolha neste sentido. O Estado previdenciário torna-se assim um Estado familiar no qual um poder paternalista controla a maior parte da renda da comunidade, alocando-a entre os indivíduos nas formas e quantidades que julga compatíveis com sua necessidade ou mérito*¹⁶.

Daí que a oposição ultraliberal atuaria fortemente no sentido de se evitar que as sucessivas intervenções do Estado na economia levassem os países – sobretudo a Europa e os EUA, paulatinamente e sem que seus povos e líderes se apercebessem – à “servidão” (sinônimo de socialismo). Mas, para Hayek, se o Estado interviria

¹³ Hayek, 1985:82.

¹⁴ Hayek, 1987:88.

¹⁵ Idem, ibidem: 89.

¹⁶ Hayek, 1983:316.

em demasia em inúmeros setores, desorganizando a produção, deixaria de intervir aonde deveria: nos sindicatos. Afinal, esses são concebidos como agentes monopolistas, pois, além de controlarem a força de trabalho, impondo greves e piquetes, desconsiderariam a característica básica do salário: ser um preço, como qualquer outro. O que implicaria, portanto, a não existência de salários mínimos ou mesmo de salários profissionais, pois:

Embora, na realidade, as conquistas obtidas pelos sindicatos com sua política salarial sejam muito menores do que geralmente se supõe, apesar disso, suas atividades nesse campo são muito prejudiciais do ponto de vista econômico e extremamente perigosas do ponto de vista político¹⁷.

(...) embora pouco se deva esperar de qualquer ação específica do governo contra o monopólio da iniciativa [empresarial], a situação é diferente nos casos em que os governos deliberadamente promoveram o crescimento do monopólio e até deixaram de exercer a função primordial de governo – a prevenção da coerção –, permitindo exceções às normas legais gerais, como vêm fazendo, há muito, no campo do trabalho¹⁸.

Observa-se que o radicalismo ultraliberal despreza elemento crucial das sociedades industriais – o fato de a força-de-trabalho possuir poder infinitamente menor, como um todo, do que o dos detentores do capital. Donde pode-se concluir que o veto à organização sindical implica forte caráter conservador e patronal, e mesmo reacionário, por parte desse pensamento que, dessa forma, afasta-se das vertentes mais democráticas surgidas no seio do liberalismo no século XIX.

Nesse diapasão, é fundamental à compreensão das estratégicas contra-hegemônicas ultraliberaes observar que Hayek – assim como outros ideólogos dessa doutrina – possuía absoluta convicção de que o embate que travava era, antes de tudo, um embate ideológico, voltado à constituição de uma nova hegemonia. Essa, para que se realizasse, deveria demonstrar e sobrevalorizar as falhas e equívocos do então consenso dominante (keynesiano), bem como provar a superioridade do (ultra) liberalismo. Por isso, este autor, na introdução de “Os Fundamentos da Liberdade” deixa claro a importância do referido embate, pois ganhá-lo implicaria a conquista dos corações e das mentes:

Na luta pelo apoio moral dos povos do mundo, a falta de uma sólida filosofia deixa o Ocidente em grande desvantagem. Há muito que o estado de espírito de seus líderes intelectuais se vem caracterizando pela desilusão com seus princípios, pelo desprezo por suas realizações e pela preocupação exclusiva com a criação de ‘mundos melhores’ [isto é, socialismo e intervencionismo]. Não é com esse estado de espírito que se pode esperar ganhar adeptos. Se quisermos vencer a grande luta que se está travando no campo das ideias, devemos, antes de mais nada, saber em que acreditamos. Devemos também ter ideia clara daquilo que desejamos preservar, se não quisermos perder o rumo. (...) nossa própria sobrevivência pode depender de nossa capacidade de congregar uma parte suficientemente significativa do mundo em torno de um ideal comum¹⁹.

¹⁷Idem, ibidem: 330, ênfases nossas.

¹⁸Idem, ibidem: 322, ênfases nossas.

¹⁹Hayek, 1983: XXXII, ênfases nossas.

(...) devemos esperar que, aqui, ainda exista um amplo consenso com respeito a certos valores fundamentais. Mas este consenso já não é mais explícito; e, para que tais valores voltem a predominar, há urgente necessidade de sua reafirmação e defesa²⁰.

Esse excerto ilustra cabalmente a crença renitente do autor, assim como de outros *ideólogos ultraliberais*, em seus princípios, o que fez que estes intelectuais se tornassem *inflexíveis e radicais*. Mas, mais importante, explicita a *clareza em relação tanto aos objetivos como a os meios para alcançá-los*. Hayek fez questão de enunciá-los, demonstrando, portanto, a percepção ultraliberal quanto a um dos embates ideológicos mais marcantes do século, cujos legados encontram-se claramente nos dias de hoje, como veremos abaixo sobre a realidade brasileira. Daí pode-se compreender a linguagem relativamente simples de boa parte dos livros publicados por autores dessa cepa, pois queriam atingir o público *retransmissor* de opinião, nos mais diversos campos, da universidade à imprensa.

Portanto, a escola austríaca, assim como outras escolas similares (caso da Escola de Chicago e da Escola de Virgínia) funcionaram e funcionam tanto como produtoras de princípios teóricos como propagadoras ideológicas, com grande capacidade de aglutinar e espriar temas da agenda ultraliberal, em contraposição militante à social democracia e ao reformismo em prol da “sociedade de direitos”. A essência discursiva é voltada à preponderância da liberdade individual, em várias dimensões, no contexto do “individualismo possessivo” (Macpherson), do “governo empresarial” (Dardote Laval) e da “individualização das relações sociais” (Hayek), cuja precarização das relações de trabalho e diminuição ao limite dos direitos sociais são consequência indelévelis.

3. O Ultraliberalismo no Brasil e o Golpe do Impeachmentem 2016²¹

A agenda ultraliberal é antiga no Brasil, embora tenha passado boa parte da história na oposição. Do período monárquico à primeira república observam-se momentos de ascendência liberal, sendo, contudo, abortada na segunda República, a partir de 1930, estendendo-se até a ditadura militar. Contudo, mesmo nesses períodos, figuras como Eugênio Gudim e, depois, Roberto Campos, apenas para citar dois importantes economistas representantes do pensamento neoliberal, expressaram, mesmo que contraditoriamente (notadamente o caso de Roberto Campos, que participou dos governos militares), o projeto liberal na perspectiva de sua hegemonia. Paralelamente, a perspectiva capitalista do choque (Klein, 2007), experimentada na década de 1970 no Chile da ditadura militar sob Pinochet, vem avançando em diversos lugares do mundo: Rússia pós Gorbachev no início da década de 1990, Iraque com a invasão dos EUA (décadas de 1990 e 2000), e o Brasil do golpe do impeachment em 2016, apenas para citar três casos, dentre inúmeros outros.

Dessa forma, o *impeachment* representou a artificial desestabilização político/ideológica conduzida pelo consórcio golpista (grande capital internacional e nacional transnacionalizado, classes médias superiores, parte do sistema partidário liderado pelo PMDB/PSDB, grande mídia e Poder Judiciário), quebrando as bases institucionais e sistêmicas que antes pareciam previsíveis e estáveis, e agora se mostram movediças e inconstantes. A instabilidade não atingiu somente dimensões institucionais da democracia liberal. Do ponto de vista

²⁰Idem, ibidem: XXXIII, ênfases nossas.

²¹ Esta seção foi inspirada em partes do artigo publicado por (Leite e Fonseca, 2018).

das políticas públicas, tem ocorrido ataques articulados à cidadania social, que por seu turno já eram discutidos publicamente, caso da publicação, em 2015, do programa do PMDB, intitulado “Uma ponte para o futuro”, que propunha uma série de medidas privatizantes, desreguladora se desregulamentadoras, notadamente dos direitos sociais e trabalhistas. Numa palavra, tratou-se da agenda ultraliberal legatária do movimento visto acima, portanto radicalizada e com desprezo pelas regras democráticas. Segundo o documento do PMDB, na página 2, as mudanças seriam drásticas, pois: “Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional”²². Como se observa, “maioria transitória ou circunstancial” significou “maioria parlamentar” protagonista do golpe de Estado em descompasso ao sentimento majoritário dos brasileiros. Mais ainda, o Plano do PMDB, por sua vez vinculado a centros de pensamento ultraliberal, como o Instituto Millenium e o Departamento de Economia da PUC/RJ, entre outros, incluindo-se os internacionais – todos igualmente legatários da tradição hayekiana, as quais se juntaram outros ultraliberais, como Mises e Friedman – , tinha clareza quanto à derrogação da “sociedade de direitos”, pois o projeto ultraliberal foi assim definido nas páginas 18 e 19 do documento:

- a) construir uma trajetória de *equilíbrio fiscal* duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
- b) estabelecer um *limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB*, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;
- c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade;
- d) executar uma *política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada*, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;
- e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com *maior abertura comercial* e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – *com ou sem a companhia do Mercosul*, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional;
- f) promover legislação para garantir o melhor nível possível de *governança corporativa às empresas estatais* e às agências reguladoras, com regras estritas para o recrutamento de seus dirigentes e para a sua responsabilização perante a sociedade e as instituições;

²² Cf. <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

- g) reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente;
- h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a *identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes;*
- i) *na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;*
- j) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS, com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; reduzir as exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos;
- k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos *licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados;*
- l) dar alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação²³.

Mesmo que parte desse programa seja meramente retórico, caso das referências à democracia e ao respeito às instituições, assim como ao desenvolvimento nacional, trata-se de libelo ultraliberal, notadamente a ênfase fiscalista em detrimento do gasto social; a centralidade da iniciativa privada em detrimento da ação do Estado, assim como a ênfase na competição e na abertura dos mercados nacionais; a peremptória diminuição do papel do Estado como importante player ao desenvolvimento e regulador das atividades privadas; a extinção e redução de programas sociais em nome da “avaliação de seus impactos” (sem a correspondência quanto aos subsídios aos empresários, o que, de certa forma, contraria a doutrina ultraliberal); a derrogação da CLT; a avaliação de que licenciamentos ambientais são “obstáculos” a serem diminuídos/removidos, tornando o país aberto a toda forma de investimento do capital. Todos esses aspectos compõem claro quadro de derrogação da sociedade de direitos (desproteção social e trabalhista), de desregulação e desregulamentação das atividades econômicas, de retomada do padrão subalterno norte/sul nas relações exteriores e de completa ausência de soberania nacional. Impressiona como, na segunda década do século XXI, ideais ultraliberaes gestados ao final do século XIX são tomados como “modernos”, mesmo a despeito de seus retumbantes fracassos, cujos indicadores econômicos e sociais são prova inconteste.

Mas o fato é que esse ideário político/ideológico modifica sobremaneira, como espécie de placas tectônicas, o sentido de desenvolvimento político, econômico e social. As políticas públicas são, dessa forma, realidade mutável extremamente vulnerável dessas transformações.

Tanto o projeto ultraliberal expresso pelo documento “Uma ponte para o futuro” como a trama política sorrateira que levou ao aludido processo artificial de desestabilização da presidenta continuam a agenda anti-direitos que, no caso da deposição da presidente Dilma, representaria concretamente: reforma anti-trabalhista (terceirização irrestrita e derrogação na prática da CLT), congelamento dos gastos sociais por vin-

²³ Idem, ibidem. As ênfases, em itálico, não são do texto original e sim do referido artigo que o analisa.

te anos (caso da Emenda Constitucional nº 95/2016), tentativa de liquidação da previdência social, desfazimento de um sem-número de direitos sociais e extinção da soberania econômica nacional. Trata-se da agenda ostentada pelo PSDB nas últimas quatro eleições em que foi derrotado e agora implementada (sobretudo pelo PMDB) sem a legitimidade do voto.

A deposição presidenta Dilma Rousseff transcorreu “a toque de caixa”: o impeachment foi sacramentado em agosto de 2016 e logo na sequência foi aprovado o referido projeto de emenda constitucional que representou um outro golpe, agora no arcabouço de políticas sociais no Brasil, a EC nº 95/2016, reiterando a primazia da austeridade fiscal exclusivamente sobre as contingências sociais e das políticas públicas voltadas aos pobres (o pagamento dos juros da dívida interna e os subsídios/isenções a setores do capital continuaram, assim como reajustes salariais ao Poder Judiciário). Já julho de 2017 outro capítulo do projeto “Ponte para o Futuro” foi concretizado: a aprovação da também referida Reforma Trabalhista (precedida pela terceirização irrestrita), paralelamente às tentativas de reforma da Previdência, que se encontra na fila legislativa para votação antes ou após as eleições de 2018.

Mas deve-se ressaltar que a dimensão política no que tange à participação popular torna-se igualmente afetada tanto pelas premissas ultraliberais (notadamente a individualização das relações sociais) como por sua agenda (derrogação de direitos). Temas como participação popular, controle social, gestão societal e democracia política e social são claramente ou desestimulados ou reprimidos na era liberal do capitalismo individualizante e de choque.

Por fim, o Poder Judiciário tem protagonizado no Brasil papel extremamente contrário à ordem democrática, não apenas ao não garantir os preceitos constitucionais como ao partidizar-se (no sentido gramsciano de representar grupos de elite em razão da fragilidade dos partidos políticos tradicionais), indo vigorosamente além da chamada “judicialização da política”. O golpe de 2016 foi chancelado pelo Poder Judiciário, assim como os inúmeros atentados às garantias legais relacionadas ao Partido dos Trabalhadores (a prisão do ex-presidente Lula sem provas é exemplo cabal). Igualmente, os direitos sociais e trabalhistas, que estão sendo derogados inconstitucionalmente (vide desrespeito aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, em áreas como direito humanos, social e trabalhista), têm sido claramente permitidos pelas altas cortes judiciais do país.

Logo, a derrocada da ordem democrática no Brasil refere-se tanto às regras do jogo político como aos direitos sociais e trabalhistas. Em outras palavras, a democracia política e social está sendo corroída no país, sendo a agenda ultraliberal inserida autoritariamente, uma vez que não tem votos nem legitimidade, além de historicamente representar fracasso retumbante.

4. Considerações Finais

Como vimos neoliberalismo, aqui tomado em sua versão radicalizada pró-mercado (daí o intitularmos como ultraliberalismo) é um sistema ideológico, sócio/político e econômico que influencia as mais diversas arenas da vida em sociedade: da subjetividade individual à organização econômica dos países e consequentemente o sistema político. Especificamente quanto ao Estado de Bem-Estar Social, suas premissas voltam-se ao combate à “sociedade fundada nos direitos igualitários”, uma vez que “individualismo”, “meritocracia” e “compe-

tição” são suas variáveis-chave. Portanto, o Estado Social representaria o oposto do “individualismo possessivo” (Macpherson) e, logo, o inimigo a ser combatido.

Em relação à democracia, há inquestionável contrariedade dos teóricos neoliberais à “regra da maioria”, uma vez que possibilitadora justamente de “direitos sociais independentemente do mérito”, bordão alardeado por Von Mises, Hayek e Frieman, entre outros. Logo, a democracia como conceito político é submetida ao mercado, retirando dela sua independência conceitual, pois associada ao mercado. Igualmente, a democracia como dimensão “social” (direitos e desmercadorização em meio às estruturas capitalistas) é tomada como inimiga a ser combatida. Portanto, a democracia política e social – dupla face da democracia moderna – é deslegitimada por intelectuais, mídia, think tanks, centros universitários, isto é, pelo discurso hegemônico, influenciando decisivamente a disputa pelo “senso comum”, tal como demonstrado, em outro momento histórico, Antonio Gramsci.

Particularmente, temas como “participação social” e “controle social” são repudiados como formas degeneradas, encarnadas em “populismos”, “irresponsabilidades fiscais”, “bolivarianismos” (em linguagem contemporânea) e todas as formas opostas à primazia do mercado sobre o Estado e sobre a sociedade. De acordo com Naomi Klein, tratar-se-ia da versão extremada do capitalismo contemporâneo e intitulada como “doutrina do choque”.

Portanto, o texto objetivou analisar conceitualmente os fundamentos do neoliberalismo com vistas a examinar a situação política, econômica, social e internacional brasileira após o golpe de Estado parlamentar, ocorrido em 2016, que vem submetendo a sociedade brasileira ao complexo e progressivamente profundo Estado de Exceção. Tais transformações contam com o apoio, ativo e/ou leniente, sobretudo do Poder Judiciário – que por sua vez vem atuando funcionalmente como “partido político” do capital –, da grande mídia (outra forma funcional de “partido político”) e das elites econômicas: nacionais e internacionais. Dessa forma, intentou-se analisar a realidade brasileira pós-golpe dada a vinculação desse com a ideias ultraliberais que, por seu turno, já haviam sido experimentadas no Chile após o golpe militar de 1973.

Conclui-se que o golpe (de Estado) do *impeachment*, que teve o consórcio entre o grande capital (internacional e nacional), parte do sistema partidário, o Poder Judiciário, as classes médias superiores e a grande mídia, vem adotando políticas ultraliberais sem o escrutínio do voto e conseqüentemente da legitimidade, caracterizando-se como Estado Ultraliberal de Exceção. 9

Referencias

- Andersen, G. Sping (setembro/1991). "As três economias do WelfareState" In Revista Lua Nova, n. 24. São Paulo, Cedec. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-64451991000200006.
- Anderson, Perry (1992). O Fim da História: De Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Arrigui, Giovanni (1996). O Longo Século XX (dinheiro, poder e as origens do nosso tempo). Rio de Janeiro, Contraponto, São Paulo, Unesp.
- Berend, Ivan T. (org.) (1998). A Transição para a Economia de Mercado. São Paulo, Hucitec, (Série Economia & Planejamento).
- Boyer, Robert e Drache, Daniel (1996). Estados contra Mercados (os limites da globalização). Lisboa, Instituto Piaget.
- Brunhoff, Suzanne de (1991). A Hora do Mercado: Crítica do Liberalismo. São Paulo, Unesp.
- Buchanan, James & Wagner, Richard (1977). Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes. London, Academic Press.
- Caldwell, Bruce (org.) (1995). Contra Keynes and Cambridge (essays, correspondence). London, Routledge. (The Collected Works of F. A Hayek, volume 9).
- Cockett, Richard (1995). Thinking the Unthinkable (Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983). London, HarperCollins.
- Dardot, Pierre e Laval, Christian (2016). A Nova Razão do Mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo.
- Dicionário de economia (1985). São Paulo, Abril Cultural.
- Draibe, Sônia (março/abril/maio de 1993). "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo" In Revista USP: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, nº 17.
- Eagleton, Terry (1991). Ideology, An Introduction. Oxford. Oxford University Press.
- Faria, Armando M. de (1994). O Jornalismo Econômico e a Cobertura sobre a Privatização (1990/1991). Dissertação de Mestrado ECA USP.
- Flamant, Maurice (1990). O Liberalismo Contemporâneo. Lisboa, Publicações Europa-América.
- Fonseca, Francisco (2005). O Consenso Forjado – A Grande Imprensa e a Formação da Agenda Ultraliberal no Brasil. São Paulo, Editora Hucitec.
- Forrester, Viviane (1997). O Horror Econômico. São Paulo, Unesp.
- Friedman, Milton (1977). Capitalismo & Liberdade. São Paulo, Artenova.
- Fukuyama, Francis (1992). The End of History and the Last Man. New York.
- Gentili, Pablo e Sader, Emir (1995). Pós Neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- Gramsci, Antonio (2000). *Cadernos do Cárcere* (5 Vols.) R. de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Gudin, Eugênio e Simonsen, Roberto (1978). *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- Hall, Stuart & Jacques, Martin (orgs) (1983). *The Politics of Thatcherism*. London, The Camelot Press.
- Hardin, Russel (1999) *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Harvey, David (1992). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- Hayek, F. A. (1985). *Direito, Legislação e Liberdade – uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo, Ed. Visão, 3 volumes.
- Hayek, F. A. (1983). *Os Fundamentos da Liberdade*. Brasília, Ed. UNB e São Paulo, Ed. Visão.
- Hayek, F. A. (1987). *O Caminho da Servidão*. R. de Janeiro, Expressão e Cultura/Instituto Liberal.
- Hayek, F. V. *The Intellectual and Socialism* (1948), várias edições.
- Helleiner, Eric (1994). "From Bretton Woods to Global Finance: A World turned Upside Down" In Stubbs, R. e Undershill, R (eds.). *Political Economy and the Changing Global Order*. St. Martins's Press, New York.
- Hirschman, Albert (1985). *A Retórica da Intransigência (perversidade, futilidade, ameaça)*. São Paulo, Cia. das Letras.
- Hobsbawm, Eric (1995). *A Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914 1991)*. S. Paulo, Cia. das Letras.
- Klein, Naomi (2007). *Shock Doctrine – The rise of disaster capitalism*. New York, Picador.
- Kühnl, Reinhard (1978). *Liberalismo y Fascismo (dos formas de dominioburguês)*. Barcelona, Editorial Fontanella.
- Leite, Cristiane e Fonseca, Francisco (2018). *Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil*. Revista Agenda Política, São Carlos, UFSCAR, v. 6.
- Lippmann, Walter (1961). *A Reconstrução da Sociedade*. Belo Horizonte, Itatiaia.
- _____ (1997). *Public Opinion*. New York, Free Press Paperbacks.
- Macpherson, C. B. (1979). *A Teoria Política do Individualismo Possessivo: de Hobbes a Locke*. R. de Janeiro, Paz e Terra.
- Mises, L. (1987). *Liberalismo, segundo a tradição clássica*. Rio de Janeiro, José Olympio/Inst. Liberal.
- Moraes, Reginado C. C. de (abril/1999). "Filosofemas que têm consequências – a Escola Austríaca e Keynes diante da especulação e da incerteza sistêmica" In *Economia, Política e Ideologias*. Campinas, Unicamp, IFCH, Coleção Primeira Versão, nº 83.
- Moreira, José Manuel (1994). *Hayek e a História da Escola Austríaca de Economia*. Porto, Coleção Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento.
- Offe, Claus (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Parsons, Wayne (1990). *The Power of the Financial Press*. New Jersey, Rutgers University Press.

- Pereira NUNES, J. Manuel (1996). Liberalismo, Brasil e a Década Perdida: manifestações do pensamento liberal no Brasil nos anos 1980. São Paulo, Dissertação de mestrado, Depto. de História, USP.
- PMDB (2015), "Uma Ponte para o Futuro": <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>
- Popper, Karl (2002). A Sociedade Aberta e seus Inimigos. Belo Horizonte, Itatiaia, 1987.
- Santos, W. Guilherme dos (2017). A democracia impedida. Rio de Janeiro, FGV.
- Saunders, Peter e Harris, Colin (1994). Privatization and Popular Capitalism. Buckingham, Open University-Press.
- Thompsón, Andrés A. (1994). "ThinkTanks" en la Argentina (Conocimiento, Instituciones y Política). Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Valdés, J. Gabriel (1995). Pinochet's Economists – The Chicago School in Chile. Cambridge University Press.
- Velasco Cruz, Sebastião C. (1997). "1975/1976. "Luzes e Sombras: O discurso antiestatizante." In O Presente como História: Economia e Política no Brasil Pós-64. Campinas, Ed. Unicamp/IFCH, 1997, Coleção Trajetória 3.
- Vergara, Francisco (1995). Introdução aos Fundamentos Filosóficos do Liberalismo. São Paulo, Nobel.

Sobre el autor/About the author

Francisco Fonseca é professor de Ciência Política na FGV/Eaespe PUC/SP (Brasil) e autor de diversos artigos e livros, entre os quais O consenso forjado – A grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil (2005), Editora Hucitec.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Mudança e descontinuidade? O Orçamento Participativo na agenda política de Porto Alegre (RS), Brasil

Teixeira, Marco Antonio Carvahlo

Fundação Getulio Vargas/EAESP, Brasil

 Marco.Teixeira@fgv.br

Bianchi, Pedro Henrique

Fundação Getulio Vargas/EAESP, Brasil

 bianchipedroh@gmail.com

Rezende, Guilherme José Rodrigues

Fundação Getulio Vargas/EAESP, Brasil

 gui.jrrezende@gmail.com

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 21 marzo 2019

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar como o Orçamento Participativo está posicionado nos planos de governo dos candidatos ao executivo municipal de Porto Alegre na eleição de 2016. Para tanto, realizamos uma investigação de abordagem qualitativa com finalidade descritiva. A estratégia principal para coleta e análise das informações o trabalho utilizou-se de pesquisa documental. A fundamentação teórica contou com a bibliografia constitutiva do ciclo das políticas públicas, com atenção especial a teoria de agenda setting, bem como a própria literatura de participação social derivada da teoria da democracia. Em nossa categorização o tema foi classificado como “relevante” em seis planos de governo, “intermediário” em dois e “indiferente” em apenas um dos documentos analisados. Esses dados nos permitem inferir que, ao menos no plano de propostas eleitorais, a participação social com o OP ainda se posiciona de maneira predominantemente relevante, embora tenhamos críticas a forma de sua expressão nos planos.

Palavras chave

Orçamento Participativo; Participação Social; Agenda Eleitoral, Planos de Governo; Eleições Municipais

Abstract

This article aims to analyze how the Participatory Budget is positioned in the government plans of the candidates for the municipal executive of Porto Alegre in the election of 2016. For that, we carry out a research of qualitative approach with descriptive purpose. The main strategy for collecting and analyzing information was the documental research. The theoretical basis was based on the constitutive bibliography of the public policy cycle, with special attention to the agenda setting theory, as well as the literature on social participation derived from the theory of democracy. In our categorization the topic was classified as "relevant" in six government plans, "intermediate" in two and "indifferent" in only one of the documents analyzed. These data allow us to infer that, at least in terms of electoral proposals, social participation with OP is still predominantly relevant, although we criticize the form of its expression in the plans.

Keywords

Participatory budget; Social Participation; Electoral Agenda, Government Plans; Mayoral Elections.

1. Contexto, justificativa e metodologia

De acordo com Fedozzi (2015, apud Avritzer, 2008; Pires e Vaz, 2010), a partir do contexto sociopolítico da transição democrática (1985 em diante), o Brasil, especialmente no nível local, descentralizado e estruturado político-administrativamente, teve como experiência peculiar o surgimento e a expansão de novas arenas de participação social institucionalizadas, advindas da própria sociedade, dos governos, ou ainda em parcerias, o que na literatura se convencionou chamar de Instituições Participativas (IPs), sobretudo àquela voltada ao chamado Campo de Públicas.

Entretanto, o contexto atual em que o país está submetido, marcado pelo processo de recessão econômica, descrédito do Estado em quanto promotor do desenvolvimento e garantidor de políticas públicas, e ainda o advento de uma agenda liberal-conservadora, começam a sinalizar, e podem de fato representar fortes obstáculos para o avanço de pautas sociais, sobretudo essas que incluem a participação social como elemento importante nas agendas governamentais.

O cenário expansionista no que se refere à sessas iniciativas inovadoras de participação, após a promulgação da Constituição de 1988, em dissonância ao retrospecto autoritário do país, concedeu ao Brasil um título de referência no tocante à participação institucional, dentro daquele contexto de reforma democrática. Uma das IPs mais conhecidas, além dos Conselhos de Política ou de Direitos, se baseia no modelo de Orçamento Participativo (OP) tida como "(...) inovação mais conhecida e difundida no mundo, inclusive em países de tradição democrática do Hemisfério Norte" (Fedozzi, 2015, apud Allegretti e Herzberg, 2004), e que tem na cidade de Porto Alegre um exemplo paradigmático.

Porto Alegre é capital do Estado do Rio Grande do Sul, e de acordo com a estimativa do IBGE para o ano de 2017 a cidade possui cerca de 1.484.941 habitantes, sendo a mais populosa cidade daquele Estado e a segunda do sul do país. Não obstante as dificuldades de gestão próprias das metrópoles, é tida por diversos autores como a cidade que deu origem a uma das maiores e mais bem-sucedidas experiências de participação social: o

OP (Orçamento Participativo), amplamente estudada por diversos acadêmicos no Brasil e no exterior, e premiada por agências cidadãs, comunitárias e de desenvolvimento. É diante dessa caracterização que se justifica a relevância de compreender como a temática da participação social, especificamente do Orçamento Participativo, está inserida nos planos de governo dos candidatos à essa prefeitura, em particular no ano de 2016.

De acordo com a Lei Eleitoral (Lei 9.504 de 1997), em seu artigo 11 é explícita a obrigação condicional para registro das candidaturas, “propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República”. Essas informações são disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no sítio eletrônico divulgacand.tse.jus.br. Optou-se por esse repositório digital em função de sua oficialidade e das possíveis oscilações que os sítios eletrônicos de campanha de cada candidato(a) poderiam representar para coleta das informações desejadas, dada a dinâmica eleitoral.

Desta forma, o objetivo deste artigo foi analisar como o Orçamento Participativo estava posicionado nos planos de governo dos candidatos ao executivo municipal de Porto Alegre no pleito eleitoral de 2016. A pergunta que buscamos responder com essa investigação foi: Como os candidatos(as) à prefeitura de Porto Alegre no ano de 2016 posicionaram o tema do orçamento participativo em seus planos de governo?

Para persecução deste objetivo, fizemos uma investigação de abordagem qualitativa com finalidade descritiva (GIL, 2008). E como estratégia principal para coleta e análise das informações o trabalho se realizou por meio de pesquisa documental, entendida sob a possibilidade de interpretações complementares ou ainda novas, em que documentos estão no “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados” (Godoy, 1995, p.21). O método pode contribuir de maneira complementar somado a outros métodos, ou como elemento principal de uma investigação (Pimentel, 2001). Neste artigo, nosso entendimento é o de que a pesquisa documental foi utilizada enquanto estratégia principal do trabalho.

Em suma, temos como contexto o pleito ao executivo de Porto Alegre (RS) no ano de 2016, sobre a importância da significativa experiência de uma IP como o Orçamento Participativo, especificamente dentro das agendas eleitorais e de governo, feita a partir da análise dos documentos registrados no TSE. Eis nossa sucinta introdução.

2. Fundamentação teórica

A fundamentação teórica contará com a bibliografia constitutiva do ciclo das políticas públicas, com atenção especial a teoria de *agenda setting*, tendo como John Kingdon sua principal referência; bem como a própria literatura de participação social derivada da teoria da democracia, notadamente aquela que versa sobre instrumentos de gestão pública que formam espaços institucionalizados de efetiva atuação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Com esse aporte teórico, espera-se apontar inter-relações entre o conteúdo dos planos de governo analisados, no que tange à participação social junto do OP e os fluxos da agenda, segundo Kingdon, inseridos no contexto eleitoral da prefeitura de Porto Alegre.

Teorias sobre *Agenda Setting*

A agenda está localizada também na teoria dos ciclos de política pública enquanto modelo, sendo uma das etapas que conta com suas particularidades, presente basicamente entre aquelas iniciais desse conjunto de eventos (ou etapas), os quais são de grande auxílio para pensar cada momento separadamente, podendo

compará-los com os de outras políticas e governos. Esses eventos não são necessariamente lineares, e nem os processos políticos são sistemáticos como um modelo pode sugerir. Mas o ciclo das políticas públicas, e a agenda em particular, empresta-nosso entendimento de que a observação de algum padrão é possível, sendo alguns eventos previsíveis, podendo ajudar a entender por que alguns temas entram na agenda, e nela permanecem ou não.

O estágio da agenda no ciclo político, processo em que os problemas ganham a atenção dos governos, equivale ao reconhecimento do problema para a sua resolução. Estratégias que resolvem o problema com o menor custo, que resolvem algum grau do tema eleito segundo critérios dos mais variados (técnicos, científicos, retorno político etc.), estão presentes no processo das agendas. Na dinâmica entre aquilo que se elege como problema e o que se considera como alternativa, não existe ganho completamente satisfatório para todos os envolvidos, entre os que levantam um problema, e os que propõem soluções, uma vez que “um problema é a discrepância entre o *status quo* e a situação ideal possível” (SECCHI, 2011, p.36).

Por agenda, por tanto, entendemos a lista de temas que compreendem essa discrepância e foram considerados e eleitos a serem resolvidos, seja com sua alternativa de solução já dada ou a ser constituída. Vejamos o que o próprio Secchi (2011) tem a considerar sobre a etapa aqui referenciada, e como ela pode variar conforme cada um dos espaços, atores e momentos da política:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar a forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante. (Secchi, 2006).

Podemos citar alguns tipos de agenda, tais como a governamental, cuja lista conta com os temas que são fortemente considerados pelos funcionários do governo; agenda de decisão, com a qual se tem o rol de temas para serem postos à deliberação; agenda sistêmica ou não governamental, em que os temas estão “na boca do povo”, mas não adentram a ordem do dia dos governos; podemos ainda falar de agenda e suas ramificações em outras menores (sub agendas), como é o caso de muitas áreas setoriais, como a saúde, em que se tem uma agenda de doenças psíquicas, mas pode haver uma ainda mais particular para o tema da depressão, por exemplo.

Neste trabalho, em sua parte de análise de dados e informações, daremos destaque para a agenda eleitoral, própria de campanhas, ao pleito da prefeitura de Porto Alegre (RS), focalizando o tema do Orçamento Participativo - uma vez que, como se viu na introdução, esse tema é bastante próprio da capital gaúcha. Vale dizer que, essa agenda eleitoral, em alguma medida, equivale a possível agenda de governo, caso o plano seja eleito.

Inicialmente, os problemas considerados nas agendas fomentam alguns valores que afetam grupos políticos relevantes a ponto de se fazerem presentes, e angariara atenção para a sua situação de dissonância. Eas sim movimentam com maior freqüência a ação governamental os que possuem essa característica. Trata-se de um processo de seleção, cuja dinâmica é dada pela analogia ao processo de seleção natural (Saravia e Ferrarezi, 2007). Kingdon se debruça nessas etapas, a que chamou de pré-decisórias: o estabelecimento da agenda, e a especificação das alternativas. Em suas palavras, agenda é “uma lista de temas ou problemas que são alvos de ação por parte de autoridades em um dado momento”. (Kingdom, 2006, p. 222). E aqui passamos propriamente a desenvolver as definições e conceitos do autor.

Anterior à entrada na agenda, os temas estão submersos ao fluxo dos problemas, o qual carrega em si alguns elementos que não permitem uma banalização de apenas situações desfavoráveis serem tidas como um problema, a ocupar atenção dos governos. Esse é o momento de um olhar bastante atento aos meios que formam a definição, a delimitação, e a consideração de uma situação em problema, tais como informações, indicadores, eventos focos, avaliação de programas existentes etc. O elemento mais característico desse processo é a intersubjetividade, uma vez que o problema é tratado enquanto tal após a consideração consensual de um grupo relativamente significativo no cenário político. Kingdon (2006) considera que condições passam a ser consideradas problemas quando se acredita que alguma coisa deva ser feita para mudá-las.

Outro fluxo importante a se considerar no estudo das agendas é o fluxo da política. Significa que, sem qualquer controle do alcance dos eventos e dinâmicas próprias da política, tanto do ciclo formal de um governo, quanto das eventualidades que abalam o clima público do país, além das negociações entre alianças, disputas e conflitos com a oposição, a agenda, por mais que este já definida, está subjugada à essa vida exógena à sua hierarquia de prioridades. Ou seja, qualquer estabilidade momentânea dada por uma definição da agenda pode sentir abalos tão fortes da aleatoriedade dos eventos políticos, que a hierarquia de problemas listados pode simplesmente se inverter. Veremos, conforme indica a literatura, que essa aleatoriedade repousada em alguns padrões, poderá em alguns casos ser amenizada.

O fluxo das políticas públicas, o terceiro proposto pelo autor americano, caracteriza como o processo é permeado de interesse sem suas causas e consequências, e como isso distorce até mesmo lógicas simples postas em implicações aparentemente necessárias: muitas vezes há disputas entre alternativas, proposituras de caminhos a seguir, antes mesmo do problema (mesmo antes de tudo o que está envolto na definição, delimitação e avaliação de soluções desse problema) ser reconhecido enquanto tal. Ou seja, há uma verdadeira inflação de alternativas para problemas que sequer foram reconhecidos enquanto tal, e que aguardam, soturnos e atentos, uma oportunidade para se imporem. O inverso muitas vezes também é uma realidade: a dinâmica política enfrenta problemas para os quais as soluções não estão postas rápido e facilmente.

Esses três fluxos que brevemente caracterizamos são independentes entre si. Porém, é de um arranjo entre os três que surge mas melhores oportunidades de um tema adentrar a agenda com força o suficiente para ir aos processos de tomada de decisão (o que levará, muitas vezes, a outra ação daquela prevista inicialmente como uma boa alternativa de solução). São esses momentos pré-decisórios que formam o objeto de Kingdon.

São três fluxos que possuem cada qual as suas peculiaridades, estão nas diversas arenas e são impactados por uma multiplicidade de atores e que, em uma palavra, por si só são complexos. Pensá-los em uma espécie de harmonia, para fazer emergir com vitalidade um determinado problema e constituí-lo em prioridade na agenda é, de fato, motivo de bastante dedicação em estudos e pesquisas.

Nesse sentido, podemos dizer que as chamadas janelas de oportunidade são assim desenhadas, e aparecem tanto na dinâmica dos problemas quanto na dinâmica da política. No que se refere a sua aparição na dinâmica dos problemas, os atores que procuram entregar alternativas antes mesmo dos problemas, como supracitado, sobressaem-se nessa competição. São verdadeiros empreendedores políticos. Mas o jogo conta também com fatores como aliança, trocas políticas, disputas entre grupos, o que não torna a alternativa anteriormente disposta ao problema como o caminho a se seguir fatalmente. Até porque-eaí influi a dinâmica do fluxo da política - eventos inesperados podem ocorrer invertendo pautas, definindo novas prioridades, e deixando, talvez para um próximo governo, uma série de problemas que nada mais significam naquele momento.

Trataremos neste trabalho do tema da participação social através do específico instrumento do Orçamento Participativo, presente ou não em um programa de governo, o umas análises aqui propostas, esse instrumento presente na agenda dos candidatos, mas o tema é ele mesmo, hoje, objeto de grandes reconsiderações. Isso porque após alguns anos de experiência com as possibilidades dadas pela Constituição de 1988, a agenda de institucionalização da participação nos governos parecem ao tera tingido toda a expectativa que se depositava no início e meio desses processos. Ou seja, o tema da participação social, e mais especificamente do próprio OP, está em um momento de certa crise na sociedade enquanto IP, e presente dentro de uma agenda acadêmica um pouco mais ampla que é a de reconsideração da participação da população nos governos eleitos.

Por isso, o item OP na lista de prioridades da agenda não está sofrendo apenas perda dos influxos ideológicos sociais, o que não deve explicar de todo o processo de eclipse da efetividade do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Existe o que poderíamos chamar de uma tomada de fôlego por parte da própria natureza do OP pelos atores que defendem a participação social, seja na academia, nas associações de bairro, nas comunidades, nas organizações sociais em geral. Essa conjunção de atores sociais, acadêmicos, burocráticos e de parte da própria sociedade porto-alegrense são fatores que colaboram para a sustentação do OP, mesmo em cenários de crises.

Enquanto instrumento de gestão societária, aquela que têm protagonistas também fora dos governos, atuando junto às administrações, o Orçamento Participativo, antes de estar ou não na agenda dos candidatos, tem sua agenda particular de reformulação. Nisso reside a importância de visitarmos esses planos de governo, uma vez a maneira como abordaram a temática pode facilitar ou não a entrada dessas reformulações e novidades a respeito.

Teorias sobre Democracia e Participação

De acordo com Fedozzi (2015), o debate sobre democracia como regime político mais factível e desejável tem sido acompanhado pelas críticas aos limites da representação eleitoral nos padrões das teorias democráticas vigentes desde o século passado: as teorias realistas, elitistas e pluralistas, dos quais os autores como Weber, Schumpeter e Dahl são os expoente se mais conhecidos.

Desenhada por Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, a Teoria das Elites, ou Elitismo se constituiu preliminarmente em oposição às ideias democráticas e socialistas presentes nos séculos XIX e XX, essa teoria tinha como lei sociológica inexorável a retenção de poder por um grupo pequeno de atores (Fedozzi, 2015 apud Grynszpan, 1996). Segundo essa teoria, o sufrágio universal legitimaria as decisões de um grupo minoritário de representantes eleitos, uma vez que estes estariam dotados de legitimidade para a tomada de decisões. De acordo com essa abordagem, a existência de elites não seria contraditória com a democracia.

Por sua vez, o advento da teoria pluralista da democracia delineada por Robert Dahl (1971) no contexto ulterior à segunda guerra mundial não representa um rompimento com as perspectivas elitistas, uma vez que seus autores concebe ma democracia em um modelo em que diferentes grupos de interesse competem pelo poder. Para tanto, a democracia demanda a poliorquia, ou seja, um suposto equilíbrio competitivo entre os interesse sem conflito, partindo de concepção em que todos esses vetores possuem algum efeitos obre a política, e que nenhum destes grupos detenha um domínio efetivo dos mecanismos de governo (Fedozzi, 2015 apud Dahl, 1971, 1989a,1989b).

Contudo, em oposição às teorias elitistas, a participação é considerada para efeitos de avaliação da qualidade da poliarquia em um determinado país, em função desta ressalva, alguns autores posicionam Dahl em um nível intermediário entre o elitismo/realismo e uma concepção participativa da democracia. Outros sim, a teoria pluralista permanece centrada nos aspectos do processo eleitoral de uma democracia, ou seja, privilegiando a representação em detrimento de outros mecanismos de participação.

Segundo Fedozzi (2015), o surgimento das teorias da democracia participativa remonta às décadas de 1970 e 1980, elencando Pateman (1992 [1970]), McPherson (1978) e Barber (2003[1984]) como importantes autores dessa linha de pensamento, complementa mencionando que a década de 1990 é marcada pelo advento de teoria da democracia deliberativa, pensada por uma série de autores como Habermas (1995, 1997, 1990), Cohen e Arato (1992), Bohman, Rehg (1997), entre outros que juntamente aos teóricos da democracia participativa, se estabeleceram enquanto vertente crítica às abordagens elitistas e pluralistas, mesmo que possuíssem divergências entre as correntes participativas. Resumidamente, o ponto convergente entre essas duas teorias participativas é a premissa de que a legitimidade democrática está alicerçada no fortalecimento do princípio de soberania popular, perspectiva oposta em relação às correntes fundamentadas na representação enquanto elemento central.

Ainda de acordo com Fedozzi (2015, apud Cunningham, 2009), para a teoria da democracia participativa compreende a representação de maneira negativa, entretanto, inevitável, de tal maneira que se debruça positivamente em favor dos mecanismos de participação. Por sua vez, as teorias deliberativas mesmo que considerem a expansão da participação e o fortalecimento das arenas públicas, estão vinculadas na ideia que a principal condição de legitimidade democrática está assentada a um conjunto de regras que permitam e incentivem o debate público sobre questões gerais e específicas, assim como sobre as próprias regras e procedimentos que regulam estes debates.

Outro aporte relevante trata do conceito de Instituições Participativas (IPs), Fedozzi (2015, apud Lüchmann, 2007) insere as IPs em um contexto de superação da dualidade entre participação e representação, para tanto, elenca que essas instituições carregam consigo duas características singulares, sendo a primeira:

[...] participação e representação individual e coletiva; voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as consequências dessa implicação); em diferentes espaços participativos; e com escolha de representantes mediante processos variados (fóruns, eleições, indicações etc.) (Fedozzi, 2015, apud Lüchmann, 2007, p. 150).

Uma política amadora, no sentido positivo do termo e denotando a não profissionalização. E a segunda característica se vincula ao que se chama de o fenômeno da diversificação da representação, a qual insere novos desafios teóricos para conceber a legitimidade desses novos arranjos institucionais, considerando suas especificidades no que concerne aos mecanismos de autorização e *accountability* nestes processos participativos.

Neste artigo, analisamos os planos de governo em quanto agendas orientadas pelos pressupostos das teorias participativas, para elaboração de um entendimento de participação social com foco no processo do Orçamento Participativo. Como dito, as IPs estão aqui concebidas como aqueles espaços oficiais voltados para inserção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, de caráter consultivo e deliberativo, não contemplando ações voltadas para reformulação e/ou ampliação dos clássicos procedimentos eleitorais de natureza parlamentar.

3. Coleta e análise de dados

De acordo com o sítio eletrônico do TSE consultado no dia 11 de novembro de 2017, nas eleições municipais de Porto Alegre em 2016, foram encontradas nove candidaturas deferidas pelo tribunal. A partir destas informações, verificamos a existência e procedemos com o *download* de cada um dos planos de governo dos candidatos e, a partir da leitura de todos os documentos, fomos adiante com a análise tendo como base as fundamentações teóricas supracitadas, de agenda e participação.

Para análise desses dados consideramos o orientado por Guindani (2009) que apresenta três passos para consecução da análise documental: seleção dos documentos baseada em critérios, organização das Unidades de Análise, e categorização da análise. Os procedimentos para seleção dos documentos foram descritos na seção introdutória deste artigo. As Unidades de Análise escolhidas são palavras, frases ou seções dos planos de governo que apontem para uma visão propositiva em relação ao Orçamento Participativo enquanto um problema público, e a ausência desses elementos também serão considerados para a categorização. Naqueles casos em que foi possível, utilizamos de maneira complementar ferramentas de busca automática pelo visualizador de textos *acrobat reader*, o que não excluiu a leitura de cada um dos planos de governo na sua integridade.

Num primeiro momento, realizamos uma análise transversal dos planos de governo, verificando se estes explicitam o orçamento participativo enquanto elemento diretivo ou diagnóstico de sua ausência, como problema público. Isso determinou como critério geral, a composição de grupos de partidos com agendas mais ou menos semelhantes. Outro ponto observado é como o plano aborda a temática, se da perspectiva de conservação, de aprofundamento ou de inovação, ou, ainda, de alguma maneira congregando essas perspectivas.

Desse modo, os planos estão classificados de acordo com a análise em grupo, enquadrados quanto ao seu posicionamento em relação ao OP no plano de governo, configurando as 3 categorias seguintes:

- Relevante: os planos explicitam de maneira clara o orçamento participativo como diretriz de governo e aponta alternativas para sua materialização.
- Intermediário: os planos mencionam o orçamento participativo com alguma relevância, entretanto, não é entendido como diretriz de governo e/ou não aponta alternativas para sua materialização.
- Indiferente: o plano não menciona o orçamento participativo de maneira relevante e não aponta alternativas consistentes para sua materialização.

Abaixo serão realizadas as análises descritivas dentro de cada uma dessas três categorias, a começar com a tabela a seguir, elucidando os grupos de partidos que as compõem:

Tabela 1. Categorias OP no plano de governo

CATEGORIAS	RELEVANTE	INTERMEDIÁRIO	INDIFERENTE
QTD	6	2	1
SIGLAS	<ul style="list-style-type: none"> ○ PSDB ○ PHS ○ PT ○ PTB ○ PSOL 	<ul style="list-style-type: none"> ○ PSL ○ PMN 	<ul style="list-style-type: none"> ○ PV

Fonte: elaboração própria.

Para uma perspectiva geral, notemos que, predominantemente, a categoria relevante forma o grupo mais numeroso. Isso atesta a cultura política da cidade de PoA em relação ao orçamento participativo, o que acarreta, em muitos aspectos, implicações diretas para a qualidade da democracia no município. Ficaremos em duas que julgamos centrais. A primeira implicação diz respeito aos processos eleitorais não acontecerem sem esse tema na agenda eleitoral dos possíveis prefeitos, bem como um problema público já certo a ser tratado também na agenda dos quatro anos de exercício do mandato. A segunda implica um custo político muito alto deixar o tema da democracia direta (simbolizada pelo OP) de lado, e atestam isso as estatísticas registradas para os votos válidos àqueles partidos que estão nas categorias intermediário e indiferente: não receberam mais do que 0,99% do eleitorado nas urnas, enquanto aqueles que estão dentro da categoria relevante estão acima dos 12%, um salto de mais de uma dezena na porcentagem, conforme pode ser aferido no sítio do TSE. De forma geral, pode-se aventar que os custos para deixar essa agenda fora dos planos de governo são maiores do que para sua manutenção. Até pela não obrigatoriedade legal de se seguir o plano de governo apresentado, demonstrado pela assimetria entre o discurso eleitoral e a prática governamental.

Falaremos a seguir de cada uma das categorias, tentando deixar em evidência o que é mais próprio de cada uma delas.

Categoria irrelevante

Para essa categoria enquadrou-se apenas um partido, o Partido Verde. Como já apontado, os votos para esse partido são irrisórios, tendo precisamente 0,6% no pleito. Isso sugere um possível custo político de não se abordar o Orçamento Participativo, em especial, e também a participação dos cidadãos de uma maneira geral. Ou seja, a gestão da cidade possui um elemento básico e sem o qual não é possível discutir, em peso e proporção significativa, o restante das políticas públicas a serem consideradas pelo futuro governo. Esse elemento é a participação popular, e ela recai sobremaneira na figura absolutamente simbólica que é o OP.

Como se trata de apenas um partido na categoria, falemos sobre o plano de governo do candidato. O documento possui 9 páginas e é iniciado com a citação da Lei 9.504 de 1997 e seu artigo 11º que obriga os candidatos a apresentarem seus planos para efeito de registro de suas respectivas candidaturas. Assim como os demais candidatos, o plano é estratificado em temáticas, e na de inovação é que se fala de canais em que o cidadão possa se comunicar com o governo. Porém não há qualquer menção ao Orçamento Participativo, de modo que se pode falar em uma completa alienação da vida política e cidadã da cidade de PoA quando se lê a propositura do partido. A cidade que é reconhecida internacionalmente, por acadêmicos e agências de desenvolvimento social, econômico e humano, como uma referência de participação da população na gestão

pública, e empresta sua experiência a muitas metrópoles pelo mundo, um partido que se furta a pelo menos citar, infere-se que este já se posicionou quanto a competição no pleito.

Categoria intermediária

Com dois partidos compondo esta categoria, temos a menção ao OP, mas não caracterizado como uma diretriz de governo, ou contendo meios concretos para sua materialização. As siglas, embora desconhecidas na grande mídia, Partido da Mobilização Nacional (PMN), e PSL (Partido Social Liberal), são agremiações da década de noventa e compõem bases de alianças significativas no país. Somadas, as siglas não obtiveram 2% dos votos válidos. A inclusão do tema no documento mostra uma atenção à cultura política do município, que com produção de espaços de participação, premiações, reconhecimentos, longevidade, legitimidade pública, criou uma tradição que forma o fazer político da capital. Os partidos entenderam que, assim como é obrigatório o protocolo de registrar um plano de governo, é basicamente obrigatória no plano de PoA citar o OP.

Mas, como se vê, a menção ao OP nos documentos de plano de governo não é suficiente. Tampouco é condição para ganhar o pleito um plano que detalhe as ações e o aprofundamento desse instrumento de cogestão, entre cidadãos e governo. Não queremos inferir isso. Queremos, contudo, explicitar como negligenciar uma ação robusta a respeito representa estagnação e mesmo retrocesso político na vida pública de Porto Alegre, pois os avanços apontados com a implementação do OP são claros e atestados de diferentes fontes, e, de todo modo, estão registrados nos Planos de Investimentos e Serviços de 1991 a 2016 da própria Prefeitura em disputa.

O reconhecimento da participação popular na definição das demandas e alocação dos recursos no orçamento, segundo as prioridades de cada região, ou ainda de cada cidadão cadastrado em um sistema, é uma consideração feita, por exemplo, no plano do PSL. E isso é colocado enquanto crítica ao modelo atual do OP que cooptou delegados e conselheiros para atuações políticas, com demandas previamente acertadas pela lógica da política partidária e instituída no município, e não pela política feita nas conferências, fóruns e reuniões pelos próprios cidadãos. Entretanto, nada além disso é proposto, ficando apenas no aspecto da transparência, mais enquanto um princípio do que como uma diretriz de ação. O plano do PMN não chega nem a isso.

Essa categoria intermediária mostra como o OP é importante, na medida em que ele não pode ser de todo ignorado (como o é na primeira categoria, indiferente), e também como citá-lo de uma perspectiva que apenas o conserve parece ser insuficiente, dado que o seu funcionamento é condição para a vida pública da cidade e basicamente não se discute, mas o seu aperfeiçoamento diante dos desafios atuais é o que se espera. Portanto, propostas como as desse grupo, não versam sobre capacitação, redesenho dos processos, mudanças nas regras de participação e eleição, dentre outros relevantes, para a democratização da participação cada vez mais efetiva do instrumento. São proposituras mais protocolares, uma espécie de caricatura da agenda participativa, que apenas rascunham conceitos caros à política municipal.

Categoria relevante

A presente categoria é composta pelo maior grupo de partidos, cuja soma da porcentagem dos votos válidos ao pleito equivale basicamente a 90% e estão divididos entre cinco partidos (PSDB, PHS, PT, PTB e PSOL). A heterogeneidade das siglas, em termos de ideologias, atesta aquilo que vimos afirmando sobre o OP no artigo: é um elemento comum da política porto-alegrense, o qual não se pode deixar de levar em conta em algum

momento da agenda eleitoral, tanto aquela prévia às eleições (dos debates e promoções dos candidatos), quanto naquela posterior ao pleito (no exercício do mandato, ou enquanto oposição).

Essa categoria tem como característica o fato dos planos trazerem à tona o Orçamento Participativo de maneira clara enquanto uma diretriz do governo, e ainda levantar meios de sua operacionalização. Em outras palavras, a legitimidade pública do OP está posta aqui como uma ação necessária dentro do mandato a ser eleito, e um problema público a ter suas soluções que o orbitam consideradas durante esse processo. Mais do que isso, algumas dessas soluções já estão postas nos planos de governo como atividades que estarão presentes na agenda governamental.

Com a maioria dos partidos partindo para o processo eleitoral admitindo o OP nessas condições, demonstra, quantitativa e qualitativamente, que, não apenas a longevidade e o custo político o mantêm como tema presente, mas também a própria crítica à democracia representativa, com ações concretas de participação, tem peso político e constitui um pano de fundo essencial para política municipal (seja como projeto ideológico, seja como a necessidade política).

Se acompanharmos os planos do primeiro e segundo colocados na eleição (PSDB e PHS, respectivamente), temas como protagonismo, colaboração para além da participação, qualificação para o OP, estão bastante claros e até bem estruturados, no sentido de estabelecerem pontes entre a administração (mormente via Secretaria de Governança, como feito à época) e os espaços de participação social da cidade (no caso em análise, daqueles referentes ao processo do OP). Ou seja, o tema do Orçamento Participativo não está posto de maneira genérica. Há uma clara consideração em relação aos novos meios de participação. Ambos falam de tecnologias e inovação, o que é importante e reveste o tema de relevância, uma vez que condiz com nossos dias e com as novas gerações, facilitando, dinamizando, difundindo essa particular cultura política, atraindo e incluindo os mais jovens:

Serão mantidos todos os mecanismos de participação como o Orçamento Participativo, e outros serão aperfeiçoados e criados, aproveitando as tecnologias de informação do século XXI. (Plano de Governo do PSDB, 2016).

Traz, porém, diretrizes de criação de novos espaços que não estejam partidarizados ou politizados, criticando e imbuindo essas características ao OP. Fato que, ao nosso ver, enfraquece o instrumento participativo, uma vez que não visa atuar nos problemas atuais por que passa a cogestão junto aos cidadãos, e retira do centro do protagonismo da participação social um processo longo, cuja aprendizagem social, organização popular e lideranças de grupos marginalizadas estão, em alguma medida, já consolidados. Primeiro e segundo colocados nas eleições, somando pouco mais que 50% dos votos válidos, apesar de considerarem o OP enquanto relevante dentro das margens aqui erigidas nessa análise, não apontam para uma reestruturação do instrumento em si, implicando na conservação do estatuto atual – principal ponto crítico como veremos.

O curto plano de governo do PT (4 páginas), terceiro colocado nas eleições e partido historicamente vinculado a essa agenda programática, tem a participação social como segundo ponto em suas diretrizes governamentais, reforçando o modelo tradicional com que tem sido realizado o OP, inclusive também mencionando superficialmente o papel das mídias sociais para esse processo de democratização da gestão municipal. Contudo, o documento analisado não permite aprofundar como o partido pretendia materializar essas diretrizes e nem verificar uma reflexão crítica acerca da evolução do OP na capital.

Façamos uma breve reconstituição das mudanças mais importantes na trajetória do OP. Em 2012 houve um alinhamento das demandas definidas entre as deliberações advindas dos espaços de participação com a Lei Orçamentária Anual (LOA), pois havia um descompasso no ciclo do OP com o ciclo orçamentário junto à aprovação da peça na Câmara. Isso fazia com que as demandas definidas demorassem um exercício e meio para adentrarem a execução orçamentária. Essa mudança, além de alinhar o tempo da população com o do governo, transformou as demandas em leis. Tratá-las enquanto tal aumenta o poder de barganha da população em reivindicá-las, caso haja atraso ou negligência por parte da gestão pública.

Entretanto, outro resgate de trajetória recente problematiza a validade dessa mudança. No ano de 2007 foi aprovado pelo Conselho do Orçamento Participativo, a possibilidade de reeleição dos delegados e conselheiros, fato que traz algumas complicações para essa experiência democrática de participação e deliberação. Com essa nova medida no estatuto, muitos representantes da população passaram a se perpetuar na função, fazendo com que a renovação e atendimentos de novas demandas fossem afastadas. O poder de decisão das pessoas diminuiu sobremaneira uma vez que grupos, aliados politicamente, realizavam a manutenção de seus interesses. Assim, também os critérios para a alocação das prioridades ficaram comprometidos. Ou seja, aquelas demandas que agora viram leis, só favorecem a política institucional já estabelecida, ficando as instâncias de participação cidadã do OP apenas um braço do Poder Legislativo municipal, e como uma débil caricatura de democracia participativa.

Feito esse pequeno resgate de trajetória, acreditamos ficar mais claro o ponto crítico que exige uma reformulação estatutária do OP, e não a criação de novos espaços que concorrerão com uma cultura já consolidada. Novos espaços de participação são sempre bem-vindos, mas como nenhum possui a previsão da efetividade dada pelo OP em sua configuração inicial, com deliberação e rotatividades dos representantes, não alinha e não agrega experiência junto aos princípios da democracia participativa.

Esse grupo de siglas enquadrado na categoria relevante é formado pela regra: todos consideram a participação social na gestão como um elemento importante, pois estão inseridos no contexto político da cidade. As exceções ficam para aqueles planos que vão além da crítica e da necessidade de reformulação do OP, incluindo em suas agendas de governo diretrizes e meios claros de qualificar a participação por meio desse tradicional instrumento de cogestão. Fortalecer a autonomia dos participantes com a mudança do estatuto e com o conhecimento e clareza das regras vai ao encontro da superação daquela dualidade evidenciada por Fedozzi(2015) posta em nossa fundamentação teórica, em que representação e participação são, enfim, complementares.

Vejamos a tabela a seguir com o resultado eleitoral e a categoria dos planos.

Tabela 2. Classificação dos Planos de Governo quanto ao Tema e Resultado nas Eleições

Resultado	Candidato(a)	Partido	Nº de Páginas do Plano	Classificação
1º	Nelson Marchezan	PSDB	16	Relevante
2º	Sebastião Melo	PHS	44	Relevante
3º	Raul Pont	PT	04	Relevante
4º	Mauricio	PTB	26	Relevante
5º	Luciana Genro	PSOL	138	Relevante
6º	Fabio Ostermann	PSL	05	Intermediário
7º	Marcello Chiodo	PV	09	Indiferente
8º	Julio Flores	PSTU	10	Relevante
9º	João Rodrigues	PMN	14	Intermediário

Fonte: Elaboração própria.

4. Resultados e discussões

Inicialmente, entendemos como relevante explicar sobre o contexto de crise em que os planos de governo foram elaborados, para depois tecer mos comentários a respeito do orçamento participativo e sua relação com agendas. Em 2016, no ano em que ocorreu as eleições municipais, o país estava imerso em um processo de recessão econômica, e o desaquecimento dos investimentos soma doas altas taxas dedes emprego, representavam grandes impacto se uma miríade de novos desafios para a Administração Pública, principalmente no nível local.

No quarto trimestre da que Le mesmo ano, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), realizada pelo IBGE, a taxa de desemprego atingiu 12% da população economicamente ativa, atingindo cerca de 12,3 milhões de pessoas, recorde da pesquisa, iniciada em 2012. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Estado do Rio Grande do Sul devia à União, em valores nominais, cerca de 57 bilhões de reais, valor equivalente a receita estimada do Estado para o ano de 2016 (R\$58,8bilhões).

Não obstante, sabe-se que grande parte do orçamento do ente municipal, que é o caso de Porto Alegre sobre o qual nos debruçamos nesse trabalho, advém das transferências do Estado e da União; bem como as receitas próprias de ISS (Imposto sobre Serviços) el TBI (Imposto de Transferência de Bens Imóveis) estão sujeitas a variações em detrimento das oscilações de ordem econômica daquele momento por que passava o país, e em alguma medida, ainda passa. Assim sendo, o cenário pode ser caracterizado por dificuldades financeiras para auferir receitas públicas ao mesmo tempo em que cresce a necessidade por maior qualidade e abrangência dos serviços públicos. Contexto similar ao que deu origem ao OP no final da década de 1980, período de gra-

ves crises no cenário macroeconômico, marcado também pela hiperinflação¹, que no ano de 1989 acumulou 1.972,92 %.

Arraigado a esse contexto, qual o espaço para instrumentos de participação social, sobretudo quando estamos falando de um município que tem por tradição a implementação de políticas públicas em conjunto com sua população? Fica claro que as dinâmicas do fluxo da política se encontram com maior rigor, uma vez que a crise influi no grau de disponibilidade dos recursos (verbas, cargos, projetos etc.) comprometendo temáticas sociais de serem incluídas na agenda. As negociações e disputas de interesses entre as alianças, e mesmo junto da oposição, perdem flexibilidade para pautas que envolvem qualquer tema que fuja ao padrão institucional, como é o caso da participação popular efetiva. Isso ilustra o fluxo de problemas impactando as políticas públicas.

Vimos, porém, que os planos se constituem por eles mesmos em propostas de agendas de governo, e que, mesmo em um contexto de crise, em sua maioria, apontam o orçamento participativo, e a participação social como um todo, em um dos principais eixos de suas possíveis gestões. Se serão efetivamente postas em prática ou não, isso somente com uma análise posterior ao pleito, e do governo eleito, é que poderíamos afirmar. A agenda eleitoral dos partidos na cidade de PoA, por tanto, tem na participação social um tema a ser considerado como problema desde o início das candidaturas, e está simbolizado sobremaneira no Orçamento Participativo, por tradição e legitimidade pública. A leitura e análise dos planos em tela aponta para isso.

Da análise das 226 páginas de 9 planos de governo, fica perceptível que parte das propostas são realizadas de maneira pro forma, ou seja, em estrito atendimento à Lei Eleitoral que exige tal documentação para efeito de registro das candidaturas. Tal fato pode ser relacionado com a similaridade na forma de organização dos documentos e até em parte do próprio conteúdo das propostas. Como vimos, de maneira geral, os planos não especificam como pretendem materializar os objetivos propostos, de tal modo que esses documentos podem ser entendidos mais como uma carta de intenções do que como planos de governo que permitam aos cidadãos escolher e comparar as melhores propostas de gestão e políticas públicas para a cidade.

O tema foi classificado como relevante em seis planos de governo, intermediário em dois e indiferente em apenas um dos documentos analisados. Esses dados nos permitem inferir que, ao menos no plano de propostas eleitorais, a participação social com o OP ainda se posiciona de maneira predominantemente relevante. Entretanto, os planos em sua maioria não problematizam a situação dos mecanismos estatutários do instrumento de cogestão em Porto Alegre. Pode-se somar a isso o fato de constarem poucas propostas claras de como pretendem materializar suas diretrizes de governo, seja com as tecnologias citadas, seja pelo uso genérico da palavra inovação, ou mesmo no quesito de críticas ao modelo atual aqui observado.

Como foi mencionado, o tema do OP é uma tradição na capital gaúcha, e sua caracterização nos documentos das candidaturas fica evidente, segundo diversos termos, nomenclaturas, espaços de gestão, entre outros. Com tudo, isso não garante que essa política pública será implementada em cooperação com os cidadãos de maneira efetiva.

Com novos temas ganhando corpo, como a própria crise política do país, e diversas agendas surgindo com ela, a participação social como um todo tem grandes chances de ficar apenas no papel. Esse trabalho tentou


¹ Disponível em: < <https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1989.aspx>>. Acesso em 05/01/2019.

demonstrar como estão postas as alternativas políticas de participação da população na gestão pública, especificamente do Orçamento Participativo, na realidade do município de PoA, e levantou hipóteses sobre elas na conjectura de poderem ou não adentrar às agendas governamentais após a eleição.

A partir da posse do novo governo, Porto Alegre mudou a postura em relação ao Orçamento Participativo. Para tanto, é necessário relembrar o contexto de restrição orçamentária do Estado e do município, assim como ressaltar que no plano de governo do prefeito eleito constava a manutenção do OP e a inclusão de tecnologias para aprimorar mecanismos de participação.

Com base em notícias jornalísticas e em comunicados oficiais do portal da prefeitura, atualizamos como se encontra o OP no município. Em março no primeiro ano de gestão, junto ao 245º aniversário da capital gaúcha, foi realizado pelo Observatório da Cidade (ObservaPOA) o “5º Seminário Porto Alegre em Análise”, que teve o tema “O Orçamento Participativo de Porto Alegre”, que realizou um balanço das principais demandas do OP na cidade. Nesse seminário a prefeitura declarou que o OP não deixaria de existir, contudo, não haveriam mais assembleias para desenvolver novas demandas naquele ano. Segundo o coordenador do OP, Carlos Sieger, a justificativa para essa alteração se baseia na falta de recursos e no levantamento apresentado no seminário, em que das 9.268 demandas feitas entre 1990 e dezembro de 2017, somente 6.873 foram concluídas (74,16% do total). As 2.395 demandas pendentes, foram colocadas como prioridade do município.

Entretanto, no ano de 2017 ocorreram cerca de 19 encontros dos fóruns regionais e temáticos, componentes do OP, entre os dias 21 de setembro e 31 de outubro. Em agosto de 2018, a prefeitura apresentou uma nova plataforma digital para realização de consultas públicas, realizado em parceria com o governo de Madrid, baseado na experiência do portal “Decide Madrid”. A plataforma é baseada em software livre, o aplicativo Cònsul foi adaptado e traduzido pela Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa). Em setembro daquele ano, a plataforma fez sua primeira consulta do OP Digital acerca do tema da mobilidade urbana. A previsão é que no ano de 2019, aniversário de 30 anos do OP, sejam disponibilizadas as seis temáticas do OP para a votação. E para a parte consultiva, destinada às regiões, será possível cadastrar e pedir apoio às demandas, que serão agrupadas em um relatório e entregadas aos conselheiros de cada região depois de sua discussão.

No mês de novembro foi lançado o “Grupo Técnico do Orçamento Participativo”, o objetivo desse grupo técnico é estudar a viabilidade financeira e executiva das 1333 demandas regionais e 364 temáticas. O grupo deve funcionar como um comitê de gerenciamento, com reuniões mensais. Desta forma, as mudanças do OP em Porto Alegre continuam em andamento, em 2018 houve um período de latência do mecanismo de participação, seguido em 2019 de mudanças estruturais relativas à inclusão tecnológica com base em experiências internacionais. Assim sendo, o ano de 2019 que o aniversário de 30 anos do OP, dará indicativos dos caminhos que a prefeitura de Porto Alegre seguirá para uma das mais exitosas experiências de participação social na América Latina. 

Referencias

- BEZERRA, Carla de Paiva. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. de 8 a 12 de maio de 2016.
- FEDOZZI, Luciano J. MARTINS, André L. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e Elitização Política. *Lua Nova* [online]. 2015, n.95, pp.181-224. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: *Bib*, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.
- GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. IBGECidades –Estimativa Populacional 2017 Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- KINGDON, John W. Como chega agora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1.
- KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.
- PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica. *Cadernos de Pesquisa*, n.114, p.179-195, nov., 2001.
- SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricase metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 2015.
- SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, Ailton de. A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da Transição Política em Porto Alegre (1990-2009). Dissertação de Mestrado – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, 2010.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson R. (orgs.) Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.
- TSE Tribunal Superior Eleitoral. Divulgacand. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2016/2/88013/candidatos>> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.

- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Fabio Ostermann. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000025583/proposta_governo1471291721945.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de João Rodrigues. Disponível em:<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88013/210000027920/propostas>> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Julio Flores. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000018056/proposta_governo1471017323968.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Luciana Genro. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000006927/proposta_governo1470693608072.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Marcello Chiodo. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000030973/proposta_governo1471471200852.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE-TribunalSuperiorEleitoral-Divulgacand:Propostas de Governo de Mauricio Alexandre. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000021751/proposta_governo1471633561360.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Nelson Marchezan. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000029381/proposta_governo1471291722755.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Raul Pont. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000003439/proposta_governo1470261601819.pdf> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral - Divulgacand: Propostas de Governo de Sebastião Melo. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RS/88013/2/210000011191/proposta_governo1471637088504.PDF> Consultado em: 12 de Novembro de 2017.

Sobre los autores/ About the authors

Marco Antonio Carvalho Teixeira, professor do departamento de Gestão Pública da Fundação Getulio Vargas/EAESP. Membro do Comitê Científico do Congresso GIGAPP. Pedro Henrique Bianchi. Mestrando em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas/EAESP. Guilherme José Rodrigues Rezende Mestrando em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas/EAESP

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Ação pública no processo de construção do plano diretor em Cidade da Amazônia Paraense

Barros, Jones Nogueira

Universidade da Amazônia (UNAMA), Brasil

 jonesbarros1@hotmail.com

Vasconcellos, Ana Maria Albuquerque

Universidade da Amazônia (UNAMA), Brasil

 anamaria.vasconcellos@unama.br

Vasconcellos Sobrinho, Mário

Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade da Amazônia (UNAMA), Brasil

 mario.vasconcellos@unama.br

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 21 marzo 2019

Resumo

O artigo busca examinar o espaço de ação entre a gestão municipal e a sociedade civil, criado para discutir e elaborar o plano diretor municipal. O estudo enfoca o Grupo de Trabalho, denominado de GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano no município de Baião, no Estado do Pará. Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, com dados obtidos através da observação participante e entrevistas com representantes da gestão municipal e moradores que participaram dos espaços de ação pública. A pesquisa mostra que a interação entre a gestão municipal e a sociedade civil surge como um desafio no modelo de política participativa sociocêntrica com a convergência para uma relação top-down-botton-up, no processo de discussão e elaboração de um importante instrumento delineador das políticas públicas a nível local.

Palavras chave

espaço de ação; plano diretor; participação social

Abstract

The article seeks to examine the space of action between municipal management and civil society, created to discuss and elaborate the municipal directorial plan. The study focuses on the Working Group, called the GTPDIRETOR, as a socio-political space for discussion and formulation of the plan in the municipality of Baião, in the State of Pará. This is a case study with a qualitative approach, with data obtained through participant observation and interviews with representatives of municipal management and residents who participated in public action spaces. The research shows that the interaction between municipal management and civil society emerges as a challenge in the sociocentric participatory policy model with the convergence towards a top-down-bottom-up relationship, in the process of discussion and elaboration of an important effluent instrument of the public policies at local level.

Keywords

space of action; master plan; social participation.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 no Art. 182, afirma que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Em consonância com a Constituição Federal, criou-se o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) constituindo-se marcos histórico no tratamento da questão urbana no Brasil, visto que definiram novas formas de controle do processo de desenvolvimento urbano, através dos instrumentos regulatórios, com o objetivo de renovar as práticas de planejamento, protegendo o meio ambiente e propiciando ao cidadão qualidade de vida.

Nesse contexto a elaboração do plano diretor pelos municípios brasileiros, passa a ser entendido como instrumento de planejamento das políticas públicas e peça chave para o enfrentamento das desigualdades expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental, contribuindo para a minimização desse quadro de desigualdade, quando elaborado e implementado de forma eficaz (Santos Junior; Silva; Sant'Ana, 2011. p.14).

Nesse passo, o artigo busca examinar o espaço de ação entre a gestão municipal e a sociedade civil, criado para discutir e elaborar o plano diretor do município de Baião, localizado na Amazônia Paraense, e foca sua atenção no grupo de trabalho constituído para esse fim, denominado de GTPDIRETOR.

O município apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e de reservas extrativistas. O estudo busca examinar como os diversos atores sociais foram envolvidos no processo de discussão para a elaboração do plano.

Trata-se de um estudo de caso de abordagem qualitativa, com dados obtidos através da observação participante e entrevistas com representantes da gestão municipal e moradores que participaram das audiências públicas.

Procura-se compreender a partir das características de espaços deliberativos se o mesmo configura-se como um espaço de ação pública, possibilitando a democracia deliberativa. Para o exame do espaço criado, elaborou-se um quadro de características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na elaboração de políticas públicas (Tenório et al, 2008; Gutmann, Thompson, 2004; Anduiza, Maya, 2005; Jorba et al, 2009; Parés, 2009).

Definiram-se duas categorias de análise, a saber: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram: estrutura de funcionamento do espaço, comunicação e participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi tomada de decisão.

2. Reflexão em torno da ação pública

Na passagem das décadas de 1980 para a de 1990, os movimentos sociais, com a aspiração de uma sociedade democrática, mais justa e igualitária, influenciaram e deixaram marcas importantes na Constituição Federal de 1988. Evidenciados pela legitimidade de espaços plurais de representação de atores coletivos na participação da gestão das questões públicas, esses movimentos passaram a integrar o processo de elaboração das políticas públicas.

O resultado dessas mudanças, ocorrido em momento de abertura política do Brasil, fez multiplicar pelo país diferentes canais de participação que institucionalizaram os espaços públicos. Inicialmente, esses espaços foram representados pelos diversos conselhos municipais, mas, aos poucos, materializam-se em diversas formas como o orçamento participativo, as conferências públicas, as redes de atores sociais e outros instrumentos de ação pública (Lascoumes & Galès, 2012; Spink, 2012).

De acordo com Tenório et al. (2008), os espaços de ação pública possibilitam a legitimidade das decisões políticas pela deliberação. Na opinião de Brugué & Parés (2012), um espaço deliberativo será viável e funcional se ele atender a dois objetivos principais: primeiro, se o espaço em questão atende a determinados critérios de qualidade deliberativa (diversidade e inclusão, igualdade participativa, dentre outros); e segundo, se ele estaria voltado para a produção de resultados que justificam a utilidade de deliberação das políticas.

A concepção de espaços de ação pública (Lascoumes & Galès, 2012; Spink, 2012) de deliberação que legitime as decisões (Tenório et al, 2008) e que seja funcional de acordo com os objetivos apontados por Brugué & Parés (2012) possibilitam a construção da prática de gestão social (Boullosa & Schommer, 2005; Gondim, Fischer & Melo, 2006; França-Filho, 2008).

Nesse sentido a ação pública também se constrói nas interações sociais, entre os diversos atores, em vez de unicamente no topo do Estado. Por isso, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível, uma vez que, aos se tratar de questões e interesses ainda que comuns, é, também, conflituosa. Sua análise implica em compreender as teias e imbricações em que se estabelecem tais interações e interesses, os quais influenciam a tomada de decisão pela gestão pública, e não apenas segundo dicotomias do modo hierárquico (Congele, 2010; Hassenteufel, 2008).

A ação pública apreendida como campo teórico interdisciplinar de conhecimento se faz presente em diferentes conceitos que tratam dos modos como o interesse comum da sociedade se expressa. Esse campo teórico estruturou-se a partir das vertentes americana e francesa.

Na vertente americana os estudos em torno da ação pública tem como base a tradição das interrelações entre os poderes federais, regionais, locais e urbanos, que justifica a predominância de um modelo pluralista que promove abordagens poliárquicas de poder (Dahl, 1961). A abordagem poliárquica de poder define o nível de democratização, a partir de dois parâmetros: na inclusão popular na escolha de seus representantes e na disputa política para essa escolha. Para essa abordagem, quanto maior for a democratização da inclusão popular nas eleições e das disputas por vagas nos três poderes, mais democrática é a sociedade, com ampla participação popular. Portanto, essa vertente tem seus estudos na ação do Estado e seu poder público, relativizado na análise do processo de decisão (Commaille, 2010).

No que tange à vertente francesa os estudos tem se desenvolvido com a sociologia da ação pública a qual vem se ampliando na Europa, desde os anos 1990, como uma espécie de reação à importância dada até então ao papel do Estado. Os estudos dessa vertente surgem em decorrência do abandono da crença na centralidade do Estado e progressivamente se impõe à ideia de uma ação pública em níveis múltiplos, implicando a multiplicidade de atores, e no seio da qual o Estado não passa de um dos parceiros participantes de sua construção coletiva (Lascoumes & Le Galès, 2012).

A construção coletiva se dá pela ampliação da policentralização dos níveis de ação, e por uma poliarquia institucional, com grande interdependência entre os variados e diferenciados atores, com interesses diversos ou até antagonísticos. A ação pública nasce de discussões, deliberações e negociações, por exemplo, no âmbito dos fóruns, entre atores situados em diferentes níveis, ao longo de um determinado processo. Ela não se reduz à aplicação de regras produzidas de uma direção única, e vindas de cima, mas se constrói no coração das interações sociais, por isso mesmo, ela é passível de ser fragmentada, complexa e flexível (Commaille, 2010).

No âmbito das vertentes americana e francesa sobre estudos de ação pública, o entendimento é de que ambas apresentam divergências. A primeira com foco na ação do Estado e seu poder político, em cuja ação pública está relacionada aos processos decisórios eleitorais. Já na segunda vertente, francesa, os estudos se dão na compreensão da negação de um Estado centralizador e a construção coletiva em níveis múltiplos, implicando a multiplicidade de atores, incluindo o Estado, o qual não passa de um dos parceiros participantes.

Os estudiosos da ação pública no Brasil incorporaram os conceitos e perspectivas mais alinhados à vertente francesa, relendo-as à luz das problemáticas nacionais e com contribuição no estudo sobre políticas públicas, fundamentais para a compreensão do processo de elaboração, implementação e avaliação que tratam a literatura.

A contribuição dessas vertentes norte-americana e francesa permitiu ao campo teórico da ação pública no Brasil incorporar o conceito de gestão participativa, entendida como instrumento para o processo de políticas públicas, de modo que a sociedade tenha relevante papel na construção de uma esfera pública mais democrática.

Nesse sentido o estudo busca examinar o GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano diretor no município de Baião. Procura desvelar como os diversos atores em um município que apresenta um território caracterizado por áreas quilombolas, assentamentos e reservas extrativistas, foram mobilizados a participar do processo de discussão para a elaboração do plano.

3. O plano diretor como instrumento de ação pública e governança

A Lei 10.257/2001, conhecida como lei do plano diretor regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. De acordo com essa lei o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal, torna-se o instrumento básico da política de desenvolvimento do município como um todo, constituindo-se parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O plano diretor entendido como instrumento para o planejamento das políticas públicas sejam elas urbanas e territoriais do município, estabelece dentre as várias diretrizes, a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2011).

A referida lei trás em seu corpo a necessidade da gestão democrática na cidade, com a mobilização da sociedade para participar dos diversos espaços de ação pública, tais como: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal.

Nesse âmbito a defesa da elaboração do plano diretor pelos municípios brasileiros, referendado pela legislação vigente no país, resulta de uma mudança de paradigma na gestão pública, com a ruptura de um modelo centralizador, top-down, para uma gestão dialogada e deliberativa, bottom-up, nos processos de discussão e elaboração das políticas públicas.

Recentemente, no século XXI, autores e profissionais da administração pública tratam de um modelo de administração pública relacional ou deliberativa (Brugué, 2016), também denominada de governança pública (Richards & Smith, 2002), modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Peters, 2013), as quais deveriam na prática integrar-se ao plano diretor do município.

Sobre a questão relacional entre o Estado e os demais atores sociais, Rhodes (1996) compreende que o Estado torna-se uma coleção de redes interorganizacionais, compostas por atores governamentais e sociais sem que aja um ator soberano, cujo objetivo é, por meio dos espaços da ação pública, discutir e elaborar políticas públicas participativas, viáveis e sustentáveis.

Na visão de Kooiman (1993), o modelo de administração da governança pública provoca uma diminuição do protagonismo estatal, tanto no processo de elaboração de políticas públicas a partir do envolvimento de atores não estatais no planejamento e implementação das políticas públicas, quanto no processo de coprodução e cogestão de políticas.

O entendimento de Rhodes (1996) e Kooiman (1993) é criticado por Richards & Smith (2002) que compreendem que o Estado mantém seu papel de líder na elaboração de políticas públicas. De acordo com Richards & Smith (2002), no modelo de administração da Governança Pública, há o estímulo à criação de espaços múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional e nacional. Assim, Richards & Smith (2002) explicam que, nessa relação, o Estado não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle das políticas, que passam a demandar o envolvimento de cidadãos nos processos de discussões e elaboração por meio de mecanismos de democracia deliberativa e o fortalecimento de redes de políticas públicas.

A Constituição Federal, por meio dos princípios e diretrizes, define no art. 204, o papel de assegurar a participação da população por meio de organizações representativas, na elaboração das políticas e no controle das ações, em todos os níveis. A participação social passa a ser parte importante do processo das políticas e nas ações do governo.

A questão da participação da sociedade civil e órgãos não-governamentais ganha centralidade nos debates, especialmente, na academia e estudos que objetivam evidenciar que, por meio de instituições participativas, amplia-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios. O pressuposto é que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando, positivamente, na agenda da gestão pública.

Compreende-se que o processo de envolvimento e participação dos atores sociais no país, a partir do modelo de governança pública, foi e ainda é estimulado pelo Estado, que deixa de ser o único protagonista, com a criação de espaços múltiplos de articulação e deliberação na elaboração das políticas públicas, em nível local, regional e nacional, conforme tratam Richards & Smith (2002).

Nos últimos anos, estudos sobre governança vêm se expandindo, e designa objeto de importante atenção. Kohler-Koch (1999) defende que a governança compreende uma modificação nas relações entre o Estado e a sociedade, e cria uma conversão na pluralidade de interesses sociais em uma ação unitária que contempla as expectativas dos atores sociais.

A governança significa uma nova forma de governar mais cooperativa em que as instituições públicas, os atores públicos e não públicos, públicos e privados, participam e cooperam na formulação e aplicação de políticas e políticas públicas (Mayntz, 2001).

Morata & Hanf (2000) consideram o surgimento da governança uma mudança nas formas tradicionais de gestão. Para esses autores com a governança a forma de gestão hierárquica e o controle dos processos políticos são substituídos por novas formas de regulação. O novo modelo tem como base a negociação entre atores públicos estatais, da sociedade e privados, por meio do diálogo (Brugué, 2016).

A prática da negociação entre os diversos atores estatais ou não, torna o Estado menos poderoso e faz com que as relações estabelecidas se tornem mais flexíveis e opere com uma rede de atores autoorganizadas e interorganizacionais (Rhodes, 1997; Kooiman, 1993), também entendido a partir da perspectiva da co-gestão, co-direção e co-orientação (Kooiman, 1993).

Ainda que seja entendida como uma prática de negociação entre os diversos atores (estatais ou não) e estabeleça uma rede de atores conforme apontam Rhodes (1997) & Kooiman (1993). Cerrillo (2005) atribui que a governança deve integrar-se a princípios que lhes permitem garantir a prática democrática e a realização de seus próprios objetivos, por instrumentos que se integrem a nova realidade a ser enfrentada.

Os princípios da boa governança, a saber, são: participação; transparência; responsabilidade; eficácia; coerência, por meio dos quais a pluralidade de atores devem ser capazes de garantir a tomada de decisões em contextos diversos e complexos, de modo que: todos os atores precisam assumir o papel que lhe corresponde; os atores tenham condições necessárias e suficientes para poder tomar as decisões que correspondem; e tomar decisões (Cerrillo, 2005).

Esses princípios levam os governos ao desafio contemporâneo, em estabelecer diálogos comuns entre os atores do espaço local, o que nem sempre é possível, diante da diversidade de interesses. No entanto, promo-

ver espaços de ação pública de atores locais, a exemplo dos fóruns, conselhos municipais e dos observatórios sociais, dentre outros, sobre problemas públicos pode contribuir para a prática da boa governança, com a participação e o entendimento entre a sociedade civil e a gestão de políticas públicas (Milani, 2008).

Nesse sentido acredita-se que os espaços de reuniões do GTPDIRETOR, das oficinas, audiências e conferências realizadas, constituem-se espaços de ação pública para a mobilização dos diversos atores sociais locais para participação e governança.

Na ótica de Spink (2012), "público" são atores sociais que questionam o assumido papel central da política pública na articulação da discussão e fornecimento de bens e serviços públicos. Segundo Arendt (2008), o termo público, compreende dois fenômenos. Primeiro, que tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Segundo, significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós, porém, à medida que é comum, também é diferente, pois cada um ocupa um lugar, a partir do qual o mundo se apresenta de forma real e com significados distintos, nos espaços de ação pública.

Borges et al (2016) argumentam que a ação pública é a relação entre múltiplos atores em uma variedade de formas de integração presentes na arena pública. Estas formas ampliam espaços e possibilidades para a ação pública, tanto de interesses públicos quanto privados, a exemplo de redes, associações e moradores (Spink, 2012) nas questões relativas às políticas públicas.

A ação pública é compreendida na visão de Hassenteufel (2008) a partir de uma perspectiva estratégica e cognitiva, de um "Estado regulador", que de fato resulta de configurações múltiplas, das estratégias dos atores, da rede de ação pública e dos sistemas de ação que seguem um modelo decisório resultante de uma acumulação de regulamentações negociadas, nas interações de forma transversal, horizontal e de circularidade do tipo de baixo para cima (bottom-up) do que numa concepção linear e hierárquica do tipo de cima para baixo, top-down.

Considera-se que no Brasil o protagonismo entre os atores estatais e não estatais foi decorrente das transformações na administração pública no Brasil, desde a década de 2000, inclusive com regulamentação de leis, a exemplo da 10.257/2001, e suscitou uma gestão mais participativa e dialógica, na qual a tomada de decisão das políticas públicas foi exercida por diferentes atores sociais, nas práticas de fóruns e conferências deliberativas que ganharam visibilidade no país, sendo esses espaços definidos como espaços híbridos de ação pública (Spink, 2012).

Argumenta-se que o envolvimento dos diversos atores no processo de elaboração e implementação da política pública ocorre em espaços de ação pública, entendido como espaço comum de relação entre múltiplos atores (sociedade, estado e mercado), em diferentes formas e possibilidades de integração. Contudo, na medida em que é comum, também é diferente, pois cada um ocupa um lugar, a partir do qual o mundo se apresenta de forma real, plural e com significados distintos, a partir dos quais a política pública deveria ser construída, tendo como referência o plano diretor municipal (Brasil, 2001).

Nesse âmbito de discussão compreende-se que o GTPDIRETOR ao mobilizar os múltiplos atores locais do município, constituiu-se num espaço de ação pública para a interação e diálogo no processo de elaboração do plano diretor de Baião.

4. O processo de construção do plano diretor no Município de Baião

O município de Baião está inserido na mesorregião do Baixo Tocantins. De acordo com o IBGE (2017) a população do município foi estimada em 46.110 habitantes. O município se estende por 3.758,3 km², com densidade demográfica de 12,2 habitantes por km². A figura 1 apresenta a localização do município.

FIGURA 1 – Localização do município de Baião (Grupo de trabalho plano diretor, 2018)



O município de Baião é formado por cinco distritos, dos quais somente o distrito principal (sede) está parcialmente regularizado de forma fundiária, fato que aponta para a necessidade de um plano diretor que estabeleça como prioridade, também, essa questão. No quadro 1 apresentam-se os distritos do município.

Os cinco distritos que constituem o município revelam a diversidade de seu território, ao tempo em que evidencia que a elaboração de um plano diretor que atenda as suas reais demandas, é um grande desafio como aponta Milani (2008).

De acordo com a lei 10.257/2001^o o município a cada dez anos precisa reelaborar seu plano diretor. No caso específico de Baião, desde o ano de 2016 que esse processo deveria ter sido posto em prática, contudo, não houve interesse da administração naquele momento.

No ano de 2017, o município de Baião em parceria com o Governo do Estado do Pará, no âmbito do Programa Estadual de Ordenamento Territorial – PROTURB elaborou um relatório técnico, com o objetivo de apresentar a realidade atual municipal, com vistas, a subsidiar a avaliação da Lei nº 001/2006, denominada Plano Diretor Municipal, com vistas à elaboração de um novo plano.

Para a elaboração de um novo plano foi constituída a Comissão Técnica Municipal (formada por 12 representantes das diversas secretarias municipais) formalizada através do decreto municipal de nº 286/2017, aqui denominado de Grupo de Trabalho do Plano Diretor - GTPDIRETOR, enquanto espaço sócio-político de discussão e formulação do plano no município de Baião, pelo qual se protagonizou todo o processo de mobilização social para a discussão e elaboração do plano diretor de Baião, o qual subsidiará pelos próximos dez anos as políticas públicas locais

QUADRO 1 - Distritos do município de Baião (Grupo de trabalho plano diretor, 2018)

Distritos	Vilarejos dos Distritos
Distrito Sede	Está localizada a cidade, a parte mais urbanizada do município e toda a estrutura administrativa, além das Vilas de Arumanzal, Calados, Cardoso, Dutra, Açaizal Centro, Angu Pegado, Recreio, Engenho, Marariá, Igarapezinho, Limãozinho, Carananzal, Santa Fé, Tambaí, Flexal Centro, Caju, Bracinho, Bracinho do Icatú, Flexal Centro, Icatú, Angelim Colônia, Custa me Ver, Maçaranduba e Taboca.
Distrito de São Joaquim de Itaquara	Estão localizadas as seguintes Vilas de São Joaquim de Itaquara, Matacurá, Pantoja, Flexal Beira, Acapú, Acebolal, Prainha, Igarapé Seco I, Igarapé Seco II, Igarapé Grande, Apeí, Pedral, Assentamento Novo Açaizal, Matacurazinho, Piranopam, Alto Apeí, Xininga, Ilhas de Santa Maria do Andirobal, Ilha de Catinga, Rua do Fogo e Açaizal Ilha.
Distrito de Umarizal	Estão localizadas as seguintes Vilas de Bailique Beira, Araquembaua, Baixinha, Bailique Centro, Igarapé Preto, Umarizal, Poção, Taperuçú, Varginha, Pampelônia, Campelo, Boa Vista, Paritá, São Bernardo, Balieiro e Abade. Caracteriza-se por territórios quilombolas.
Distrito de Joana Peres	Composto pelas Vilas de Anilzinho, Joana Peres, Ipaú, ParitáMiri e Mariano. Caracteriza-se por reservas extrativistas.
Distrito de Km 50	Estão localizados os povoados de Arrependido, Fugido, Aldeia Trocará e os Assentamentos Chico Mendes II, Angelin I, Angelin II, Salvador Alende, o8 de Março, Boa Sorte I, Boa Sorte II, Espírito Santo, Pouso Bonito, Itacoroa, Beija Flor, Ladário, Santa Marta, Santa Maria, Pirassununga, Santa Fé, Olean, Lucas e Amapá II. Caracteriza-se por áreas de assentamentos.

A realidade atual do município de Baião foi debatida a partir da leitura técnica e comunitária realizada durante as audiências públicas para a revisão da Lei nº 001/2006 – Plano Diretor do Município de Baião.

O exame do GTPDIRETOR, deu-se a partir do quadro de características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na elaboração de políticas públicas (Tenório et al, 2008; Gutmann, Thompson, 2004; Anduiza, Maya, 2005; Jorba et al, 2009; Parés, 2009), conforme apresentado no quadro 2 abaixo.

QUADRO 2 - Características processuais de espaço deliberativo como critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos

GTPDIRETOR			
CATEGORIAS	CRITÉRIOS	OBJETIVOS	PERGUNTAS
Processos de discussões	- Estrutura de funcionamento do espaço	Observar a estrutura de funcionamento do processo de discussão no espaço deliberativo.	- Como foi instituído e constituído o espaço? - Definiu-se uma estrutura de funcionamento do espaço e encontro dentre os diversos atores?
	- canais de difusão	Verificar a existência e utilização de canais adequados ao acesso à comunicação e informação para a mobilização dos potenciais participantes	- Os participantes tiveram acesso às informações sobre o processo de elaboração do plano? - Que instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações e fortalecimento da mobilização
	- Participação de diferentes atores	Observar a atuação de organizações da sociedade civil, instituições de ensino, bem como, cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	- O espaço possibilitou a participação de diferentes atores (organizados ou não) no processo de discussão e elaboração do plano? Quais? Como?
Resultados da deliberação	- Tomada de decisão	Examinar ações concretas em consequência do processo de deliberação: a) incidências (ações concretas correspondentes às demandas e propostas surgidas na esfera de deliberação).	- Quais as ações propostas que resultaram do espaço de deliberação como tomada de decisão e constituíram o plano?

(Elaborado a partir de Habermas, 2010; Tenório et al., 2008; Anduiza & Maya, 2005; Jorba et al., 2007; Brugué & Parés, 2012).

Para a análise do GTPDIRETOR definiu-se duas categorias de análise, a saber: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram: estrutura de funcionamento do espaço, comunicação e participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi a tomada de decisão.

4.1 Processos de discussões

Esta categoria tem como objetivo apresentar como ocorreu o processo decisório nas interlocuções dos atores envolvidos nas atividades do espaço ação pública, quanto à participação social nas questões voltadas à discussão e elaboração do plano diretor.

A categoria “processos de discussões” refere-se à análise de critérios através da autoridade negociada no espaço de ação pública. Segundo Tenório et al (2008) a categoria processos de discussões, pressupõe igual-

dade de direitos e é entendido como um momento intersubjetivo e comunicativo, que possibilita o entendimento dos diferentes atores sociais envolvidos.

Nessa categoria examina-se como ocorreu o processo decisório no diálogo entre os atores a partir dos critérios definidos: estrutura de funcionamento do espaço, canais de difusão e participação de diferentes atores.

4.1.1 Estrutura de funcionamento do espaço

Neste critério buscou-se observar: como foi instituído e constituído o espaço de ação pública? Definiu-se uma estrutura de funcionamento do espaço que possibilitou o encontro e engajamento entre ao diversos atores?

O espaço de ação pública foi instituído no ano de 2017, no âmbito da parceria do município de Baião com o Governo do Estado do Pará, no Programa Estadual de Ordenamento Territorial – PROTURB. Para a elaboração de um novo plano a Comissão Técnica Municipal, formalizada através do decreto municipal de nº 286/2017, foi dividida em três subgrupos, cada grupo formado de quatro representantes da Comissão, com atribuições específicas. O quadro 3 a seguir apresenta os subgrupos e suas atribuições.

QUADRO 3 - Subgrupos e suas atribuições no GTPDIRETOR

SUBGRUPOS	ATRIBUIÇÕES
Planejamento	suporte material, humano e financeiro necessários, comunicação com os demais atores envolvidos e pelo diálogo intragovernamental durante todo o processo de revisão do Plano Diretor.
Técnico	Elaboração dos produtos como: mapas temáticos, sistematização e análise dos dados em geral.
Operacional	Organizar documentos, registrar, elaborar atas, elaborar ofícios, registro fotográfico dos eventos, organizar a logística e mobilização para os oficinas comunitárias, audiências, conferência e coordenar os transportes para os eventos.

(Grupo de trabalho plano diretor, 2017)

Notou-se que a formação dos subgrupos foi importante para o funcionamento do espaço, demonstrando uma organização e possibilidade de participação compartilhada dos diversos atores, pelo agendamento das reuniões, como aponta a Representante da Representante da Secretaria de Planejamento.

Observou-se que os subgrupos, na prática foram interdependentes e ao longo dos trabalhos passaram a se reunir em conjunto, de modo que as informações e conhecimentos fossem compartilhados com todos os membros:

[...] Essa estrutura em subgrupos otimizou o tempo e facilitou a dinâmica do processo. Pois cada um conhecia seu papel dentro da estrutura (Representante da Secretaria de Planejamento)

[...] O processo estrutural foi-se criado de acordo com as fases de execução de revisão do Plano Diretor – Fase preparatória (auditório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas /SEDOP – Belém-PA), Fase de Execução (Oficinas Participativas nas comunidades Rurais – Quilombolas, assentamentos e resex - e comunidades Urbanas – bairros e área cen-

tral), Fase de Avaliação da Legislação (Cruzamentos das informações da realidade atual com as diretrizes da lei do Plano Diretor -Câmara Municipal de Vereadores) e Fase das Proposições, sistematização e Devolutiva a Sociedade Civil (Conferência de Exposição de Revisão do Plano Diretor – Auditório da Biblioteca Pública Municipal) (Representante da Secretaria de Educação)

Na análise do critério percebe-se a convergência com as idéias de Brugué & Parés (2012) os quais advogam que a qualidade do espaço de ação está relacionada também a certos padrões de funcionamento que definem padrões de comportamento dos agentes envolvidos no processo. Para esses autores o espaço de ação precisa ser regido por diretrizes operacionais que definem as regras e a comunicação que possibilite a organização construtiva do diálogo e evite dispersão dos atores.

4.1.2 Canais de difusão

A fluência das informações faz-se necessária para reunir todos os participantes no espaço de ação pública. A utilização de canais de difusão adequados para se atingir tal objetivo é imprescindível (Tenório et al, 2008).

No critério em análise buscou-se observar: os participantes tiveram acesso às informações sobre o processo de elaboração do plano? Que canais de difusão e instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações e fortalecimento da mobilização sobre o plano?

Observou-se que no espaço de ação pública, a fluência das informações e a comunicação entre os diferentes atores foi estabelecida com a utilização de vários canais de difusão, os quais favoreceram o processo de comunicação para a disponibilização das informações e mobilização dos participantes, dentre eles: a criação de um grupo no aplicativo “WhatsApp” e a comunicação via E-mail com criação de canal específico para as questões que envolvesse a discussão sobre o plano diretor. Foram através desses dois canais de comunicação que se disponibilizou todas as informações, comunicados e mobilização entre os participantes dos subgrupos:

[...] Todos interagem em tempo real, pois foi criado um grupo de whatsapp e as informações eram repassadas em reuniões semanais e através de e-mails. Foram utilizados todos os meios de comunicação disponíveis como ofícios, mensagens eletrônicas e whatsapp e redes sociais, carro som, faixas, cartazes e convites individuais (Representante da Secretaria de Planejamento).

Tenório et al (2008) &Brugué (2009) atribuem que o processo de comunicação nos espaços de deliberação para que alcance os objetivos da coletividade requer uma qualidade da informação, a qual a clareza, a utilidade e a pluralidade constitui características importantes para o processo de envolvimento e discussão entre os participantes.

Durante a observação participante no espaço de ação verificou-se que o processo de comunicação ocorreu com clareza e de forma plural e possibilitou o envolvimento dos diversos atores nos subgrupos.

Habermas (1984) atribui que o processo de comunicação nos espaços de deliberação resulta da ação comunicativa, na qual os atores da sociedade buscam entendimento comum e coordenam ações por argumentos fundamentados, consenso e cooperação, em vez de ação estratégica estritamente em busca de seus próprios objetivos.

O processo de comunicação entre os diversos atores constituiu-se uma ferramenta imprescindível para a qualidade do espaço de ação, que favoreceu a deliberação e a tomada de decisão pelos participantes no processo de elaboração do plano diretor.

4.1.3 Participação de diferentes atores

No critério de análise sobre a participação buscou-se examinar se o espaço possibilitou a participação de diferentes atores (organizados ou não) no processo de discussão e elaboração do plano e qual forma de participação.

O processo de descentralização na gestão das políticas públicas conferido pela Constituição de 1988 impulsionou a criação de espaços de ação pública, a exemplo dos conselhos municipais da saúde e educação e movimentos sociais para a mobilização da participação popular nas discussões e tomadas de decisões da política, de maneira mais efetiva (Montecinos, 2009).

A temática da participação, especialmente no Brasil, como resultado de duas décadas de regime ditatorial, experimenta um renascimento a partir da década de 1990. A partir de então, o uso da palavra “participação” é generalizado que alguns falam de uma mudança de paradigma para o desenvolvimento participativo (Chambers, 1994), o qual favorece a racionalidade substantiva com colocação das pessoas, em primeiro lugar, e não as coisas, características do modelo racionalista instrumental, cuja participação e decisão sobre as questões públicas centravam-se no decisor político.

Nesse contexto de valorização da racionalidade substantiva, várias formas de participação foram estimuladas, quer pelo Estado ou pela organização da sociedade civil, por meio de conselhos, fóruns, comissões, audiências públicas, conferências.

No Brasil uma forma de espaço de participação social foi estimulada por conferências nas mais diversas áreas de políticas públicas como a educação, assistência social e saúde, sendo que entre os anos de 2003 e 2012 realizaram-se 87, ou seja, 67% das conferências públicas ocorreram nos últimos dez anos, considerada a década das conferências. No período citado, participaram aproximadamente 7 milhões de pessoas, considerando apenas a população adulta do país (Avritzer & Souza, 2013), questão que reforça o quanto é importante e necessário envolver os diversos atores nas discussões que tratam dos problemas da sociedade, a exemplo do GTPDIRETOR em estudo.

No processo de discussão para a elaboração do plano diretor, o GTPDIRETOR buscou mobilizar a participação da sociedade não organizada por meio de oficinas, audiências e conferências públicas. Para a mobilização dos atores foram utilizadas diversas formas de publicização, como relato:

[...] Diversos meios de comunicação pra chegarmos ao nosso público, desde carro som nas ruas, como cartazes fixados em pontos estratégicos, também foi utilizado alguns convites direcionados a líderes comunitários que ficariam responsáveis em fazer a mobilização no modo boca a boca (Representante da Secretaria de Agricultura).

Por se tratar de uma política pública tão importante para a vida das pessoas, acredita-se que a publicização (Tenório et al, 2008) levaria uma maior participação de atores sociais interessados em dialogar na elaboração do plano diretor municipal. No quadro 4 apresenta-se os locais, datas e horários das oficinas públicas.

QUADRO 4 - Locais, datas e horários das oficinas públicas

Oficinas Comunitárias	28/11 a 15/12/2017
Zona Rural (10 Oficinas)	
• Engenho	• 30/11 - (09h00min)
• Arumanzal	• 30/11 - (15h00min)
• Calados	• 04/12 - (09h00min)
• Igarapé Preto	• 04/12 - (09h00min)
• Joana Peres	• 04/12 - (09h00min)
• Novo Tesouro	• 05/12 - (09h00min)
• Km-50	• 05/12 - (09h00min)
• Massaranduba	• 05/12 - (15h00min)
• Ituquara	• 11/12 - (09h00min)
• Santa Maria do Andirobal	• 12/12 - (09h00min)
Zona Urbana (05 Oficinas)	
• Bairro Novo (Escola Sinagoga)	• 28/11 - (17h00min)
• Maracanã (Barracão de São Sebastião)	• 30/11 - (17h00min)
• Bela Flor (Igreja Nova Aliança)	• 30/11 - (09h00min)
• Bairro Central (Assembléia de Deus)	• 05/12 - (17h00min)
• Mutirão (Biblioteca Pública)	• 07/12 - (17h00min)

(Grupo de trabalho plano diretor, 2017)

Foram realizadas quinze oficinas públicas, sendo dez no meio rural e cinco no meio urbana, além de duas audiências públicas e uma conferência. Esses espaços de participação foram estimulados pela Gestão Municipal e pelo GTPDIRETOR, sendo de acesso livre, cujo objetivo foi ouvir as pessoas (Chambers, 1994) dos diferentes distritos e vilas sobre os problemas que os afetam, para colaborar com a elaboração do plano diretor municipal:

[...] Envolvendo a sociedade civil e o poder público na área rural e urbana. Nestes espaços era enfatizada a importância do plano diretor para o planejamento territorial urbano e para a definição das políticas públicas em todas as áreas de desenvolvimento municipal. Após as exposições dos temas e amostra de vídeos sobre o processo e sua importância, havia discussão da plenária, que fazia suas considerações e avaliações e propostas (Representante da Secretaria de Planejamento).

[...] Todo o processo de execução/elaboração foram realizados diretamente entre comissão e sociedade civil. Dessa forma, entendemos o que a Administração estava oferecendo a sociedade e o que, de fato, a sociedade necessita atualmente e futuramente (Representante da Secretaria de Educação).

[...] Reunir através de audiências públicas pra ser coletado as proposições dos comunitários tanto da zona urbana como zona rural. Audiências essas foram de extrema importância pra se conhecer as problemáticas dos bairros e comunidades rurais, onde os moradores tiveram oportunidade de colocar quais seriam suas necessidades e prioridades (Representante da Secretaria de Agricultura).

Nesse critério, observou-se a importância dos burocratas de rua (Hjernet al, 1982) como as lideranças comunitárias, moradores, funcionários públicos, estudantes e professores no envolvimento com a identificação dos reais problemas para a elaboração do plano. Todos eram convidados a participar, não ocorrendo restrição e nem limites de pessoas, o acesso era livre.

4.2 Resultados da deliberação

Nessa categoria analisou-se um critério: a tomada de decisão, no espaço de ação criado para discutir e elaborar o plano diretor de Baião. O enfoque foram os problemas e as propostas que possam incidir na tomada de decisão pela gestão pública.

4.2.1 Tomada de decisão

Neste critério de análise identificaram-se os problemas e propostas no processo de deliberação durante as oficinas, audiências e conferência pública, nos cinco distritos, para subsidiar a tomada de decisão na elaboração do plano e das políticas públicas. A criação do espaço de discussão é justificada de acordo com Brugué & Parés (2012) os quais advogam que a tomada de decisão constitui-se um dos objetivos que justificam a criação de espaços de deliberação. São espaços de proposições e decisões que podem determinar o conteúdo final, cuja compreensão é fundamental para o entendimento do processo através do qual se alcançou a escolha final (Dente & Subirats, 2014). Acredita-se que as deliberações no espaço criado incidem na tomada de decisão para a formulação do plano diretor do município de Baião, com capacidade de transformação da realidade local, conforme trata Blanco (2016).

Compreende-se que o processo de decisões políticas é crucial, pois implica decidir ou não entre várias soluções e alternativas a respeito de um problema coletivo e que em caso de regimes democráticos tais decisões deveriam ser de caráter coletivo e necessário envolver uma pluralidade de atores (Dente & Subirats, 2014), uma vez que são esses atores que no cotidiano convivem com as mais distintas realidades e problemas que lhes afetam na cidade. Tal envolvimento de atores fora observado no espaço de ação, quer seja pela formação do GT, bem como nas oficinas, nas audiências e na conferência pública. O quadro 5 apresenta as propostas dos diversos atores que participaram do processo de discussão para a elaboração do plano.

QUADRO 5 - Propostas para a elaboração do plano diretor de Baião

Propostas na área de Proteção Social	Propostas na área de Promoção Social
Habitação	Educação com Qualidade para Todos
Emprego e Renda	Arte e Cultura
Combate à Violência contra a Mulher	Esporte e Lazer
Abuso e Exploração de Crianças e Adolescentes	Biblioteca Pública
Gravidez na Adolescência	
Saúde com Qualidade e Garantia de Acesso	
Segurança e Defesa Social	
Proteção e Defesa Civil	
Propostas para o Desenvolvimento Econômico e Social	Propostas para o Desenvolvimento Econômico
Urbanização e Melhoria Habitacional	
Comunicação	Agroextrativismo e Fruticultura
Energia	Comércio e Serviços
Abastecimento de água e Uso de Recursos Hídricos	Agroindústria
Drenagem urbana e Esgotamento Sanitário	Agropecuária
Mobilidade, Transporte e Trânsito	Atividade Artesanal e Industrial
Proteção ao meio ambiente	Pesca e Aquicultura
Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos	

(Grupo de trabalho plano diretor, 2017)

As propostas identificadas estão concentradas em quatro áreas da gestão pública: proteção social; promoção social; desenvolvimento econômico e social e desenvolvimento econômico. Ainda que, apresentam-se em tais áreas, compreende-se a necessidade de integração entre as diversas secretarias municipais para o planejamento das políticas públicas.

Acredita-se que as propostas identificadas pelos participantes nos espaços de ação pública, de forma colaborativa, ainda que não exista garantia de implementação pelo decisor da política, constituem-se contribuições do mundo da vida e da realidade vivida pelos sujeitos nos diferentes distritos e bairros de Baião, que por um viés bottom-up podem subsidiar a elaboração do plano e influenciar a tomada de decisão das políticas.

5. Considerações finais

Constatou-se que a elaboração do plano diretor no município de Baião se deu a partir da iniciativa da gestão municipal, que por meio de decreto constituiu a comissão técnica, denominada neste trabalho de GTPDIRETOR, por meio do qual se protagonizou a participação dos diferentes atores sociais que foram mobilizados para a discussão e elaboração do plano. Tal experiência evidenciou a interação e a convergência para uma relação top-down-botton-up, no processo de discussão das políticas públicas.


A iniciativa da gestão municipal em envolver diversos atores da sociedade no processo de discussão e elaboração da política pública evidencia que o município deixou de ser o único protagonista, o que permitiu que diversos atores sociais participassem, considerando-se uma iniciativa positiva com interação sociocêntrica.

Para a análise do GTPDIRETOR definiu-se duas categorias de análise: processos de discussões e resultados da deliberação. Na primeira categoria os critérios utilizados foram: estrutura de funcionamento do espaço, comunicação e participação de diferentes atores. Na segunda, o critério foi tomada de decisão.

Com referência à “estrutura de funcionamento do espaço” o estudo mostra que o GTPDIRETOR sistematizou o trabalho em três subgrupos, bem como se definiram horários e dias das reuniões, de modo que todos os envolvidos pudessem de fato participar. Nesse critério observa-se uma convergência empírico-teórica sobre a qualidade do espaço de ação está relacionada também a certos padrões de funcionamento que definem o comportamento dos agentes envolvidos no processo.

No tocante ao critério “canais de difusão” o estudo mostra que o processo de comunicação entre os membros dos subgrupos possibilitou a mobilização dos atores para o espaço de deliberação. A participação dos diferentes atores ocorreu pela mobilização dos moradores para as oficinas, audiências e conferência pública, com publicização nos bairros e distritos.

Observou-se uma vinculação empírico-teórica com a perspectiva sociocêntrica caracteriza-se por uma visão pluralista de atores políticos e sociais como novos agentes e o Estado democrático. Ela ainda indica um modo pós-burocrático de planejar e gerir políticas públicas, com base em diálogo e construção de consensos. Quanto ao critério tomada de decisão o estudo aponta que o espaço de ação criado e a mobilização para a participação nas oficinas, audiências e conferência pública, possibilitaram a identificação dos problemas e propostas, as quais subsidiaram o produto final, o plano diretor de Baião. A criação do espaço de discussão é justificada no campo teórico pelos que advogam que a tomada de decisão constitui-se um dos objetivos da criação de espaços de deliberação.

Fundamentado no campo teórico, pode-se, então, inferir que o GTPDIRETOR constituiu-se um espaço de ação pública de interação entre a gestão pública municipal e a sociedade local, ao mesmo tempo em que também foi um espaço de conflitos de ideias, mas que possibilitou consensos entre os diversos atores sociais de forma propositiva para a elaboração do plano diretor municipal. 

Referencias

- Anduiza, Eva; Maya, Sergi de. 2005. La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. *FinestraOberta*, v. 43.
- Anheier, H.K; List, R.A.A. 2004. *Dictionary of civil society, philanthropy and the non profit sector*. Londres: Routledge.
- Arendt, H. 2008. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Avritzer, Leonardo. Souza, Clóvis Henrique Leite de. 2013. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*.
- Boullosa, R. F., Schommer, P. C. 2008. Limites da Natureza da Inovação ou qual o Futuro da Gestão Social? In: Encontro Científico de Administração. Anais do XXXII EnAPAD. ANPAD, Rio de Janeiro, Brasil.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado.
- BRASIL. 2001. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 11 jul.
- Brugué, Joaquim; Parés, Marc. 2012. Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos*, n. 158, p. 75-101.
- Cerrillo, M.A. 2005. La Gobernanza hoy: Introducción. In: *La gobernanza hoy: 10 Textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública INAP. p. 11-30.
- Chambers, R. 1994. The origins and practice of participatory rural appraisal. *World Dev*, 22:953-969.
- Commaille, Jacques. 2010. Sociologie de l'action publique. In: *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 599-607.
- Dahl, Robert Alan. 1961. *Who governs. Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University.
- Dente, B.; Subirats H.J. 2014. *Decisiones públicas-análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- De Souza, Zilma Borges et al. 2016. *Public action and the construction of new urban territoriality in Belo Horizonte, Brazil/Ação pública e a construção de uma nova territorialidade urbana em Belo Horizonte (MG)/La acción pública y la construcción de la nueva territorialidad urbana en Belo Horizonte, Brasil*. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 70, p. 178-192.
- Gondim, S., Fischer, T; Melo, V.P. 2006. Formação em gestão social : um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: Fischer, T., Roesch, S., Melo, V.P. (orgs.). *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p. 43-61.
- Gutmann, A., Thompson, D. 2004. *Why deliberative democracy*. Princeton University Press. Princeton.
- Habermas, J. 1984. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, col. "U Sociologie".
- Hjern, B. et al. 1982. Implementation research - the link gone missing. *Journal of Public Policy*. V. 2, n. 3, p. 301-308, Aug.
- Hood, C. 1995. A public management for all seasons. *Public Administration*. Primavera, p. 3-19 (69:1).
- Jorba, Laia; Olivé, Joel Martí; Franzi, Marc Parés. 2007. *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*. Fundació Jaime Bofill.

- Keinert, T.M.M. 2000. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annab-lume: Fapesp.
- Kohler-Koch, B. 1999. The evolution and transformation of European governance, en B. Kohler-Koch y E. Rainer (eds.), The transformation of European governance, London: Routledge.
- Kooiman, Jan. 1993. Modern Governance: new government-society relations. Londres, Sage.
- Lascombes, Pierre; Le Galès, Patrick. 2012. A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais. v. 9, n. 18, jul./dez.
- Mayntz, R. 2001. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y Democracia. Revista del CLAD, n. 21.
- Milani, Carlos R.S. 2008. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551-579.
- Montecinos, E. 2009. El presupuesto participativo en américa latina: complemento o subordinación a la democracia representativa? Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 44, p. 145-174, jun.
- Morata, f.; Hanf, K. 2000. Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanza del medio ambiente en Cataluña, Working Paper, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Parés, M. (2009): Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Ariel. Barcelona.
- Peters, Brainard Guy. 2013. O que é Governança?. Revista do TCU, n. 127, p. 28-33.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1996. The new governance: governing without government. Political studies, v. 44, n. 4, p. 652-667.
- Santos Jr., O. A.; Silva, R. H.; Sant'Ana, m. C. 2011. In: Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ.
- Spink, P.K. 2012. Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. Diálogos em psicologia social, p. 352-369.
- Tenório, Fernando Guilherme et al. 2008. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. Encontro de administração pública e governança, v. 3.

Sobre los autores/ About the authors

Jones Nogueira Barros é cientista social, mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU) e doutor em Administração pela UNAMA. É membro do Grupo de Pesquisa Gestão Social e do Desenvolvimento Local da Universidade da Amazônia (UNAMA). Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos é cientista social, mestra em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará, PhD em Estudos do Desenvolvimento pelo Centre for Development Studies, University of Wales Swansea (Reino Unido), professora da Universidade da Amazônia (UNAMA). Mário Vasconcellos Sobrinho é economista, mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará, PhD em Estudos do Desenvolvimento pelo Centre for Development Studies, University of Wales Swansea (Reino Unido), Pós-doutor em Gestão Pública e Governo pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas, professor da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade da Amazônia (UNAMA).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Modelo Relacional Integral para la Gobernanza: Gaztedi 2030

Biguri, Estibaliz

Diputación Foral de Bizkaia – Observatorio de Bizkaia, España

 gaztedi@bizkaia.eus

Alberdi, Danel

Diputación Foral de Bizkaia – Observatorio de Bizkaia, España

 gaztedi@bizkaia.eus

Documento recibido:	24 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	21 marzo 2019

Resumen

El Modelo Relacional GAZTEDI de la Diputación Foral de Bizkaia persigue modernizar la Administración Pública según los nuevos y exigentes criterios de eficiencia y coherencia en la gestión pública, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana con el colectivo joven. El objetivo final de este cambio de modelo es incorporar a los agentes externos, en este caso a la juventud, al diseño y ejecución de las políticas públicas, un modelo que garantice una eficaz colaboración, y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

Palabras clave

Juventud, Gobernanza, Innovación Pública, Cocreación, Participación

Abstract

The GAZTEDI Relational Model of the Provincial Council of Bizkaia seeks to modernize the Public Administration according to the new and demanding criteria of efficiency and coherence in public management, transparency, accountability and citizen participation with the young collective. The final objective of this model change is to incorporate external agents, in this case youth, into the design and execution of public policies, a model that guarantees effective collaboration, and greater citizen participation in decision-making..

Keywords

Youth, Governance, Public innovation, Cocreation, Participation

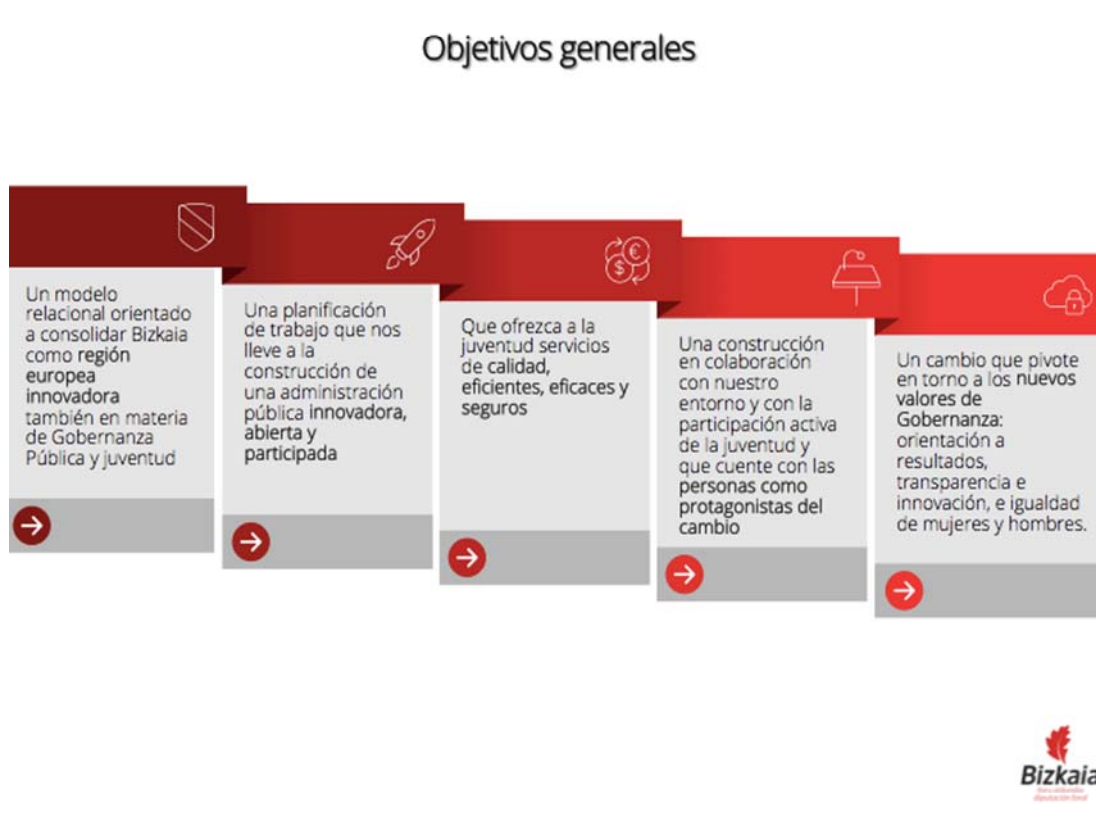
Contextualización del modelo relacional Gaztedi Bizkaia

El **Modelo Relacional GAZTEDI** de la Diputación Foral de Bizkaia persigue modernizar la Administración Pública según los nuevos y exigentes criterios de eficiencia y coherencia en la gestión pública, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana con el colectivo joven.

Por ello es necesario un cambio de paradigma, aplicar un nuevo modelo de Gobernanza Pública, horizontal y colaborativo, que responda a las demandas de una sociedad cada vez más exigente con lo público, y que permita recuperar su confianza en los gestores públicos. El MODELO RELACIONAL será la columna vertebral del trabajo del Observatorio de Bizkaia para los próximos años, orientado a consolidar al Territorio de Bizkaia como región europea innovadora, también, en materia de Gobernanza Pública y juventud.

El objetivo final de este cambio de modelo es incorporar a los agentes externos, en este caso a la juventud, al diseño y ejecución de las políticas públicas, un modelo que garantice una eficaz colaboración, y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Se trata, en definitiva, de:

Tabla 1. Objetivos Generales. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

Gobernanza Pública

El término Gobernanza en general hace referencia a los procesos que se instauran para la toma de decisiones y para su implementación o no. Así podemos hablar de gobernanza en las empresas, en las instituciones, en los municipios, en las escuelas, en las universidades...

Se habla de Buena Gobernanza cuando los procesos de toma de decisiones y su implementación son eficaces, esto es, cuando se realizan de forma democrática entre los agentes afectados, consumen recursos equilibrados en función del objetivo que persiguen, se adoptan con la información que precisan...

Cuando se habla de la Gobernanza de un país, los Gobiernos constituyen uno de los agentes intervinientes, pero no el único. Son agentes de la Gobernanza también la ciudadanía organizada y no organizada, los agentes económicos y sociales, los grupos de presión...

Se entiende por Buen Gobierno aquel que en sus procesos de toma de decisiones y en la implementación de éstas se sirve para "hacer buenas cosas", esto es, para generar valor público, con los siguientes principios:

- La integridad mejora la infraestructura ética de las organizaciones públicas.
- La participación ciudadana enriquece la democracia representativa y es imprescindible en la gestión pública.
- La transparencia supone poner a disposición la información pública precisa y accesible.
- Principio de legalidad, que supone la adecuación a las normas.
- La ética en la conducta del cargo público y en el trabajo de los empleados y empleadas públicas, que ha de estar orientada al servicio público, lo que conlleva compromisos de naturaleza personal, de calidad institucional para lograr los fines de la organización y compromisos en relación con la ciudadanía.
- El consenso, que requiere la mediación entre los diferentes intereses de la sociedad para alcanzar un desarrollo humano sostenible.
- La equidad, que asegura que todos sus miembros sientan que forman parte de la comunidad y gocen de las oportunidades para mejorar o mantener su situación de bienestar.
- La eficacia y la eficiencia en la gestión, que supone que los procedimientos utilizados conducen a los resultados e impactos necesarios utilizando de la mejor forma posible los recursos de los que se dispone.

Estos ocho principios son los pilares de un Buen Gobierno, cuya misión es generar valor público. Se genera valor público respondiendo efectivamente a las necesidades o demandas sociales para las que se ha establecido su deseabilidad política en base a un proceso de legitimidad democrática; y, promoviendo cambios sociales que modifiquen la condición del conjunto de la sociedad o de algunos grupos sociales reconocidos como legítimos destinatarios del valor público creado y siempre que exista una dimensión de apropiación colectiva, que es lo que caracteriza la naturaleza de los bienes públicos.

Pero un Buen Gobierno necesita de una Buena Administración para hacer bien las cosas buenas que pretende. Los instrumentos que permiten hacer mejor las cosas tienen que ver con un modelo relacional con la ciudadanía, y con la incorporación, por ejemplo, de:

Gráfico 2. Buen Gobierno. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

Además, en los últimos tiempos, a partir del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el ex-Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009, se ha popularizado otro concepto, el de Gobierno Abierto, que hace referencia fundamentalmente a tres de los pilares de un Buen Gobierno y que son los pilares de nuestro MODELO RELACIONAL:

- **Transparencia:** Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación, lo que permite su control y la creación de valor económico o social a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.
- **Colaboración:** Un Gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y ciudadanas y demás agentes en el propio trabajo de la Administración.
- **Participación:** Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos y ciudadanas.

Innovación Pública

Entendemos por innovación pública la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor social.

La innovación pública persigue, por tanto, la consecución de unas políticas públicas que satisfagan adecuadamente las necesidades sociales y unos servicios públicos de calidad, mediante la asignación y la utilización eficiente de los recursos públicos. Una Administración Pública moderna, ágil y eficiente es determinante para lograr una sociedad con mayores cuotas de bienestar y de calidad de vida.

Al igual que Bizkaia asume la innovación como un elemento clave para la mejora de la competitividad de su economía, su sector público debe asumir un rol ejemplar de liderazgo con respecto a la innovación, a través de la mejora de los servicios públicos, la orientación a la ciudadanía y a las empresas, y la eficiencia operativa, entre otros.

Es por ello que el Modelo Relacional Gaztedi hace suyo el compromiso de una Administración abierta, transparente y eficaz señalando los siguientes principios orientadores:

Gráfico 3. Innovación Pública. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

Estrategia Gaztedi Bizkaia 2030

Marco Competencial

El Estatuto de Autonomía de Gernika, establece en su artículo 10.39 que la Comunidad Autónoma de Euskadi ostenta la competencia exclusiva en política juvenil. Por su parte, la Ley 27/1983 de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos establece, en su artículo 7 c) 2, que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de política juvenil, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.

En consecuencia, las Diputaciones Forales tienen la potestad no sólo de adoptar medidas que incidan en la dinamización del colectivo juvenil, sino también la facultad de confeccionar un modelo de política de juventud en cuyo marco se desenvolverán sus actuaciones dirigidas al desarrollo, el fomento y la potenciación del colectivo de referencia.

Misión

El Proyecto Gaztedi Bizkaia, inspira una política pública, expresa y concreta principios y valores que marcan las prioridades y objetivos de la Diputación Foral de Bizkaia en el marco de las políticas de juventud. Principios y valores que inspiran la política propuesta, y son la base del funcionamiento de la organización y la gestión.

El Proyecto Gaztedi Bizkaia persigue garantizar los derechos de las y los jóvenes, aumentar su capacidad de autonomía individual y su participación en la comunidad.

Hoy día podemos hablar de una nueva situación de la juventud, caracterizada por una mayor complejidad de las transiciones profesionales, un retraso de la emancipación familiar y, en definitiva, una prolongación de la etapa juvenil, determinada por la precocidad en su inicio y retraso en completar la transición a la vida adulta.

En consecuencia, ante la constatación de la precariedad del mundo joven y de sus dificultades para constituirse en una generación con protagonismo social real, el Proyecto Gaztedi Bizkaia consolida el cambio de perspectiva llevado a cabo durante estos últimos años, según el cual, la oferta de ocio y de servicios no puede ser la única respuesta, ni siquiera la principal, a la realidad social de las personas jóvenes.

Por tanto, su misión es posibilitar la emancipación y la integración de la juventud mediante la planificación, ejecución y la evaluación de políticas transversales en materia de juventud, impulsando la condición de joven a través de actuaciones específicas; todo ello llevado a cabo mediante procesos y cauces que propicien la participación.

En definitiva, el Proyecto Gaztedi Bizkaia, trata de dotar a la juventud de aquellas herramientas que le ayuden en su desarrollo como persona joven y en su tránsito a la etapa adulta; promoviendo su autonomía personal y económica, huyendo de planteamientos excesivamente proteccionistas, que puedan retrasar y entorpecer la emancipación de las personas jóvenes y su participación en la sociedad. Este enfoque integral se traduce en una actuación transversal y coordinada entre las distintas administraciones del Territorio y sus diferentes niveles de gestión, y está basada en la suma de esfuerzos.

Gráfico 4. Estrategia y Misión. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

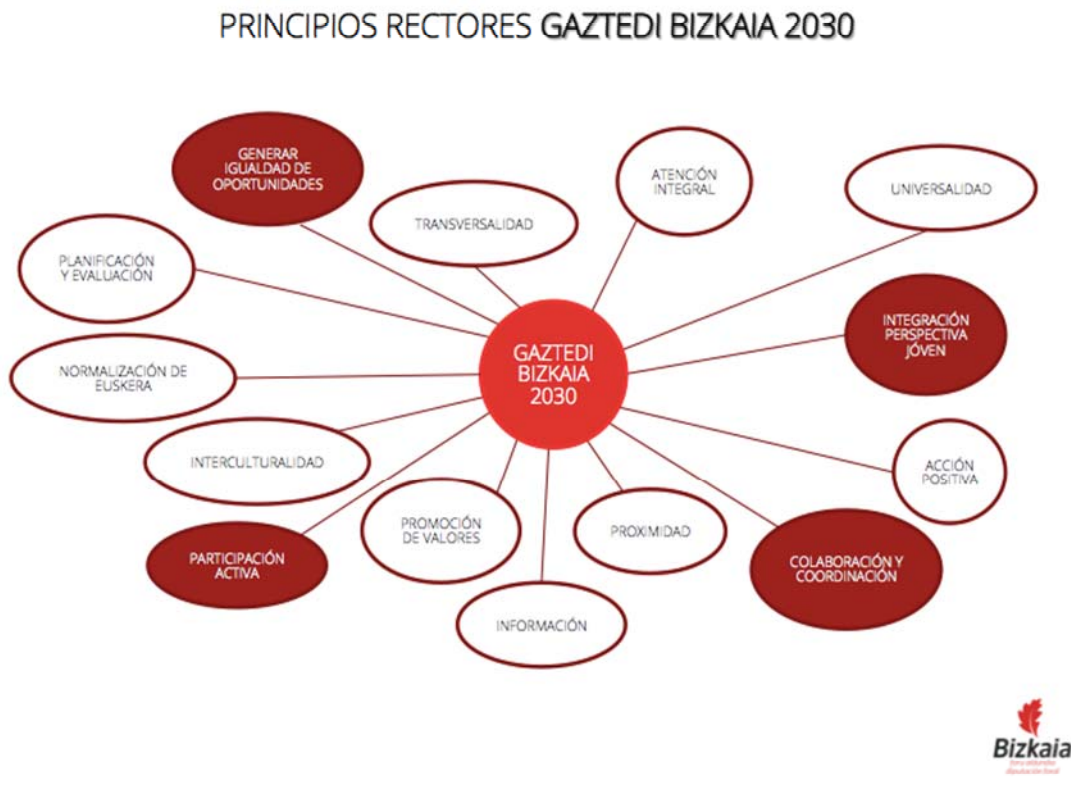
El Proyecto Gaztedi Bizkaia es el marco de referencia para las políticas de juventud de Bizkaia, una herramienta que las define, impulsa y coordina; a la vez que tiene como objetivos garantizar la autonomía de las personas jóvenes, el equilibrio territorial y la cohesión y compromiso social, proponiendo la optimización y ordenación de los recursos para dar una respuesta más efectiva a las necesidades de las personas jóvenes de Bizkaia.

Por tanto, el Proyecto Gaztedi Bizkaia es, por una parte, un referente para impulsar políticas integrales de juventud y, por otra, un espacio complementario y de intercambio de experiencias donde las iniciativas locales deben enriquecer el proyecto global.

Principios Rectores

Los principios rectores que inspiran el Proyecto Gaztedi Bizkaia en el Territorio Histórico son:

Gráfico 5. Principios Rectores. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

1. Atención integral a la situación de la juventud. Implicación de la sociedad en su conjunto, y en especial de las administraciones públicas y de los agentes sociales, en la articulación de medidas que impulsen la inserción en el ámbito social, político, económico, medioambiental y cultural de la juventud
2. Transversalidad. Coordinación de líneas y medidas llevadas a cabo desde los departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia y las administraciones públicas del Territorio.
3. Igualdad de oportunidades respecto a la diversidad y a la diferencia. Aplicación de las medidas oportunas para garantizar la igualdad de oportunidades.
4. Universalidad. Respeto a la diversidad y a la diferencia.
5. Integración de la perspectiva joven. Incorporando dicha perspectiva en todas las políticas y acciones de los diferentes Departamentos Forales y otras administraciones públicas del Territorio.
6. Acción positiva. Reducción de las desigualdades de las personas jóvenes en situaciones o condiciones de discriminación, promoviendo la eliminación de los roles sociales y estereotipos.
7. Colaboración y coordinación. Mediante la coordinación de sus actuaciones al objeto de que sus intervenciones sean más eficaces y acordes con una utilización racional de los recursos.
8. Proximidad. La prestación de actividades, servicios y equipamientos específicos de juventud se debe realizar, fundamentalmente, en el ámbito de lo local, es decir, desarrollando la descentralización y la cercanía a la ciudadanía

9. Participación activa. Mediante la creación y fortalecimiento de espacios de interlocución y colaboración se apoyará el asociacionismo y sus iniciativas, potenciando la cultura de la participación entre las personas jóvenes no asociadas.
10. Promoción de valores. Entendidos como todos aquellos programas tendentes a potenciar la convivencia, libertad, igualdad, tolerancia, solidaridad, sostenibilidad, defensa de la paz y de los derechos humanos.
11. Información. Facilitar el acceso permanente de la juventud a información completa, en relación con las políticas y actuaciones públicas que le afecten en todos los ámbitos de su vida.
12. Interculturalidad. Posibilitar el conocimiento de realidades de otros estados, así como dar a conocer la propia fuera de nuestro Territorio.
13. Normalización del uso del euskera. Garantizar tanto el aprendizaje como el uso de las dos lenguas oficiales en todos los ámbitos.
14. Planificación y evaluación. Como marco de ordenación que garantice una coherencia, continuidad y optimización de recursos, así como una mejora continua en todas las actuaciones y planteamientos.

Criterios Básicos

El proyecto Gaztedi Bizkaia se fundamenta en los siguientes criterios:

A) Respeto a la identidad y las prioridades del Proyecto Gaztedi Bizkaia:

- Prioridades políticas. Entendidas como las prioridades de quienes desde nuestra responsabilidad política en el Territorio y en el marco de la distribución competencial, decidimos acerca de qué aspectos son importantes fortalecer en la promoción y atención de las personas jóvenes.
 - Desde un diagnóstico. Prioridades que se basan en el conocimiento objetivo de la realidad juvenil y la opinión de la propia juventud, elementos ambos complementarios y necesarios.
- Para todas las personas jóvenes. El Proyecto Gaztedi Bizkaia se fundamenta en el carácter universal de las políticas de juventud, por lo que está pensado para todas las personas jóvenes del Territorio Histórico de Bizkaia, independientemente de su sexo, condición o procedencia; considerando población destinataria a las personas entre 15 y 29 años.
 - Segmentando en tramos de edad. Al ser un rango de edad tan amplio, se divide el trabajo con personas jóvenes por tramos de edad, para que las actuaciones sean más eficaces y eficientes.
 - Alineadas con Europa. El Proyecto Gaztedi Bizkaia parte de la base, de que las políticas de juventud en el ámbito local, aumentan su eficiencia si se articulan con los marcos globales de actuación en materia de juventud, ya que incrementan su acceso a recursos especialmente informativos, formativos y de movilidad.

Por tanto, el Proyecto Gaztedi Bizkaia se construye a partir de las demandas y propuestas de las personas jóvenes y las necesidades objetivas detectadas, de las prioridades políticas de los responsables en el Territorio y de la política europea.

B) Respecto a los criterios metodológicos generales el Proyecto Gaztedi Bizkaia se fundamenta en:

- Autonomía de gestión.

El proyecto Gaztedi Bizkaia se sostiene por sí mismo, no es parte de otras políticas, ni culturales, ni sociales, ni educativas, ni de ocio. Defiende la transversalidad de las políticas de juventud y la coordinación con otras áreas de las administraciones públicas como objetivo estratégico, pero aún queda camino por recorrer en ese sentido. Por este motivo y de un modo práctico, hay que distinguir la dependencia orgánica administrativa de las políticas de juventud a cualquier otra área o departamento, de la supeditación a criterios técnicos que no sean propios de las políticas de juventud. La realidad sociodemográfica de Bizkaia, hace necesaria la coordinación territorial como un recurso más de las políticas de juventud.

- Interlocución.

La capacidad de interlocución con la juventud debe estar presente en toda política de juventud. Sea cual sea el ámbito de trabajo de las políticas de juventud, la capacidad de comunicar, entender, conectar, debatir, negociar y cooperar de manera directa con las y los jóvenes y adolescentes es esencial. No existe una buena política de juventud sin un buen nivel de interlocución con la población a la que va destinada.

- Conocimiento.

Toda política de juventud necesita un sistema estable de conocimiento de la realidad juvenil. Pretender establecer una buena interlocución con quien no se conoce bien, no es útil. Es necesario contar con herramientas de conocimiento objetivo y periódico de sus intereses, problemas y necesidades, sabiendo que todo ello se modifica permanentemente.

- Comunicación.

El diagnóstico de la realidad juvenil debe ser compartido. En primer lugar, con las y los propios jóvenes y en segundo lugar, con el resto de políticas públicas presentes en el Territorio, porque sólo desde su conocimiento se pueden hacer transversales las respuestas articuladas sobre problemas complejos.

- Organización

El Proyecto Gaztedi Bizkaia está dotado de una estructura organizativa diseñada para optimizar recursos y resultados. Esto conlleva las siguientes implicaciones:

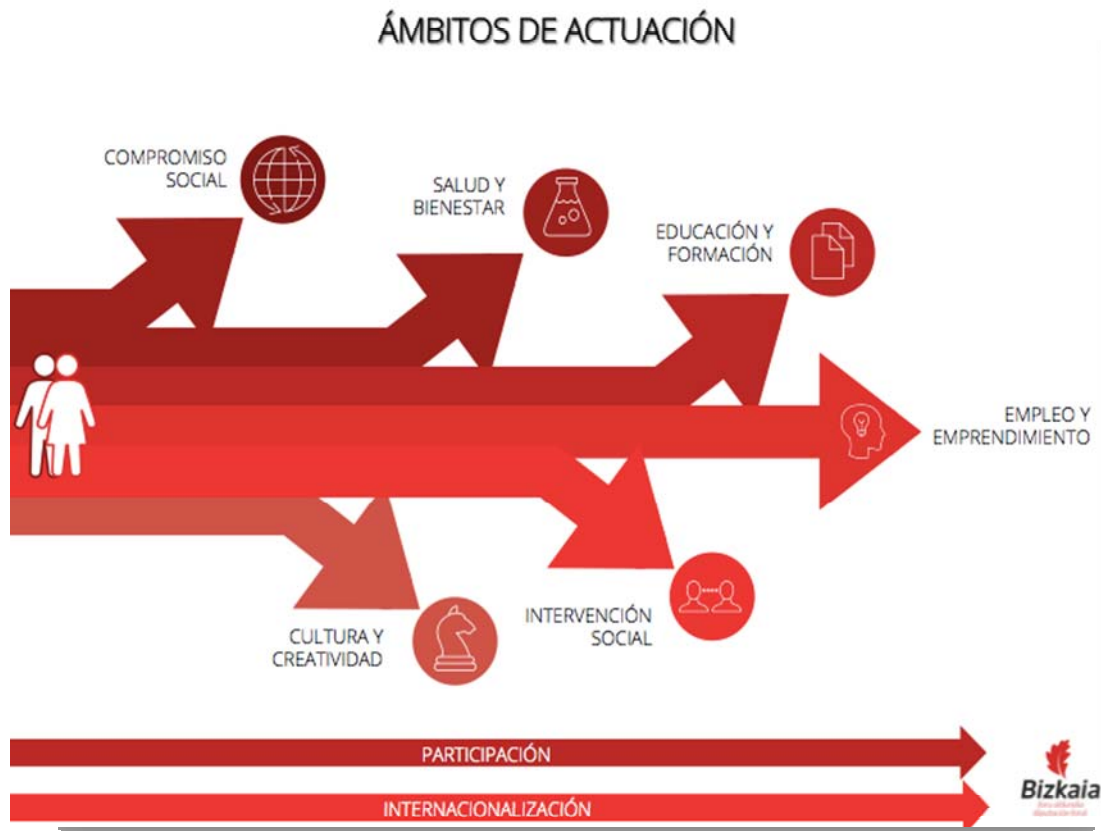
Gráfico 6. Organización. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

El Proyecto Gaztedi Bizkaia se organiza en ocho ámbitos de actuación estratégicos, dieciocho líneas de intervención, alineados con la Estrategia Europa 2020 en materia de Juventud, que constituyen el modelo de implantación.

Gráfico 7. Ámbitos de actuación. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

Dimensiones

A.- Dimensión Foral.

La transversalidad en las políticas de juventud hace referencia a la organización, la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos; de modo que el concepto juventud se incorpore en todas las políticas y a todos los niveles, por los actores normalmente involucrados en la adopción de las mismas.

Por lo tanto, recoge la política transversal de todos los Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia, optimizando sus actuaciones y sus recursos.

a- Objetivos:

- Definición de las políticas estratégicas en materia de juventud.
- Optimización y racionalización de las políticas de juventud de los Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Análisis global de la situación de las personas jóvenes en el Territorio Histórico de Bizkaia.
- Análisis de las políticas asociadas a los ámbitos estratégicos recogidos en el Proyecto Gaztedi Bizkaia.
- Implicación y coordinación efectiva de los diferentes departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia:

- Definición de niveles de coordinación con la dimensión Foral.
- Definición de niveles de coordinación con la dimensión Territorial.
- Definición de niveles de coordinación con la dimensión Joven.
- Identificación de duplicidades.
- Impulso de políticas juveniles en los diferentes departamentos.
- Implicación del Proyecto Gaztedi Bizkaia en los diferentes Planes interdepartamentales.

b- Estructuras Dimensión Foral

Se cuenta con la dirección de la Comisión Foral de Juventud, órgano de carácter interdepartamental del que forman parte, representantes de los diferentes Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia que tienen competencias en el desarrollo y en la ejecución del Proyecto Gaztedi Bizkaia.

El Grupo Técnico de Juventud, dependiente de la Comisión Foral de Juventud, se estructura sobre la base de los ejes estratégicos del Proyecto Gaztedi Bizkaia, y está formado por representantes técnicos de los departamentos implicados de la Diputación Foral de Bizkaia. Tiene la función de garantizar la implicación y la coordinación de las políticas de los diferentes departamentos en cada uno de los ejes estratégicos.

c.- Sistema de gestión Dimensión Foral

La Comisión Foral de Juventud y su Grupo Técnico, elaboran al inicio de cada legislatura un documento en el que se recogen los ámbitos estratégicos y las líneas de intervención de la Diputación Foral de Bizkaia para dicha legislatura.

De igual forma, y con carácter anual, se elabora un documento de programación al inicio de cada ejercicio, en el que se recogen las medidas a adoptar por los Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia y su cuantificación económica, y un documento de evaluación de dichos compromisos a la finalización de cada uno de los ejercicios.

Los documentos recogidos en los párrafos anteriores son remitidos para su ratificación al Consejo de Gobierno.

B.- Dimensión Territorial.

Referida al equilibrio territorial y la coordinación Institucional. El proyecto Gaztedi Bizkaia debe garantizar la implantación adaptada a las necesidades específicas de cada comarca y municipio, así como la optimización de los recursos.

El equilibrio territorial y la cohesión social son principios del Proyecto Gaztedi Bizkaia. Su valor orientador es doble, por un lado se reconoce la diversidad territorial y cultural como una de las grandes riquezas del Territorio Histórico y por otro lado, se impulsa la atención de estas diferencias, cuando sea necesario, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades.

La implicación municipal es especialmente importante en las grandes ciudades y en las grandes concentraciones urbanas donde, tradicionalmente, se desarrollan políticas de juventud activas. Pero también lo son en las comarcas y en los municipios de tamaño medio y pequeño.

En consecuencia, el Proyecto Gaztedi Bizkaia tiene vocación de ser un referente para impulsar políticas integrales de juventud y un complemento de las políticas locales.

Un espacio complementario y de intercambio de experiencias, donde las iniciativas locales deben enriquecer el proyecto global.

a- Objetivos

- Definición de las políticas estratégicas en materia de juventud.
- Optimización y racionalización de las políticas de juventud de las diversas instituciones y administraciones de ámbito local.
- Análisis global de la situación de las personas jóvenes en el Territorio Histórico de Bizkaia.
- Análisis de las políticas asociadas a los ámbitos estratégicos recogidos en el Proyecto Gaztedi Bizkaia.
- Desarrollo de una línea de actuación interinstitucional común capaz de incorporar, liderar y dinamizar la participación de las personas jóvenes.
- Definición de niveles de coordinación con la dimensión Foral del Proyecto Gaztedi Bizkaia.
- Definición de niveles de coordinación con la dimensión joven del Proyecto Gaztedi Bizkaia.
- Identificación de las necesidades de re-direccionamiento estratégico.
- Colaboración interinstitucional en diferentes niveles para evitar la duplicidad de esfuerzos y de recursos y para conseguir una mayor complementariedad de las actuaciones en beneficio de las personas jóvenes.
- Despliegue territorial del Proyecto Gaztedi Bizkaia.

b.- Estructuras Dimensión Territorial

El Consejo Territorial Udal Gaztedi Bizkaia es un órgano de carácter interinstitucional, presidido por el Diputado General de Bizkaia, del que forman parte una representación de la Asociación de Municipios Vascos EUDDEL, alcaldesas, alcaldes y concejales/as de juventud de los municipios de Bizkaia, presidentes y presidentas de mancomunidades de municipios, representantes del Consejo de la Juventud de Euskadi EGK y representantes de los Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia.

Este Consejo es un espacio de información, seguimiento y evaluación del Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020 en todas sus dimensiones, Foral, Territorial y Joven, así como un espacio de reflexión para el impulso de la mejora continua y la innovación en materia de juventud.

Las Comisiones Comarcales y grupos de trabajo sectorial están formados por el equipo técnico de coordinación de juventud de la Diputación Foral de Bizkaia y representantes políticos y técnicos de las administraciones comarcales y locales. Su función principal es la implicación y la ejecución coordinada de los programas de actuación de las distintas administraciones, en cada uno de los ejes estratégicos, con la finalidad de garantizar el equilibrio territorial y la cohesión social.

c.- Sistema de gestión Dimensión Territorial

El Consejo Territorial de Udal Gaztedi Territorio Histórico de Bizkaia y las Comisiones Comarcales impulsan la elaboración de un informe en el que se analizan las necesidades de la población joven en el Territorio, con el objeto de implementar medidas concretas que respondan a las mismas. Medidas, que son financiadas por la Diputación Foral de Bizkaia a través de los doce Convenios de Colaboración firmados con las entidades locales, en los que se aporta un 70% del coste de las actuaciones alineadas con los ámbitos estratégicos y líneas de actuación del Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020.

El trabajo conjunto con Ayuntamientos y Mancomunidades de las once comarcas en las que se estructura Bizkaia permiten:

- El conocimiento de las necesidades del Territorio con metodología estructurada.
- El conocimiento de los recursos con los que poder dar respuesta a las necesidades detectadas.
- El ajuste entre necesidades y recursos mediante una intervención planificada.
- Además, se articula en el ámbito local un modelo flexible de servicio integral de juventud; entendido como un espacio normalizado de coordinación de medios, tendentes al desarrollo de políticas integrales de juventud en el ámbito comarcal y municipal. Este servicio que tiene los siguientes objetivos:
- Facilitar el acceso de las personas jóvenes a los diferentes recursos que puedan existir a su disposición.
- Coordinar las acciones que en materia de juventud realicen las entidades locales.
- Unificar y mejorar la promoción de acciones destinadas a la juventud.
- Optimizar los recursos existentes en las diferentes áreas municipales y/o comarcales.
- Establecer procesos de participación en el ámbito local/comarcal.
- Facilitar información y asesoramiento.
- Promover la elaboración de políticas comarcales de juventud.
- Desarrollar actividades y programas juveniles.

La estructura de funcionamiento de este servicio integral, supera la visión reduccionista de ocio y tiempo libre, se alinea con los ámbitos y líneas de actuación del Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020, aunando criterios comunes mediante la dotación de un mínimo de estructura estable en el ámbito comarcal y local. Mediante su desarrollo, por medio de un modelo integrador, se asegura que las políticas de juventud se puedan llevar a cabo de forma regular, continuada e integrada en la estructura municipal y /o comarcal con incidencia en el resto de la comunidad, tejido asociativo y en todos aquellos contextos significativos interrelacionados con la juventud.

El modelo de funcionamiento implantado tiene por objeto sistematizar, un modelo de abordaje transversal e integrador de todas las áreas municipales, que supere el modelo lineal imperante en la mayoría de los ámbitos y que en muchas ocasiones paraliza, en otras duplica esfuerzos y recursos y mayoritariamente resulta inoperante. Por ello impulsar la coordinación, supone la puesta en marcha de procedimientos y herramientas de gestión, que ponen en contacto aquellas áreas municipales, comarcales y territoriales, que de forma conjunta, pueden dar una respuesta integral y más idónea a la situación o necesidad planteada, mediante la elaboración de propuestas conjuntas.

La coordinación alcanza estructuras, organizaciones, entidades y personas del municipio; con la finalidad de analizar tendencias, necesidades e intereses, así como posibles recursos y respuestas a lo planteado. Como hecho organizativo, formalizado a nivel municipal, contribuye al establecimiento de procesos estables de participación de las diferentes áreas municipales. Todo ello, posibilita el desarrollo de distintas estructuras participativas: municipales, geográficas, sectoriales, temáticas; con un modelo integrador y transversal que da respuesta a cuestiones específicas.

El servicio integral planteado permite la movilización de todas las áreas, recursos humanos, económicos y materiales, con la finalidad de dinamizar las estructuras municipales y comunitarias ya existentes. Así como, la creación de nuevos proyectos, programas y servicios puestos en marcha mediante nuevas formas integrales y coordinadas.

C.- Dimensión Joven

El Proyecto Gaztedi Bizkaia tiene que procurar la igualdad de oportunidades a todas las personas jóvenes del Territorio, de cara a conseguir una mayor cohesión social a través de la participación.

La participación juvenil implica el reconocimiento y alimentación de las fortalezas, intereses y habilidades de las personas jóvenes al ofrecer oportunidades reales para que se involucren en las decisiones que los afectan como individuos y como grupo.

A pesar de esto, las personas jóvenes no suelen participar activamente en la toma de decisiones de las cuestiones que les afectan. Normalmente son las personas adultas las que deciden sobre el desarrollo de programas y políticas para las personas jóvenes. En ocasiones estas decisiones no reflejan las necesidades o intereses de las y los jóvenes; y los programas que se ponen en práctica no satisfacen las necesidades de las personas a las que están dirigidos.

Por medio de la participación juvenil en la toma de estas decisiones, las personas jóvenes y las adultas, pueden aprender mutuamente y encontrar soluciones más relevantes y efectivas.

a- Objetivos:

- Tomar conciencia de la importancia de la participación de los agentes sociales, de las entidades y las asociaciones juveniles, y del Consejo de la Juventud de Euskadi, así como de las personas expertas en los diversos ámbitos del proyecto Gaztedi Bizkaia 2020 y de las personas jóvenes no asociadas.
- Fomentar la incorporación y la participación de la y los agentes sociales, no sólo en la difusión, sino también en la elaboración y la ejecución del Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020, y hacer de la participación un elemento primordial en cualquier política pública de futuro.
- Establecer "Gaztedi Foroa" como Consejo Asesor de Juventud del Territorio Histórico de Bizkaia cuya tarea será impulsar un espacio de reflexión, diálogo y debate con los jóvenes, así como un punto de encuentro permanente para los agentes sociales y los poderes públicos.
- Coordinar, desde la Dirección General del Observatorio de Bizkaia, la realización periódica de las actividades encaminadas a promover la reflexión y el debate a través de la firma de un convenio de colaboración con el Consejo de la Juventud de Euskadi.
- Promover el uso de las nuevas tecnologías. La puesta en marcha del portal Gaztebizz facilita una vía de intercambio permanente así como una atención constante al equilibrio territorial, social y económico y la cohesión social.

- Lograr que la participación y la colaboración de las y los agentes sociales no se limite únicamente al diálogo, sino también a la corresponsabilidad en la ejecución y en la co-ejecución de actuaciones determinadas

b.-Estructuras Dimensión Joven

La colaboración de la estructura de asesoramiento, que se denomina Foro Gaztedi Bizkaia, está constituida por personas expertas y representativas de ámbitos diversos de la sociedad de Bizkaia, conocedoras de aspectos relacionados con el mundo juvenil y se convierte en esencial para el desarrollo del Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020. Su misión es evaluar la coherencia y la conveniencia de los programas de actuación y ser motor de opinión del Proyecto Gaztedi Bizkaia en sus tres dimensiones.

El Convenio con el Consejo de la Juventud de Euskadi tiene por objeto impulsar la interlocución con el movimiento asociativo juvenil en Bizkaia, fortaleciendo la coordinación entre el tejido asociativo y las Administraciones Públicas. Además, recoge el compromiso del tejido asociativo juvenil de desarrollar e implantar en el ámbito local, políticas integrales de juventud.

El Portal bizkaia gazteak es un espacio de diálogo para las personas jóvenes de todo el Territorio Histórico, en cuyo marco la sociedad civil y los agentes específicos de cada ámbito estratégico, podrán abrir un debate sobre las políticas públicas de juventud y las necesidades del colectivo de personas jóvenes.

D.- Coordinación del Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020.

Se trata de un equipo técnico que coordina, dinamiza e impulsa el Proyecto Gaztedi Bizkaia 2020. Está formado por técnicos/as especialistas en políticas de juventud, que hacen efectivas medidas necesarias para la consecución de los objetivos de las actuaciones recogidas en el proyecto, y que estas se implementen en las mejores condiciones posibles.

Modelo relacional Gaztedi 2030

Mediante el Modelo Relacional se articula toda la puesta en marcha de la Estrategia Gaztedi 2030 situando en el centro de toda la política pública a la juventud, y generando las conexiones, aproximaciones e interrelaciones necesarias para mediante los principios de la Gobernanza poder construir el futuro de los y las jóvenes de Bizkaia: un territorio de bienestar, generador de oportunidades donde poder desarrollar el proyecto de vida.

Las personas jóvenes son la clave para el crecimiento de Bizkaia, y constituyen el mejor activo de futuro gracias a su potencial en términos de capacidades, creatividad y diversidad.

En este sentido, desde la Unión Europea se solicita a las administraciones una apuesta decidida por las prioridades de la juventud, especialmente por la mitigación de los riesgos generados por la crisis económica durante la última década, y por la generación de un modelo de crecimiento sostenible que garantice la igualdad de oportunidades.

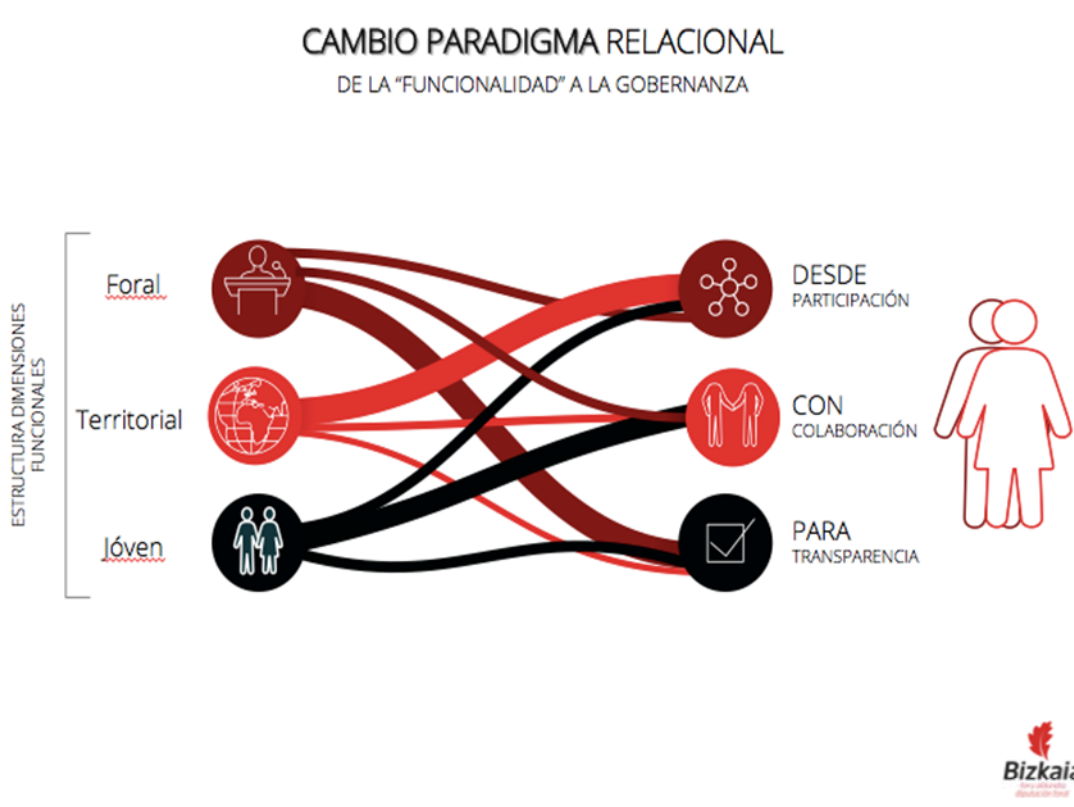
Por ello, la intervención foral en materia de juventud comprende 8 ámbitos de actuación alineados con los ejes de actuación de la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud: educación y formación, empleo y emprendimiento, intervención social, salud y bienestar, cultura y creatividad, compromiso social, participación, e internacionalización.

La Diputación también presta especial atención a las personas jóvenes en situación de riesgo de exclusión social, y ofrecerá una respuesta contundente a las problemáticas que erosionan la igualdad de oportunidades. Las actuaciones modernización de la educación y la formación tienen una importancia vital en esta tarea, pero también los servicios sociales de la Diputación que salvaguardan los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad.

El ente foral es consciente de que los retos de las personas jóvenes han de abordarse conjuntamente entre las propias personas jóvenes y las instituciones. A tal efecto, la Diputación genera el modelo relacional para generar una ciudadanía joven más activa, más responsable, más solidaria desde sus valores, y más implicada en la toma de decisiones sobre las cuestiones clave para el Territorio.

En definitiva, la Diputación interpreta las prioridades jóvenes desde un prisma holístico que se plasma en su estilo de gestión. Este prisma no es sino una nueva forma de hacer política basada en la transversalidad, la colaboración interdepartamental y la escucha activa de la ciudadanía que queda reflejada en el esquema de actuación en juventud que se presenta a continuación.

Gráfico 8. Cambio de Paradigma: de a funcionalidad a la gobernanza. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

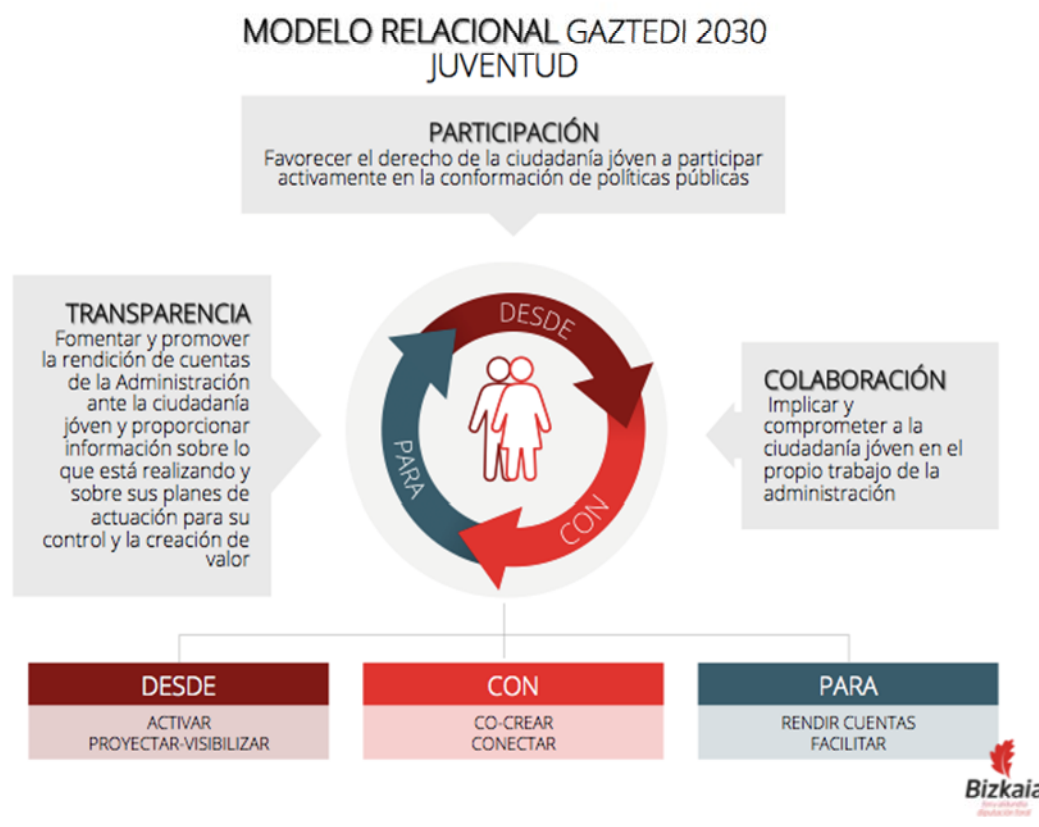
El modelo busca por tanto el desarrollo integral de los proyectos de vida de la juventud en Bizkaia de la mano del equipo técnico y político de la Diputación de Bizkaia que tiene como misión:

“La Unidad Especializada en juventud del servicio del Observatorio de la Diputación Foral de Bizkaia, tiene como misión **facilitar y promover** la **coordinación, participación e investigación** en materia de políticas de juventud para generar **oportunidades y dar respuesta integral a las necesidades** de los y las jóvenes del territorio.

Nuestro **modelo de trabajo marco** basado en la colaboración y alineación con todos los agentes referentes en la materia, pone al servicio de la ciudadanía los **sistemas, herramientas y mecanismos** necesarios para contribuir a la **construcción de una sociedad** más cohesionada y justa”.

Para ello las políticas se desarrollan DESDE la juventud (participación), CON la juventud (colaboración) y PARA la juventud (transparencia)

Gráfico 9. Modelo Relacional. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia.



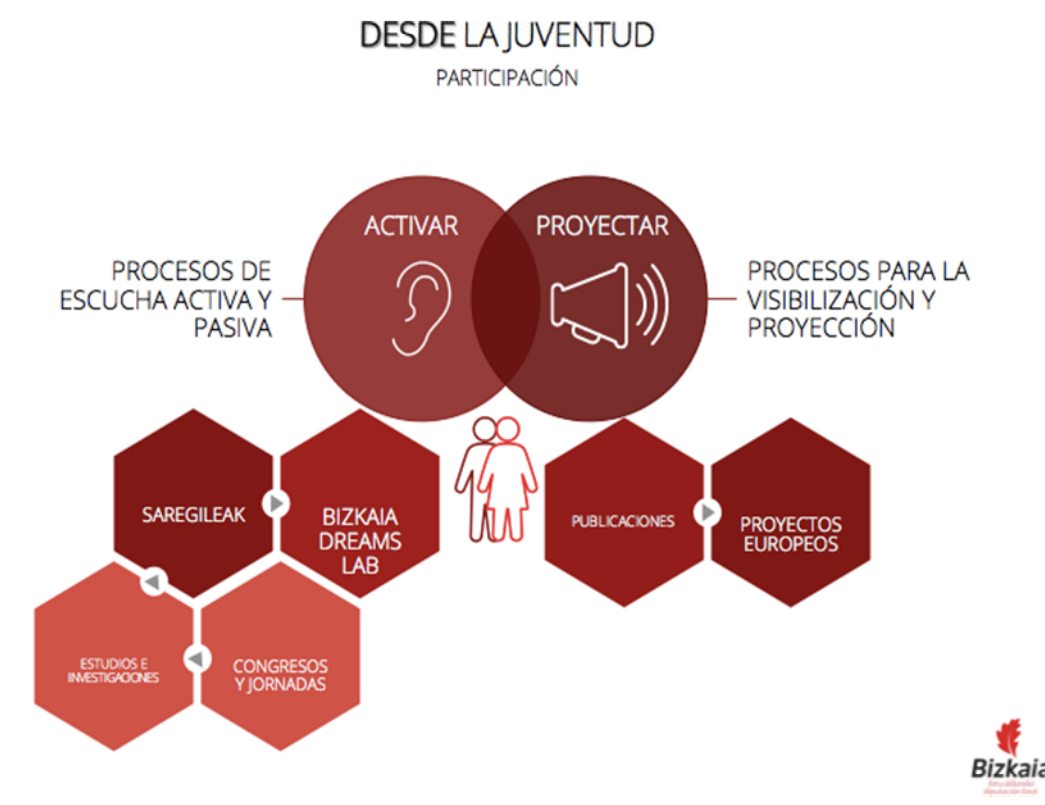
Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

DESDE – Participación

- Radar: Resulta imprescindible generar los programas y proyectos necesarios para articular una comunicación directa y bidireccional entre la administración y la juventud.
 - Escucha Activa
 - Saregileak
 - Bizkaia Dreams Lab
 - Feedback – escucha pasiva: Visión actualizada 360

- Estudios e investigaciones
- Participación en Congresos y Jornadas
- Proyección – Visualización:
 - Proyectos Europeos
 - Erasmus +
 - Parlamento Europeo
 - Proyecto Bilbao Bizkaia
 - Publicaciones
 - Guías europeas

Gráfico 10. Tabla participación. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

CON – Colaboración

- Co crear: Cualquier política pública debe nacer de un proceso de cocreación donde la juventud en este caso, asuma la responsabilidad de participar en todo el proceso, y donde la administración genere los contextos de oportunidades necesarios desde el compromiso
 - Convenio EGK
 - Gazte Begirada

- Gazte Txanpon Soziala
- Red Educación No Formal
- Conexión relación directa
 - Decreto Innovación Social
 - Web y RRSS

Gráfico 11. Tabla colaboración. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

PARA – Transparencia

- Rendición de cuentas: La puesta en marcha de políticas requiere por parte de los responsables políticos y técnico de análisis, diagnóstico, programar, evaluar, validación y definición de políticas públicas desde la reflexión de los programas.
 - Comisión Foral Técnica
 - Comisión Foral Política
 - Comisiones Comarcales
 - Consejo Territorial
- Facilitadores y generadores de oportunidades
 - Espacios de desarrollo

- Experiencias laborales
- Espacios formativos
- Becas europeas
- Prevención igualdad
- Subvenciones

Gráfico 12. Tabla transparencia. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

Bizkaiko Behatokia – Observatorio de Bizkaia

Desde Bizkaiko Behatokia, se plantea el desarrollo de un sistema global de seguimiento y evaluación de la gestión.

Cuando hablamos de seguimiento y evaluación, hablamos también de participación. De contar con las personas jóvenes y entidades del sector para realizar esta tarea de seguimiento y evaluación participada.

El modelo que se plantea desde Bizkaiko Behatokia, combina dos tipos de herramientas. Por un lado las más relacionadas con la investigación social y la evaluación en base a datos y fuentes secundarias y por otro lado las relacionadas con la percepción de las personas.

Esta división de herramientas no es una división exacta, ya que en algunos casos las diferencias entre unas técnicas y otras es casi de matiz. El planteamiento que se hace, por lo tanto es un planteamiento mixto pero a la vez con vocación comprensiva en cuanto a formas de evaluar.

Para este gobierno foral, la evaluación no tiene sentido sin un proceso de rendición de cuentas público. Un proceso estructurado y basado en información obtenida de manera sistemática y rigurosa. Cuando hablamos de rendición de cuentas, hablamos de poner en el centro del proceso de evaluación a la participación de las personas. Al debate y la deliberación en torno a la gestión realizada, a dar voz a quienes viven en primera persona las políticas de juventud de la Diputación Foral de Bizkaia.

Qué herramientas se utilizan:

- **Análisis cuantitativo de percepción social:** Un estudio de tipo cuantitativo (Gazte Ikusmuga) que nos da información estadística muy valiosa acerca de la percepción social en torno a las políticas de juventud, las prioridades de las personas jóvenes, los principales problemas que estas identifican, etc. Un estudio cuantitativo que se hará con carácter anual y que servirá como punto de apoyo para el resto del proceso. Nos sirve de termómetro para, posteriormente y a través de otras herramientas, aportar razones, matices y visión más profunda de los elementos principales a evaluar.
- **Análisis de tendencias:** Este trabajo se ha hecho recientemente con una panorámica de los últimos 20 años de la juventud del territorio y aportando además elementos de tendencia. El objetivo es utilizar este documento como referencia a lo largo de todo el periodo de vigencia del Plan Gaztedi 2030, no se prevé hacer una actualización anual, pero si tenerlo como elemento de contraste continuo. En este documento encontramos una cantidad de información enorme cuya explotación requiere de tiempo y perspectiva.
- **Indicadores.** El Plan Gaztedi Bizkaia, incluye, para todas las actuaciones una serie de indicadores que nos ayudan a hacer una evaluación interna. Son los indicadores que la propia institución, a través de las personas responsables de cada una de las acciones, ha elegido para medir, de la mejor manera posible, su desempeño en el desarrollo de las actuaciones del Plan. Estos indicadores se calculan de manera anual y nos dan información sobre el grado de avance y/o el impacto de cada una de las actuaciones, y por adición, del conjunto del Plan. Además de estos indicadores vinculados al propio Plan Gaztedi, se realiza un seguimiento de algunos indicadores macro, de contexto del territorio, que nos dan información acerca de cómo evoluciona el territorio en cuestiones de relevancia para la juventud tales como el empleo de las personas jóvenes, emancipación, educación, etc.
- **Talleres participativos de evaluación y seguimiento.** Otra de las herramientas que utilizamos en este sistema son los grupos cualitativos. En este caso, planteamos encuentros en las comarcas y encuentros sectoriales en los que se combinan las reflexiones en clave comarcal con las reflexiones de tipo temático o sectorial. Estos grupos se componen por entre 10 y 30 personas con las que organizamos talleres participativos para trabajar los temas más relevantes en materia de juventud. Para identificar estos temas, no solo utilizaremos los ejes principales del Plan Gaztedi, sino los resultados que cada año dan la encuesta Gazte Ikusmuga así como las propias personas jóvenes en estos foros o a través de redes sociales y de los proyectos y programas de escucha activa (Saregileak) Estos talleres, también llamados Bizkaia Dreams Lab, son encuentros participativos temáticos que sirven para dar voz a las personas jóvenes en torno a estos temas clave.
- **Participación en redes sociales:** Mediante la escucha activa en redes sociales, la Diputación Foral de Bizkaia hace un seguimiento de los temas más relevantes para las personas jóvenes. Hoy en día las redes sociales son una herramienta de diálogo de gran valor, especialmente cuando hablamos de personas jóvenes, por ello, se continuará trabajando con los perfiles en redes que existen y se pondrán en marcha mecanismos de mejora y seguimiento de esta estrategia en redes con el fin de simplificar las

vías de comunicación y facilitar la comunicación bidireccional con las personas y entidades del Territorio.

- Por último, el elemento principal de este sistema de evaluación, que es el proceso de rendición de cuentas pública. Hablamos de realizar un encuentro anual en el que demos cuenta, de manera detallada del trabajo realizado a lo largo del año anterior, utilizando para ello, todos los inputs obtenidos de las herramientas antes mencionadas. Planteamos un encuentro anual, un gran encuentro al que son invitadas personas jóvenes y entidades del sector para que, a la vista de la información disponible (percepción estadística, indicadores, valoraciones cualitativas, inputs de redes, etc) puedan hacer una valoración global, una valoración basada no solo en esta información, sino en el debate entre personas interesadas por las políticas de juventud, con diferentes niveles de conocimiento pero con el valor de aportar visiones plurales y complementarias acerca de la mejor forma de trabajar las políticas de juventud en el Territorio. Este gran encuentro de rendición de cuentas, se hará cada año en una comarca diferente de modo que se puedan acercar a las diferentes zonas geográficas del Territorio.

Impactos y conclusiones

El nuevo MODELO RELACIONAL GAZTEDI responde, por una parte, a cuestiones ya clásicas en las administraciones públicas, como son las relativas a la eficacia y la eficiencia y, por otra, a los actuales requerimientos de unas sociedades que reclaman de las instituciones públicas su adecuación a las posibilidades tecnológicas del tiempo que vivimos y a una cultura democrática más exigente en cuanto a la forma de funcionamiento de las instituciones, en particular con respecto a la transparencia de su actuación y a la participación directa de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas.

El objetivo es la transformación de la Administración para avanzar hacia una organización pública que responda a las necesidades públicas de la juventud de Bizkaia:

Este trabajo comenzó preguntándose en qué medida existía en Bizkaia una estrategia de gobernanza, cuáles eran sus rasgos y hasta qué punto la innovación en la organización administrativa se constituía en una opción de la misma. Para dar respuesta a esta pregunta hemos desarrollado un proceso piloto y prototipado, examinado el contexto, los acontecimientos y las decisiones que han configurado el proceso de gobernanza y modernización administrativa en el Territorio de Bizkaia, deteniéndonos para ello en los diferentes aspectos del mismo, en particular sus instrumentos, sus fases y sus protagonistas, focalizados, en este caso, en la juventud.

Como conclusión preliminar, es preciso destacar que, en el marco de un proceso más amplio, la gobernanza desde la Diputación Foral de Bizkaia se constituye como un proceso de dirección estratégica y política en el que participa toda la ciudadanía de Bizkaia.

Gráfico 13. Impactos y conclusiones. Modelo Gobernanza Gaztedi Bizkaia.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia

En este contexto, la modernización de la administración, y el cambio de paradigma en el Modelo Relacional con la juventud no es sino un proceso de adaptación a la implantación de las prioridades políticas, con la introducción en el ámbito administrativo público y privado de instrumentos de dirección, organización, gestión y evaluación.

Como hemos querido transmitir en este artículo, el proceso de gobernanza en el Modelo Relacional con la juventud en la Diputación Foral de Bizkaia está basado en la búsqueda de instrumentos para gestionar las estrategias políticas de desarrollo desde, con y para las personas jóvenes y para la ciudadanía en general.

A lo largo de todo el proceso de desarrollo y construcción del modelo se ha puesto de manifiesto que un nivel alto de coordinación y cooperación público-privada con la diversidad de agentes y actores, puede obtenerse a través de mecanismos no necesariamente formalizados para la regulación de las condiciones en un sistema foral diferenciado, de tal modo que haya ganancias derivadas de la cooperación.

En el ámbito de Bizkaia el proceso de gobernanza es favorecido por la apuesta institucional de la Diputación de Bizkaia, derivado de las tendencias descentralizadoras y de la necesidad de integrar demandas de la sociedad civil local. La característica de la administración foral, con un sesgo importante tanto en la prestación de servicios como reguladora o coactiva, hace de Bizkaia una administración más negociadora, y necesariamente cooperativa con las personas que tienen interés en su territorio.

El proceso de gobernanza refuerza la idea de autonomía y el esfuerzo político por resituar a la ciudadanía junto a los gobiernos y el sistema político-administrativo. En un territorio como Bizkaia, la interacción de una estructura política y económica ofrece las condiciones para potenciar la autonomía y favorecer políticas de modernización administrativa. El nuevo Modelo de Gobernanza proporciona un espacio a los equipos de personal político-administrativos territoriales y ciudadanía general para mantener e incrementar márgenes de acción como elemento esencial para el cambio. 🗳️

Referencias

- Agranoff, R. y Mcguire, M. 2003. "Collaborative Public Management", Georgetown University Press, Washington.
- Alcántara, M. 1994. "Gobernabilidad, Crisis y Cambio", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Arendt, H. 1963. "On Revolution". New York: Viking Penguin.
- Ballart, X. 1992. "Cómo evaluar programas y servicios públicos", INAP, Madrid. Ballart, X. y Ramió, C. 2000. "Ciencia de la Administración". Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bozeman, B. 1998. "Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas", Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- Comisión Europea. 2001. "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea", COM 2001428 final, Bruselas.
- Garrido, L, et al. . 2001. "Condiciones de vida en España y en Europa: estudio basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) años 1994 y 1995", INE, Madrid.
- Gray, J. 2000. "Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global". Barcelona: Paidós.
- Greffe, X. 1999. "Gestión Pública". Paris: Dalloz.
- Lash, S. 1997. "Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno". Madrid: Alianza.
- López Pulido, J. 2001. "Gobierno, Administración y Calidad en los entes locales. Un laboratorio". Esplugues de Llobregat, PPU. Barcelona.
- Llamazares, I. y Reinares, F. (eds.). 2000. "Aspectos políticos y sociales de la integración europea". Valencia: Tirant lo Blanch.
- Parrado, S. 2001. "El liderazgo y la gestión directiva en las organizaciones públicas: el estado de la cuestión", en B. Olías de Lima (coord.). "La Nueva Gestión Pública". Madrid: Prentice Hall.
- Pollit, C., y Bouckaert, G. 2000. "Public Management Reform. A comparative analysis", Oxford University Press Oxford.
- Subirats, J. y Gomá, R. 1998. "La dimensión de estilo de las Políticas Públicas en España: entramados institucionales y redes de actores", en R. Gomá y J. Subirats (coords.), "Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Barcelona: Ariel Ciencia Política
- Tezanos, J. F. 2001. "La sociedad dividida: estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas". Madrid: Biblioteca Nueva.
- Todd, E. 1999. "La ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas". Madrid: Taurus
- Vallespín, F. 2000. "El futuro de la política". Madrid: Taurus.

Sobre los autores/ About the authors

Estibaliz Biguri es Técnica del equipo del Observatorio de Bizkaia de la Diputación Foral de Bizkaia. Danel Alberdi es sociólogo y coach de la empresa Coach and Play S.L.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

La participación de las familias en los centros educativos: Un estudio de casos.

Aguerri San Rafael, Leonor María Rita

Universidad de Sevilla, España

 laguerri@us.es

Aguilar Gil, Marta

Universidad de Sevilla, España

 maguilar6@us.es

Documento recibido:

24 septiembre 2018

Aprobado para publicación:

21 marzo 2019

Resumen

En el siguiente trabajo se van a exponer los resultados de una investigación cuyo objetivo ha sido conocer el grado de participación de dos comunidades de aprendizaje en comparación con un centro de educación infantil y primaria de educación estándar, todos ellos centros públicos de la ciudad de Sevilla. La metodología utilizada ha sido cualitativa, concretamente se ha hecho un estudio de casos, llevando a cabo el proceso de triangulación intramétodo, donde se han utilizado dos técnicas a la vez, el método Delphi y los grupos de discusión. Como principales conclusiones tenemos que en las Comunidades de Aprendizaje a diferencia del CEIP que no lo es, son espacios abiertos al diálogo, y una herramienta de construcción de solidaridad entre las familias, las metodologías educativas que emplean construyen valores que favorecen la transformación de la comunidad donde se encuentran y en consecuencia de la sociedad.

Palabras clave

Participación, democracia, educación, comunidades de aprendizaje.

Abstract

In the following work the results of an investigation will be exposed whose objective has been to know the degree of participation of two communities of learning in comparison with a center of infantile education and primary of standard education, all of them public centers of the city of Seville . The methodology used has been qualitative, specifically a case study has been carried out, carrying out the intra-method triangulation process, where two techniques have been used at the same time, the Delphi method and the discussion groups. As main conclusions we have that in the Learning Communities, unlike the CEIP that is not, they are spaces open to dialogue, and a tool for building solidarity among families, the educational methodologies they use build values that favor the transformation of the community where they are and consequently of society.

Keywords

Participation, democracy, education, learning communities

Introducción

Los datos que muestran los informes, tales como los informes PISA, preocupan enormemente a la comunidad educativa, además de reafirmar que todavía queda mucho por hacer en la sociedad para llevar a cabo la cohesión e inclusión social en los centros educativos, así como, paliar el fracaso escolar.

Son múltiples las ideas que pueden dar respuesta a la problemática educativa actual, entre ellas: la motivación del alumnado por aprender, la concepción que tienen sobre sí mismos, las estrategias de aprendizaje llevadas a cabo en el aula, entre otras. Ya sabemos lo importante que resulta tener en cuenta cada uno de estos rasgos en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero en este caso nos centraremos en las estrategias de aprendizaje.

Encontramos en la literatura existente sobre estrategias de aprendizaje criterios dispares, así como coincidentes entre los autores más significativos en éste campo. Así Weinstein y Mayer las definen como "conductas y pensamientos que un aprendiz utiliza durante el aprendizaje con la intención de influir en su proceso de codificación" (Weinstein y Mayer, 1986: 315). De forma similar, Dansereau (1985) e incluso Nisbet y Shucksmith (1987) las definen como "secuencias integradas de procedimientos o actividades que se eligen con el propósito de facilitar la adquisición, almacenamiento y/o utilización de la información". Según Genovard y Gotzens, las estrategias de aprendizaje pueden definirse como "aquellos comportamientos que el estudiante despliega durante su proceso de aprendizaje y que, supuestamente, influyen en su proceso de codificación de la información que debe aprender"(Genovard y Gotzens, 1990, p. 266). No obstante, la definición que propone Monereo (1999), sintetizando diversas aportaciones (Kirby, 1984; Nisbet y Shucksmith, 1987), se considera más interesante por lo integradora que resulta. Éste las entiende como "comportamientos planificados que seleccionan y organizan mecanismos cognitivos, afectivos y metódicos con el fin de enfrentarse a situaciones – problema, globales o específicas, de aprendizaje" (Monereo, 1999). Atendiendo a ambos conceptos, se puede

apreciar como la primera reseña responde a un modelo de transmisión o perspectiva tradicional de la enseñanza. Este concibe la enseñanza como un proceso en el que la función del maestro es exponer claramente sus conocimientos, enfocándose de manera central en el aprendizaje del alumnado, mientras que el estudiante es visto como un elemento al que hay que modelar y llenar de contenidos. Sin embargo, ya se ha comprobado que siguiendo este tipo de estrategia los centros educativos no siempre consiguen ofrecer una educación de calidad, y en menor medida para aquel colectivo en riesgo de exclusión social por cualquier causa. Con ello, se empieza a ser consciente de la necesidad y de las posibilidades de cambio, persiguiendo de este modo un modelo de estrategia que responda al descrito por el autor Monereo.

Se trata de un nuevo modelo que permita avanzar en la construcción de una escuela democrática y participativa, que cohesione e integre en la dinámica educativa a todos los miembros de la comunidad educativa y a todas las culturas presentes en el centro, generando oportunidades iguales para todos y todas.

Una alternativa para perseguir estos ideales es el sistema conocido como "Comunidades de Aprendizaje". Ya el 18 de noviembre del 2009, el hemiciclo del Parlamento Europeo se había llenado para debatir durante más de 4 horas sobre educación. Los diferentes grupos parlamentarios europeos, los miembros de diversas universidades y organizaciones sociales manifestaron su total consenso con el concepto de actuaciones educativas de éxito. Es cierto que está el derecho de existencia de un centro educativo, pero no a que en ese centro esté disponible la forma de organización del aula, de relación con familiares o cualquier otra de las actuaciones que, según las evidencias presentadas por la comunidad científica internacional, generan los mejores resultados.

La Comisión Europea, el Consejo de Europa y el propio Parlamento Europeo han emitido diversas resoluciones aconsejando a los Estados miembros y a las mismas ciudadanías y profesionales que sustituyan las ocurrencias por las evidencias en los centros educativos. Han comunicado reiteradamente que la transformación de las comunidades de aprendizaje y, en concreto, las actuaciones educativas de éxito que incluyen, superan los problemas educativos que más acucian a Europa, a las familias y a la propia contribución de la educación al desarrollo económico¹.

Por todo ello, el objetivo principal planteado en la investigación de éste trabajo ha sido "Analizar la participación familiar en las comunidades de aprendizaje como alternativa educativa en centros de educación infantil y primaria en comparación con centros que no son comunidades de aprendizaje". Para conseguir éste objetivo se tratará de responder a una serie de objetivos específicos tales como: comparar las opiniones y actitudes del profesorado de diferentes centros con comunidad de aprendizaje con los del profesorado de un centro sin comunidad de aprendizaje; contrastar la información del profesorado con las opiniones y actitudes de familias que tienen a sus hijos en centros con comunidad de aprendizaje y centros que no son comunidad de aprendi-

¹Resolución de la Comisión Europea del 30 de enero de 2011 sobre la reducción del abandono escolar donde se hace referencia a las Comunidades de Aprendizaje (p. 7); Resolución de la Comisión Europea del 7 de junio de 2011 donde se hace referencia a la reducción del absentismo escolar gracias a las Comunidades de Aprendizaje (p. 15); Resolución de la Comisión Europea del 2 de abril de 2009 sobre la educación de los hijos de los inmigrantes; Objetivos Educativos Europeos y Españoles; Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español 2010-2011. Informe del Ministerio de Educación de España que habla sobre Comunidades de Aprendizaje en Euskadi (p. 92); ORDEN de 15 de febrero de 2003, del Departamento de Educación y Ciencia de Aragón por la que se autoriza la puesta en marcha del proyecto Comunidades de Aprendizaje; Documento marco sobre el proyecto Comunidades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat Catalana; y Protocolo de solicitud i actuaciones del proceso de transformación en Comunidades de Aprendizaje del Departament d'Ensenyament de la II. Generalitat Catalana.

zaje; describir la participación familiar en las Comunidades de Aprendizaje detectando facilitadores e inhibidores; e identificar los factores que el profesorado utiliza para justificar la comunidad de aprendizaje.

Participación educativa como factor de éxito escolar

La participación de los padres en los centros educativos es considerada un indicador de calidad educativa. A pesar de ello hay autores como Epstein (2011) que creen que no hay un consenso en cómo llevar a cabo esta participación, ni tampoco en el tipo de prácticas con las que obtener una mayor implicación de los padres. La literatura recoge definiciones muy genéricas y muchos datos sobre sus efectos positivos, Anderson, K. J. & Minke, K. M. (2007) Altschul, I. (2011), Adamski, A., Fraser, B. J., & Peiro, M. M. (2013), entre otros, pero no se llega a delimitar qué es lo que resulta más eficaz del "parentinvolvement". Dependiendo del concepto y de la forma de entender la participación, los padres pueden colaborar o implicarse en la escuela más o menos, y esta, a su vez, potenciar, en mayor o menor medida, la colaboración con los padres. El foco lo situamos en el centro educativo y, por tanto, en esa comunidad específica que es un colegio, una escuela, un instituto, un centro de formación profesional de una realidad sociocultural determinada. La participación en un centro escolar, también requiere saber y poder, tal y como indica, De la Guardia, (2002), para que la participación sea un hecho, es imprescindible que los padres, profesores y alumnos, quieran tomar parte en intervenir en el proyecto educativo y en sus actividades.

Así pues, la motivación es condición necesaria para la participación. Pero no basta con que las personas quieran participar, también es necesario que sepan cómo hacerlo, y para ello necesitan formación. Formación para la tarea, formación para la comunicación y la cohesión, y formación para el funcionamiento organizativo (Naval, 2003). También hay que señalar que querer participar y saber cómo hacerlo no es suficiente para que se dé la participación, es necesario poder participar. Es necesario que se den los cauces y mecanismos de participación necesarios para poder llevar a cabo la tarea: estar informados, poder comunicar y contar con espacios y mecanismos que permitan intervenir.

En definitiva, es preciso contar con las estructuras organizativas adecuadas. Investigadores del proyecto Includ-ed (2008) analizan cinco tipos de participación de los padres y su relación con el rendimiento académico de los estudiantes, como son: informativa, consultiva, decisoria, evaluativa y educativa.

La participación informativa supone que el centro transmite información a las familias y estas exclusivamente la reciben por diferentes vías y sin más posibilidades de participar. La participación consultiva supone un paso más, ya que los padres pueden formar parte de los órganos de gobierno de los centros, aunque su papel es puramente consultivo. En el nivel de la participación decisoria, los padres pueden participar en la toma de decisiones referentes a los contenidos de enseñanza y a la evaluación. La participación evaluativa incrementa la presencia de los padres en los procesos de evaluación del alumnado y del propio centro. Por último, emplean el término de participación educativa para referirse a la participación de los padres en los procesos de aprendizaje de sus hijos y en su propia formación. Los resultados del estudio indican que solo los tres últimos tipos de participación contribuyen al éxito escolar.

Metodologías participativas en la escuela

En este apartado se abordará la participación como una competencia de los padres en la tarea de educar a sus hijos, para cuya consecución la labor de la escuela (en concreto de la dirección y del profesorado) resulta fundamental. A continuación damos paso a algunos tipos de participación que contribuyen al éxito escolar.

Según Epstein (2011), la investigación llevada a cabo en el ámbito anglosajón muestra que el "partnership" es la mejor solución para conseguir una implicación eficaz de los padres. El "partnership" se basa en la responsabilidad compartida en casa, en la escuela y en la comunidad para el aprendizaje y desarrollo de los niños. Los estudiantes son el centro del "partnership", y tienen que ser miembros activos en los tres contextos. Ellos son el nexo de unión entre los tres contextos. Distingue este autor seis tipos de colaboración, necesarios para alcanzar el éxito en la escuela: *parenting*, *communicating*, *volunteering*, *learning at home*, *decisionmaking* and *collaborating with the community*. Propone un active team for "partnership" como grupo en el que todo profesor y padre interesado en el éxito de los estudiantes tiene un rol relevante. Se trata de un grupo de trabajo para conseguir un clima de colaboración eficaz en la escuela para el progreso y el éxito de todos los alumnos (Epstein, 2011: 43). Otros autores Weiss, H.B.; Bouffard, S.M.; Bridglall, B.L. & Gordon, E.W. (2009) hablan de *family engagement* o *parent involvement*, y también se refieren a la responsabilidad compartida entre familia, escuela y comunidad como un continuo a través de la vida de los escolares (con características propias en cada etapa educativa) y de muy diferentes formas, siendo la confianza el elemento crítico de la relación familia-escuela, pues ambos se implican más cuando tienen confianza los unos en los otros. En este sentido, también Glasgow y Whitney (2009) se muestran partidarios de un nuevo modo de entender la participación de los padres en la escuela, no basado unidireccionalmente en lo que los padres dan a la escuela, siendo solo algunos padres los que colaboran, sino creando una relación bidireccional familia-escuela en la que se intenta incorporar a todos los padres.

Un planteamiento tal sugiere la necesaria preparación de los educadores. También para estos autores, así como para Weiss, Bouffard, Bridgall y Gordon, (2009), los directores y directoras y el profesorado son la pieza clave para conseguir el *parentinvolvement*, siendo imprescindible introducir esta preparación en la formación inicial de los maestros. El Harvard Family Resear Project (2010), apoya toda su investigación en considerar los beneficios que tiene para al alumno el *complementary learning approach*, en el que es toda una comunidad de aprendizaje la que se implica en el desarrollo del estudiante desde la infancia hasta la adolescencia. Conciben el *family engagement* como una responsabilidad compartida, como una acción que se prolonga a lo largo de toda la vida del niño y a través de múltiples acciones, planes y recursos, dentro y fuera de la escuela. Es responsabilidad de la escuela, por tanto, promover el *family engagement*, y cuentan con estudios en los que muestran sus beneficios. Para Shumow, L. (2009) en el *parentinvolvement* referencia tres procesos de colaboración: la crianza de los hijos, que incluye actitudes, valores y prácticas, estilos parentales, tipo de control y relación con los adolescentes; las relaciones hogar-escuela, en la que se incluyen la comunicación con el profesorado, la participación en eventos del centro escolar, en voluntariado, y la participación en grupos de decisión. Y responsabilidad ante los resultados del aprendizaje o ante aquellas actividades del hogar y de la comunidad que promueven el crecimiento social y académico, como comprobar el progreso académico del alumnado para mantener expectativas de éxito.

Otros autores como Grant y Ray (2013) suponen que para la participación en el aprendizaje de las y los escolares, se hace necesario compartir primeramente el trabajo y la ideología de la escuela, el currículo, los procesos de enseñanza aprendizaje, o las expectativas de éxito. Según estos autores hay que crear en el centro educativo diversas actividades que posibiliten la participación de las madres y los padres. Para ello se podrían formar programas de voluntariado, planes familiares, consejo y asistencia para que puedan implicarse en las tareas escolares, entre otras actividades.

En cambio, Swap, S. (1993) en sus estudios plantea diferentes modelos que implican a los padres y madres que ayudan a reducir eventuales conflictos con el profesorado. Así el *school-to-home transmission model*: es la

escuela la que dispone cuando y de qué forma se produce la interacción con la familia. El modelo *curriculum enrichment model*: aquí, la familia y el profesorado trabajan colaborativamente en las acciones curriculares; y el *partnership model*: es el modelo donde las familias y la comunidad escolar trabajan conjuntamente para favorecer los procesos de aprendizaje del alumnado. Es en este nivel donde se alcanza una considerable implicación de las familias.

Autores como Sanders, G. y Sheldon, S. B. (2009) insisten sobre el mismo asunto, en éste caso apuntan a la labor de los directores y directoras de los centros como la clave para implantar planes y proyectos de *parentinvolvement*, ya que consideran que el ideario del centro escolar y el estilo de dirección atañen a las expectativas que tienen las familias y el profesorado, también tiene implicación en la selección del profesorado, a la conducta que mantienen y a las motivaciones. En conclusión, la actitud de la dirección, aumentan o disminuye la disposición de colaboración con el proyecto del centro educativo.

Las investigaciones, asimismo han hallado obstáculos para lograr un genuino *family engagement*, tanto por parte de la propia escuela como de los padres. En relación a la escuela podría señalarse el hecho de que el profesorado y la dirección no valoren la participación de las familias, o inclusive que no la entiendan o no la quieran, también la falta de tiempo del profesorado para realizar esta tarea en su horario escolar. La incertidumbre del profesorado respecto a las motivaciones de los padres y madres, puede ser causa de actitudes negativas en el profesorado. Tal y como se ha visto hasta ahora, en las investigaciones en el ámbito anglosajón, se puede encontrar profesorado que mira con desconfianza a familias que cuentan con bajos recursos económicos, o también profesorado que se siente juzgado por los padres y madres en relación a la labor que ejercen con sus hijos e hijas. Otra de las dificultades que se puede observar por parte de la dirección de los centros y el profesorado es a causa de la falta de entendimiento de las distintas culturas de las familias del centro y la turbación a tratar con estas familias.

También se ha encontrado resistencia por parte de las familias, bien a nivel individual o grupal, que pueden ser desde haber mantenido un conflicto con el profesorado o la dirección del centro hasta las barreras que pueden encontrar con el lenguaje o una mala experiencia anterior.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la mayoría de los autores reconocen que corresponde a los directores de las escuelas llegar a este nivel de implicación de las familias. Para ello, Sanders y Sheldon (2009) proponen: ayudar al profesorado y a las familias a atender y gestionar el poder en la toma de decisiones, a trabajar colaborativamente de igual a igual, sin diferencias de poder: repartirlo, reconocerlo, ser capaces de gestionarlo entre las dos partes, que no venga impuesto. De lo contrario, la participación de las familias no es posible.

La gestión del poder es una clave para conseguir el *parentinvolvement*. También crear relaciones basadas en la confianza, ya que esta es la cuestión central del *parentinvolvement*. La confianza se opone al miedo, al abuso de poder. Hay que entender el poder en sus distintos niveles y las relaciones de confianza entre las familias, la escuela, la comunidad y el alumnado. Las barreras para esta confianza son diversas: desafortunadas primeras impresiones, comunicación pobre, malas experiencias pasadas, falta de interés en la propia familia, en el profesorado y en la escuela. Para superar dichas barreras y ganar la confianza, se recomiendan cinco principios, que son: benevolencia, coherencia, competencia, honestidad y apertura. Los directores y directoras, para crear ambientes de confianza en las escuelas, desde la dirección del centro se mantiene la responsabilidad de poner en práctica estos principios y conseguir que tanto el profesorado, como las familias y el alumnado los asuman. Desde la dirección se debe mostrar respeto, competencia, cuidado e integridad con toda la comunidad escolar, familias y alumnado, y conseguir que el profesorado lo asuman. También sugieren fomentar el

voluntariado de madres y padres participando en las aulas: provee al alumnado el *one to one assistance*, reduce la ratio alumnado/profesorado, aumenta el *parentinvolvement*, reduce la carga de trabajo del profesorado, aumenta la conciencia de los padres y madres sobre las reglas y la normativa escolar, las necesidades y los procesos, se crean oportunidades espontáneas de colaborar con las tareas escolares, se participa más de la cultura familiar y de sus necesidades, entre otras. Y por último, las sugerencias apuntan al fomento del asociacionismo de las familias y el profesorado conjunta o separadamente, llegar a identificar y apoyar a un equipo de camaradas y grupos de representantes del colegio, del profesorado, de las familias y de la sociedad.

En España, según Bolívar (2006), entre los modos de implicación de las familias, destaca cómo, las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (las AMPA) están articulando nuevas líneas de actuación, tales como: mejorar la articulación de la educación entre escuela y familia mediante una información fluida y frecuente de los centros y de los tutores con los padres; participar en la configuración del centro educativo a través de la elaboración y difusión del proyecto educativo del centro y del reglamento de organización y funcionamiento; prestar servicios complementarios a la escuela. Esta ha sido, junto con la participación en el Consejo Escolar, la iniciativa más importante de las AMPA y participar en los órganos municipales de educación, así como en otros órganos de planificación estratégica de la comunidad.

Al respecto, son cada vez más comunes las iniciativas de crear Ciudades Educadoras. Desarrollar programas educativos comunitarios: asociar actividades educativas de los centros con programas comunitarios en los que las familias y sus asociaciones pueden desempeñar un papel de punto de unión. La participación familiar no es una práctica novedosa como se ha reflejado. Las familias han expresado mediante diversos cauces las expectativas de éxito escolar para sus hijos. También, a lo largo de la historia, se ha entendido que familia y escuela debían educar conjuntamente, pero en la actualidad esta colaboración adquiere nuevas connotaciones y adopta diversas formas de realizarse.

Al mismo tiempo que los cambios sociales de las últimas décadas no hacen sino dificultar el papel de las familias en la educación de sus hijos e hijas. Hoy en día, la trayectoria profesional no es continua, por lo que las trabajadoras y trabajadores han de emplearse en una complejidad de proyectos en su trayectoria profesional, aumentando el tiempo que tienen que dedicar al trabajo y la formación continua y otro factor importante actualmente es la movilidad laboral (Gorz, 1995; Castells, 1997; Sennet, 2006). Otro de los cambios sociales importantes que se han producido en las familias es la entrada masiva de las mujeres en el mercado laboral, lo que está provocando cambios importantes en el orden y la estructura de la familia que hasta hace poco ese entorno estaba asignado a las mujeres. Las mujeres han descartado de sus vidas el papel de "vivir para los demás" para pasar a "vivir su proyecto de vida" (Beck-Gernsheim, 2003). Esto no implica que las mujeres hayan dejado de hacer los trabajos de cuidado, en nuestras sociedades occidentales, este trabajo se ha mercantilizado pasando a ejecutarlo mujeres migrantes (Hochschild, 2008).

Todo esto en relación con las carreras profesionales de las madres y los padres junto con las dificultades de la conciliación de la vida familiar y profesional, las rupturas matrimoniales, los embarazos en adolescentes, entre otras variables (Roca, 2010) han hecho que estas problemáticas familiares y sociales han contribuido a redescubrir el valor de la implicación de los padres en la educación y la necesidad de investigar respecto a su eficacia y eficiencia, y ha llevado a repensar la participación educativa como una competencia personal.

Tal y como afirma Iturbe (2012) las comunidades de aprendizaje son proyectos educativos con base teórica sólida, investigación internacional de prestigio y prácticas avaladas en centenares de centros durante periodos estables (Iturbe, 2012). Como modelo de participación familiar en la escuela, las comunidades de aprendi-

zaje se basan en la pedagogía crítica, aquellas corrientes pedagógicas que tienen una idea de la educación basada en la transformación social y el cambio social en lo que a desigualdades sociales se refiere. Una comunidad de aprendizaje insiste en la transformación social y cultural de un centro educativo y de su entorno basado en el aprendizaje interactivo y las prácticas dialogadas mediante procesos participativos del conjunto de la comunidad (Elboj, C.; Puigdemívol, I.; Soler, M.; Valls, R.: 2002).

La participación de las familias en los procesos de toma de decisión, así como en actividades de aprendizaje aumenta los recursos humanos con los que se cuenta en la escuela, a la vez que contribuye a la mejora de los resultados académicos. La implementación de dichos recursos extra en la escuela es en sí una medida que contribuye a la inclusión de personas tradicionalmente excluidas de la participación y de los procesos de toma de decisión, lo cual es más significativo de cara al estudiantado con más riesgos de exclusión social (Included, 2008). Es por ello que en las Comunidades de Aprendizaje, el compromiso de las familias con el éxito académico de sus hijos e hijas, se concreta en un Contrato de Aprendizaje. El contrato de aprendizaje es un documento en el que se recogen los compromisos de la escuela, del alumnado y de las familias con relación al proceso de aprendizaje de cada niño o niña. Su elaboración será conjunta y consensuada entre todas las personas firmantes, partiendo siempre de unas expectativas muy altas con respecto a los procesos de aprendizaje de todo el alumnado (Elboj et al., 2002). Lo más importante del uso del contrato de aprendizaje es que el alumnado desarrolle al máximo sus capacidades. Es por este motivo que el contrato debe partir de las características individuales de cada alumno y de cada alumna y orientarse a la consecución de unos objetivos definidos por las partes implicadas.

Aunque cada centro elabora su contrato, existen unos objetivos generales de todo contrato de aprendizaje que se pueden resumir en favorecer al máximo el desarrollo real de las potencialidades del alumnado independientemente de cuál sea su cultura y origen social; conseguir la implicación, participación y colaboración entre la escuela y las familias; motivar al alumnado valorando lo que hace en clase, escuchando sus problemas, felicitándolo por sus éxitos, respetando su cultura y sus costumbres; explicitar las metas y fomentar altas expectativas; compartir responsabilidades y obtener un compromiso entre el profesorado, los familiares y el alumnado sin que existan prejuicios culturales y étnicos.

Así, en definitiva, la participación de los familiares como agentes educativos de primer orden, rompe con el círculo vicioso de fracaso escolar en el que pueden entrar, fundamentalmente, aquellos niños y niñas que proceden de entornos desfavorecidos. Participación, interacción y formación de todos y todas se convierten en las claves para la mejora del rendimiento y éxito educativo, Elboj, Puigdemívol, Soler y Valls (2002). Para llevar a cabo la participación en las aulas dentro de las Comunidades de Aprendizaje uno de los requisitos principales es la organización del aula mediante los Grupos interactivos, de todas las formas que se conocen en el mundo ésta es la que da los mejores resultados, según Flecha (2015).

Mediante el trabajo por grupos interactivos, el aprendizaje se convierte en una ayuda mutua e interconectada entre unos y otros basados en un diálogo igualitario con un componente práctico basado en la superación de las desigualdades. Consiste en organizar, por ejemplo, los 30 niños de una clase en 5 grupos de 6 con la única condición de que sean heterogéneos y sin excluir a nadie. Cada grupo cuenta con la dinamización de una persona adulta que puede ser profesora, profesional de diferentes ámbitos, familiar, voluntaria o estudiante de más edad. La profesora encargada del curso se queda como gestora de formación del aula observando y orientado el funcionamiento de los diferentes grupos. La persona adulta que dinamiza cada grupo se centra en que se enseñen entre ellos mismos, entre el mismo alumnado. De esa forma, se acelera extraordinariamente el aprendizaje del alumnado que va más lento en el aprendizaje y también del que va más adelantado

porque cuando mejor se entiende una cosa es cuando la explicas a alguien que tiene más dificultad y también es cuando se desarrolla más la propia inteligencia.

Una niña que intervino en el parlamento Europeo, el 6 de diciembre de 2011, comentó lo siguiente sobre los grupos interactivos:

".....un niño de mi clase que se llama Mafaly que vino del Senegal. El venía a nuestra clase y en P5 se fue al Senegal y no volvió hasta cuarto. Y claro, en Senegal no había ido a la escuela. Entonces, entre todos, entre la clase, le fuimos ayudando y cuando miramos las notas vimos que Mafaly había dado un muy buen cambio. De no ir a nuestro nivel, dio un buen cambio e iba mucho mejor (...) en una clase de grupos interactivos hacemos 4 actividades, cada 20 minutos cambiamos. En total trabajamos 4 veces más y aprendemos 4 veces más...." (Ania, Alumna de 10 años, en el Hemiciclo del Parlamento Europeo, 6/12/2011).

Así, no solo se logra una aceleración del aprendizaje de todo el alumnado en todas las materias, sino que también se mejoran mucho más que de cualquier otra forma los valores y el desarrollo emocional. Mafaly se encuentra entre sus iguales con amistades que no le van a marginar en un aula externa de adaptación curricular, sino que le van a acoger hasta que recupere el retraso. Quienes le ayudan desarrollan también su aprendizaje y su inteligencia con una intensidad que no podrían lograr sin abordar esa difícil tarea. En ese mismo proceso se desarrollan de forma extraordinaria valores como la solidaridad, la igualdad y la convivencia intercultural. Y también ese mismo proceso es con el que mejor se desarrollan emociones y sentimientos como la amistad. No se trata de que unos procesos o tiempos estén dedicados al aprendizaje instrumental de forma insolidaria (por ejemplo, separando a los diferentes a grupos de nivel más bajos) y luego se hagan actividades para fomentar la solidaridad y las emociones.

Diseño metodológico

El análisis del estudio se aborda desde la metodología cualitativa. La decisión de utilizar esta metodología ha sido como consecuencia de un cúmulo de actitudes, reflexiones y modos de mirar y ver la realidad que nos preocupa y que se ha considerado la más apropiada en base a nuestro objetivo principal (Galeano, 2004). Se ha planteado hacer un análisis comparativo entre dos centros escolares que funcionan mediante Comunidades de Aprendizaje y un centro escolar que no es comunidad de aprendizaje, pero que no sea muy diferente en cuanto al nivel socioeconómico y el entorno social.

Concretamente estudiaremos el CEIP Mosaico-Comunidad de Aprendizaje en Santiponce (Sevilla). Se ha escogido este centro porque comenzó su andadura en el curso 2011-2012, con un proyecto de apertura a la participación de las familias. En marzo de 2012 tuvo lugar un proceso de decisión en el que todos los sectores implicados, acordaron transformarlo en una Comunidad de Aprendizaje y por lo tanto en el proyecto educativo de centro (PEC) de ese curso, uno de sus objetivos para la mejora del rendimiento escolar era la implicación y participación de las familias. El segundo centro objeto de nuestro estudio es el CEIP Adriano del Valle Comunidad de Aprendizaje, el interés que nos despierta éste centro es que fue uno de los cuatro centros que realizó en Andalucía la transformación en Comunidad de Aprendizaje hace diez años, su trayectoria y experiencia como Comunidad de Aprendizaje es del doble de tiempo que el CEIP Mosaico, por lo que estaríamos analizando dos centros con una experiencia a corto y medio plazo. Y el tercer centro de estudio es el Colegio Público Nuestra Señora del Águila, éste centro no tiene el ideario de Comunidad de Aprendizaje, pero sí nos

interesa también conocer la opinión que tienen los docentes sobre la participación de las familias en un centro diferente de nuestro objeto de estudio, pero que tiene en común una población/alumnado de características similares ya que está situado en la misma zona que el CEIP Adriano del Valle, separándolos únicamente la estación del metro "cocheras".

En el estudio, se va a seguir la estrategia metodológica del Estudio de Casos, ya que establece un terreno único para conocer en profundidad los fenómenos ocurrentes en los centros educativos de Comunidad de Aprendizaje. La característica más interesante de esta estrategia de investigación es la realización de un estudio intenso y reflexivo de uno o varios casos, entendido como una "práctica limitada" por el objeto de estudio y siempre encuadrado en el entorno general donde se origina (Muñoz y Muñoz, 2001)

La muestra elegida corresponde al muestreo motivado o muestreo teórico Coller (2005: 77), en el muestreo motivado, la persona que realiza la investigación tiene razones de peso para escoger un caso y no otro. Glaser y Strauss (1967: 45) definen el muestreo teórico como el "proceso de recopilación de datos para generar teorías en el que el analista recolecta, codifica y analiza sus datos y decide que datos recoger y dónde encontrarlos al objeto de desarrollar su teoría (Coller, 2005: 77).

Para llevar a cabo la recogida y análisis de la información, las técnicas que se han utilizado son el método Delphi y los Grupos de Discusión. Dentro del método Delphi se dan varias vueltas hasta llegar a un consenso, en este caso se han dado dos vueltas. A ésta forma también se le conoce como "Delphi modificado". Apoyándonos en las contribuciones de Cabero (2014: 119), las razones que nos llevaron a efectuar la técnica dos veces fueron: a) puede convertirse en una tarea larga y costosa si se prolonga tanto para el investigador como para el experto; b) cada fase consume un tiempo extendido, haciendo que cada vez sea más difícil mantener una tasas de respuesta aceptable; c) con dos rondas es más fácil mantener el interés; d) los expertos reaccionan ante un tema en vez de generarlo; y e) tiende no a la construcción sino a llegar acuerdos sobre la misma.

Para el estudio también se han formado dos grupos de discusión. La decisión respecto al diseño de estos grupos se sustenta en planteamientos de varios autores especializados en el tema tales como Ibáñez (1986, 1989) Martín Criado (1997) y Callejo (2001) entre otros. Mediante ésta técnica se ha pretendido obtener información en relación a las percepciones, opiniones y actitudes del profesorado así como de las madres y padres de los centros educativos de objeto de nuestro estudio en relación a la participación de las familias en el centro. Tomando como punto de partida éste contexto, interesaba conocer la opinión del profesorado sobre la participación de las familias en el centro y también la opinión de las madres y padres sobre su implicación y participación en los centros escolares de sus hijos e hijas.

Análisis de resultados

El método delphi de consulta a expertos para tener una visión general de los beneficios y limitaciones que aportan las comunidades de aprendizaje, desde la visión del profesorado. Se han tenido en cuenta las opiniones tanto de docentes que trabajan en centros con CA como aquellos que trabajan en centros sin esa metodología.

Esta técnica se ha desarrollado a través de un cuestionario, tipo Likert con 60 ítems (donde se especifica el nivel de acuerdo o desacuerdo con cada pregunta). Este cuestionario se pasó en 2 oleadas, al profesorado de los 3 centros educativos comentados anteriormente, con el objetivo de mantener el interés de los docentes en el estudio y tasas razonables de respuesta.

Una vez pasado el cuestionario en primera oleada, se recogieron y analizaron las respuestas en el sistema informático SPSS, y se devolvió a cada centro un resumen de los principales resultados, junto con el cuestionario de nuevo, para que pudieran cumplimentarlo en una segunda oleada.

La composición de la muestra para el método delphi ha sido de 45 personas en la primera oleada y 37 en la segunda, mayoritariamente maestras, ya que se trata de una profesión en la que las mujeres tienen mayor presencia.

Estas son las dimensiones analíticas que se han tenido en cuenta en la elaboración de los cuestionarios empleados han sido: el fomento de la participación por parte del centro educativo, la participación tradicional de las familias en los centros escolares: asistencia a reuniones y tutorías; los obstáculos que encuentran las familias para participar en las actividades del centro; los beneficios que se obtienen de esa participación, si se incluye a las familias en la toma de decisiones del centro así como si las familias con riesgos psicosociales: colaboración con los hijos y si colaboración con la escuela.

Tabla 1. CEIPs y oleadas

	CEIP MOSAICO		CEIP LAS ÁGUILAS				CEIP ADRIANO DEL VALLE					
	Oleada 1		Oleada 2		Oleada 1		Oleada 2		Oleada 1		Oleada 2	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
	3	16	3	14	2	10	2	10	3	11	1	7
TOTAL	19		17		12		12		14		8	
	Total Oleada 1: 45 personas (8 hombre y 37 mujeres)											
	Total Oleada 2: 37 personas (6 hombre y 31 mujeres)											

Fuente: Elaboración propia

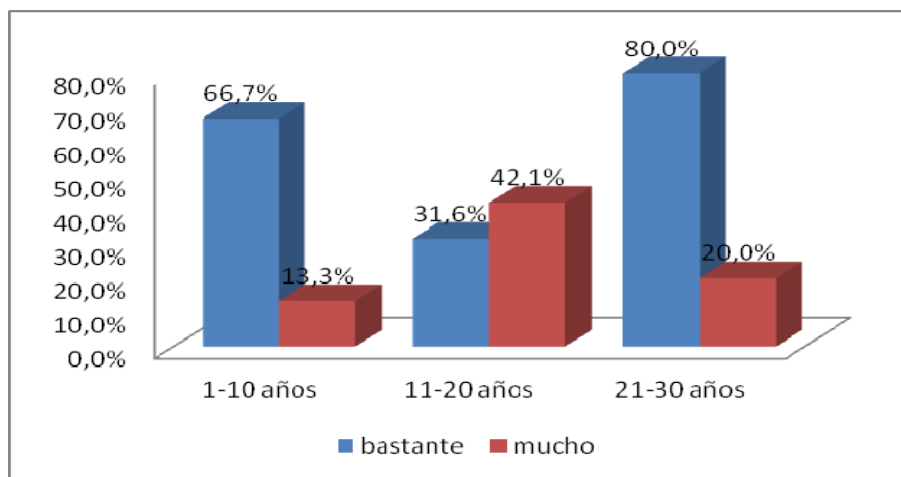
Se han realizado dos grupos de discusión uno con familias de los tres centros educativos, en total 7 personas, que quedo formado de la siguiente forma: Dos madres y un padre del centro constituido en C.A.; una madre y un padre del centro transformado en CA y dos madres del centro convencional. Nos reunimos en la sala de reuniones de la Asociación de Vecinos del Centro Cívico las Águilas. Tuvo una duración de 120 minutos y el ambiente que se percibió en el grupo fue distendido y muy cordial.

En el GD del profesorado contamos con 7 participantes: 5 maestras y 2 maestros, entre los que se encontraban la directora, el jefe de estudios y la secretaria. La reunión se realizó en la sala de reuniones del profesorado alrededor de una mesa camilla, como nos dijeron, evocando los comienzos del centro y tuvo una duración de 90 minutos. Las dimensiones analíticas planteadas para los dos grupos fueron: la tipología familiar para saber el nivel educativo y de ocupación de las familias, diferentes formas de participación que se encuentran en sus centros educativos tales como reuniones, actividades, tareas escolares o vinculación con el centro; los mode-

los de participación donde puedan reconocerse las amenazas y oportunidades así como la actitud de los profesores y las familias en la participación.

Cuando analizamos la percepción del profesorado sobre si las familias deben de participar en la toma de decisiones en el centro, aunque no sean vinculantes, tal y como observamos en el gráfico, el profesorado senior junto con el novel, son los dos grupos que consideran que sí debe implicarse a las familias en la toma de decisiones del centro. También los centros que son CA son más receptivos a que las familias intervengan en la toma de decisión que los centros sin CA.

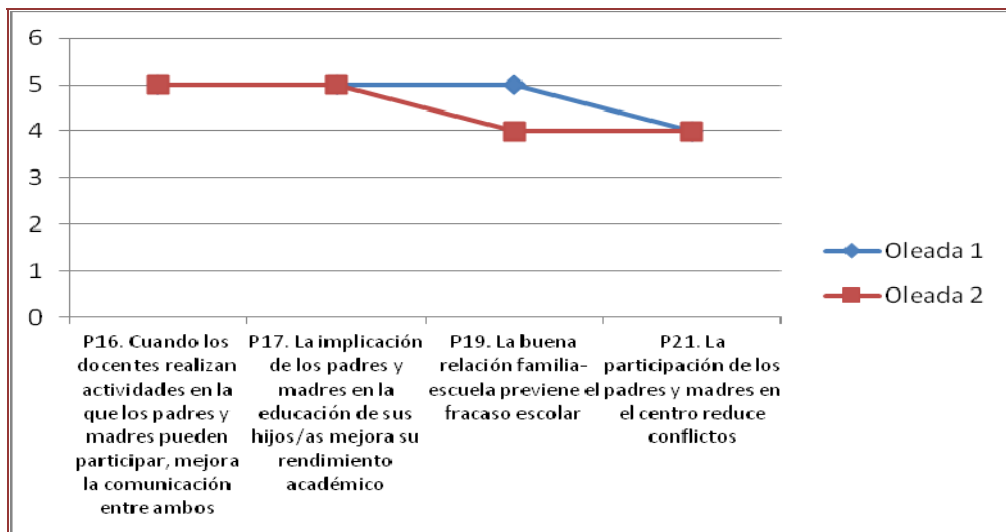
Gráfico 1: Profesores que consideran que las familias deben implicarse en las decisiones del centro, según años de experiencia del profesorado.



Fuente: Elaboración propia

En relación a los beneficios que aporta la participación de las familias en el centro escolar, se ha visto que mejora la relación de las familias con los docentes, ambos se conocen y conocen mejor la dinámica del centro. Disminuye el fracaso escolar en cuanto que una mayor información por parte de las familias de las dinámicas del centro facilita la implicación y ayuda en las tareas a sus hijos e hijas, lo que redundará en una mejora del rendimiento académico.

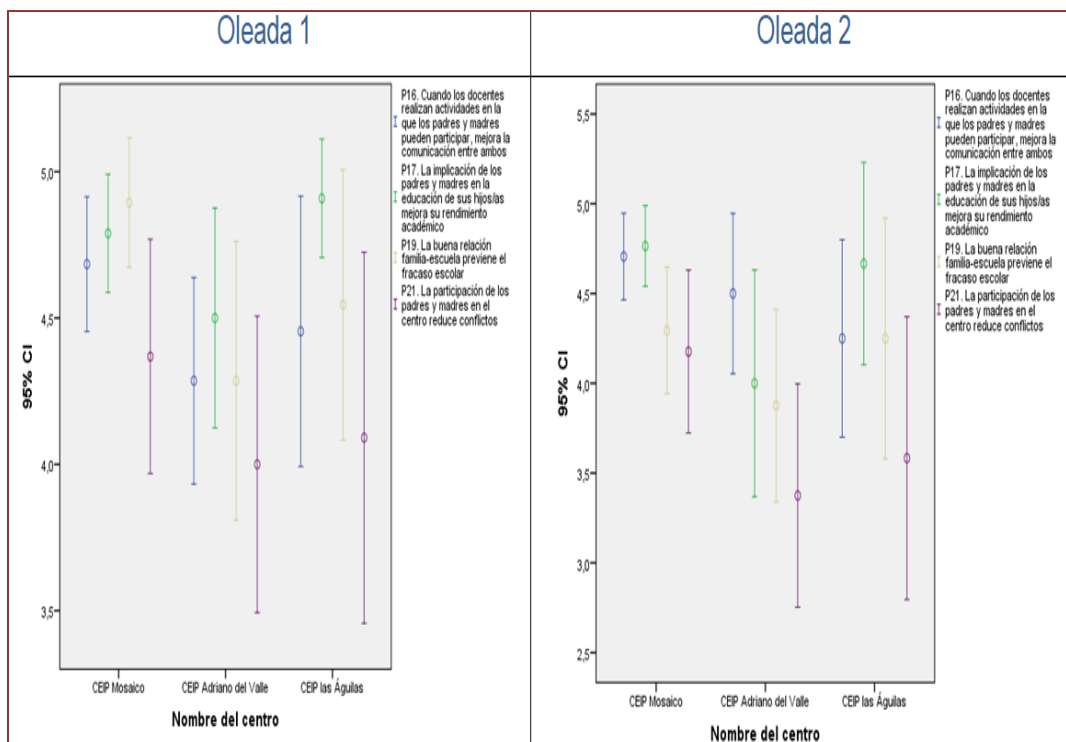
Gráfico 2: Beneficios de la participación de los padres en el centro escolar según la opinión del profesorado.



Fuente: Elaboración propia

En el siguiente gráfico de dispersión Desviaciones típicas de los beneficios que aporta la participación de las familias con el centro educativo, comparando ambas oleadas se observa que los valores medios, son los puntos centrales de las barras, no sufren diferencias significativas, pero la longitud de las barras nos dicen que ha disminuido la dispersión en la segunda oleada, con respecto a la primera, o lo que es lo mismo, ha aumentado el número de respuestas en la segunda oleada más cercana al valor medio.

Gráfico 3: Desviación típica de las respuestas



Fuente: Elaboración propia

Una vez presentados los resultados sobre la percepción del profesorado en relación a la participación de las familias en los centros escolares objeto de nuestro estudio, vamos a ver si encontramos diferencias entre el discurso de las madres y padres que tienen a sus hijos en centros de CA y las que los tienen en el centro tradicional, así como el discurso del profesorado. Ante ello podemos comprobar que no se han encontrado diferencias en cuanto a la tipología familiar, sí que el profesorado del CEIP Mosaico ha manifestado que en su centro hay padres con estudios superiores que vienen de Sevilla y les interesa tener a sus hijos en ese centro por ser CA.

Cuando analizamos la tipología de participación, aquí sí que encontramos diferencia entre las familias que tienen a sus hijos en los centros con CA y las del centro tradicional. En las CA las familias tienen la opción de participar y participan, además del AMPA en grupos interactivos, tertulias dialógicas, trabajan en equipo mediante comisiones mixtas. Padres y maestros narran que en ocasiones es complicado implicar a las familias. En el centro tradicional solamente cuentan con el AMPA y señalan que tiene muy pocas familias asociadas ya que desde el centro educativo, dirección y profesorado, no se fomenta la participación.

En cuanto al modelo de participación, las madres del centro tradicional, pese a encontrarse su centro en el mismo barrio, no conocían la metodología de CA. Las familias de los centros en CA al igual que el profesorado consideran que los recursos que tienen no son todos los que necesitarían, que van avanzando con el apoyo y empeño tanto de las familias como del profesorado, ya que creen en esta nueva forma de enseñanza y participación, la dirección y el profesorado escucha las aportaciones de las familias y éstas sienten que forman parte del centro educativo de sus hijos, también consideran que el lenguaje dialógico que se emplea en el centro trasciende a toda la comunidad, ya que en sus casas lo ponen en práctica. La relación que mantiene el profesorado con las familias es fluida y cercana. En ambos grupos se detecta cierto descontento con el profesorado sustituto, ya que no suele estar implicado en el sistema educativo de CA.

Conclusiones

Los centros en CA emplean el lenguaje dialógico para exponer ideas y resolver los conflictos que se puedan generar en el centro, esta forma de actuar trasciende a las familias y la comunidad. La participación familiar está vinculada a la situación laboral del profesorado, a mayor desregularización menor participación. Las CA son un proceso facilitador de participación familiar tanto en actividades como en la toma de decisiones del centro, es fundamental para el buen funcionamiento del mismo y consideran que en sus centros el trabajo se realiza en equipo.

La relación que mantienen las familias con el profesorado y la dirección del centro es fluida y colaborativa, consideran que a través de las comisiones mixtas las familias participan directamente en la organización y toma de decisiones del centro. Para los centros con CA la escuela es un espacio abierto al diálogo, y una herramienta de construcción de solidaridad entre las familias, las metodologías educativas que emplean construyen valores que favorecen la transformación de la comunidad donde se encuentran y en consecuencia de la sociedad. 🌐

Referencias

- Adamski, A., Fraser, B. J., & Peiro, M. M. 2013. «Parental involvement in schooling, classroom environment and student outcomes». *Learning Environments Research*, 163, pp. 315-328.
- Altschul, I. 2011. «Parental involvement and the academic achievement of Mexican American youths: What kinds of involvement in youths' education matter most?». *Social Work Research*, 35, pp. 159-170.
- Anderson, K. J. & Minke, K. M. 2007. Parent involvement in education: Toward an understanding of parents' decision making. *The Journal of Educational Research*, 100, pp. 311-323.
- Beck-Gernsheim, E. 2003. *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós
- Bolívar, A. 2006. «Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común». *Revista de Educación*, 339, pp. 119-146.
- Cabero, J. 2014. Formación del profesorado universitario en TIC. Aplicación del método Delphi para la selección de los contenidos formativos. *Educación XX1*, 17, 112-132. doi: 10.5944/educxx1.17.1.10707
- Callejo, J. 2001. *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Barcelona: Ariel.
- Castells, M. 1997. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, 2. *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Coller, X. 2005. *Estudio de casos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dansereau, D. F. 1985. Learning strategy research. En J.V. Segal, S.F. Chipman y R. Glaser (Eds.), *Thinking and learning skills*. Vol 1: *Relating instruction to research*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- De la Guardia Romero, R.M. 2002. Variables que mediatizan la participación educativa de las familias. Tesis doctoral, Universidad de la Laguna. < dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=590613 >
- Elboj, C., Puigdemívol, I., Soler, M. y Valls, R. 2002. *Comunidades de aprendizaje. Transformar la educación*. Barcelona: Graó.
- Epstein, J.L. 2011. *School, Family and Community Partnerships. Preparing Educators and Improving Schools*. Philadelphia: WESTVIEW Press.
- Flecha, R. 2015. Comunidades de aprendizaje. Sueños posibles para todas las niñas y los niños" en *AULA. De Innovación Educativa*", número 241.
- Galeano, M. 2004. "Diseño de Proyectos en la investigación cualitativa". Fondo Medellín, Editorial Universidad EAFIT. Colombia.
- Genovard, C. y Gotzens, C. 1990. *Psicología de la instrucción*. Madrid: Santillana.
- Glaser, G. y Strauss, A.L. 1967. *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Glasgow, N.A. & Whitney, P.J. 2009. *What Successful Schools Do to Involve Families*. London: Sage.
- Gorz, A. 1995. *Metamorfosis del trabajo*. Madrid: Sistema.
- Grant, B. K. y Ray, J. A. 2013: *Home, School and Community Collaboration*. London, Sage.
- Harvard Family Research Project 2010. *Family Engagement as a Systematic, Sustained, and Integrated Strategy to Promote Student Achievement*. Cambridge: Harvard Graduate School of Education.
- Hochschild, A. R. 2008. *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Barcelona: Ktz
- Ibáñez, J. 1986. *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: teoría y crítica*. Madrid, Siglo XXI Editores.

- Ibáñez, J. 1989. Cómo se realiza una investigación mediante grupos de discusión, en García Ferrando, M.; Ibáñez, J. y Alvira, F., *El análisis de la realidad social* Madrid, Alianza Editorial, 489-501.
- Includ-ed2008. Proyecto Integrado de la prioridad 7 del VI Programa Marco de la Comisión Europea. www.ub.edu/includ-ed/es/about.htm
- Iturbe, X. 2012. La escuela inclusiva tiene nombre propio: comunidades de aprendizaje. Una experiencia de más de 10 años en el CEIP de Lekeitio. *Tendencias pedagógicas*, 19, 43-66.
- Kirby, J. 1984. *Cognitive strategies and educational performance*. New York: Academic Press.
- Martín Criado, E. 1997. El grupo de discusión como situación social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 81-112.
- Monereo, C. (coord.), Castelló, M.; Clariana, M.; Palma, M.; Pérez, M.L. 1999. *Estrategias de Enseñanza y Aprendizaje: Enseñanza del profesorado y aplicación en la escuela*. Barcelona: Editorial Graó.
- Muñoz Serván, P. y Muñoz Serván, I. 2001: "Intervención de la familia. Estudios de ca-sos." En Perez Serrano, G. (coord.) op. cit.
- Naval, C. 2003. "Democracia y participación en la escuela", *Anuario Filosófico*, XXXVI/1.
- Nisbet, J. y Shucksmith, J. 1986. *Estrategias de aprendizaje*. Madrid: Santillana, 1987.
- Roca, N 2010. "El proceso de desinstitucionalización de la vida familiar: La maternidad/paternidad en solitario por opción en España" en X Congreso Español de Sociología: "Treinta años de sociedad, treinta años de sociología"
- Sanders, M.G. y Sheldon S.B. 2009. *Principals Matter. A Guide to School, Family and Community Partnership*. London: Sage.
- Sennet R. 2007. *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Shumow, L. (Ed) 2009. *Promising Practices for Family and Community Involvement during High School*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Swap, S. 1993. *Developing Home-school Partnership: from Concepts to Practice*. New York: Teacher College Press.
- Weinstein, C. E. & Mayer, R. E. 1986. The teaching of learning strategies. En M. C. Wittrock (Ed.), *Handbook of research on teaching*. New York: McMillan.
- Weiss, H.B.; Bouffard, S.M.; Bridglall, B.L. & Gordon, E.W. 2009. Reframing Family Involvement in Education: Supporting Families to Support Educational Equity. *EQUITY MATTERS: Research Review*, 5, pp. 4-37.

Sobre los autores/ About the authors

Leonor María Rita Aguerri San Rafael es Doctora y Licenciada en Sociología, también es Diplomada en Trabajo Social, en la actualidad es profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla, impartiendo las asignaturas de sociología del empleo y la formación y de sociología de la educación, anteriormente ha sido profesora en la Universidad Pablo de Olavide. Sus líneas de investigación son los estudios de género, las familias monoparentales y la educación. Marta Aguilar Gil es Doctora en Sociología, actualmente es profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla, también imparte docencia en un Master de la Facultad de Medicina de la Universidad de Alcalá (Madrid). Anteriormente fue profesora de Sociología en la Universidad de Castilla-La Mancha y también en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Ha colaborado en la cátedra de estudios latinoamericanos en la Universidad de Varsovia (Polonia) y ha sido investigadora

visitante en la Universidad de Coimbra (Portugal), en la Universidad de San Carlos (Guatemala) y en la Universidad de la Sorbona, París 1 (Francia).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Ferramentas de Controle Social a partir da Execução de Recursos Públicos no Brasil

DePaula, Helton Christian

Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, Brasil

 heltoncristian@gmail.com

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 21 marzo 2019

Resumo

Esta pesquisa analisa ferramentas que utilizam dados abertos, e de que forma estas podem viabilizar o Controle Social. A justificativa para este estudo é o fato de haver inúmeras iniciativas de transparência e publicação de dados mas poucas pessoas que conseguem utilizar estas publicações para instrumentalizar o controle social. Isso ocorre porque os dados publicados podem não ser acessíveis aos cidadãos, em razão do formato que são apresentados, da necessidade de conhecimento prévio para interpretá-los ou mesmo da quantidade de dados disponíveis. A partir deste contexto, foi feito um estudo exploratório sobre iniciativas listadas no portal dados.gov.br, que tratam desta temática. Foram analisadas as iniciativas que tratavam da execução de recursos públicos, 22,22% do total de iniciativas disponíveis neste portal. As análises indicam que as iniciativas no sentido de desenvolver ferramentas de controle social que possam ser utilizadas por qualquer cidadão ainda são incipientes, embora já existam projetos interessantes.

Palavras chave

Controle Social, Transparência, Tecnologias Cívicas

Abstract

This research evaluated tools that use open data, and how they can enable Social Control. The importance of this study is the fact that there are many initiatives for transparency and publication of data, but few people are able to use these publications to enable Social Control. The published data may not be accessible to citizens, because of the format they are presented, the need for prior knowledge to interpret them or even the amount of data available. In this context, an exploratory study was made of initiatives listed on the portal data.gov.br, which deal with this issue. We checked the initiatives that deal with the execution of public resources, 22.22% of the total initiatives available on this portal. The results indicate that initiatives to develop tools of social control that can be used by any citizen are still incipient, although there are already interesting projects

Keywords

Social oversee, Transparency, Civic Technologies

1. Introdução

A promulgação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011) certamente é um marco para a sociedade brasileira no tocante a transparência. Além deste dispositivo legal, várias são as iniciativas nas diversas esferas do poder público brasileiro para a abertura de dados. No entanto, a abertura de dados, por si só, não representa necessariamente avanços em relação ao controle social.

Conforme apresentado por vários autores (Bates, 2012; Knight Foundation, 2013; Eylar-Werve&Carlson, 2012) somente a transparência ou a disponibilização bruta de dados abertos não é suficiente para promover o uso pela sociedade, principalmente para fins de controle social, devido a questões técnicas mas sobretudo em função de dificuldades na análise e interpretação dos dados.

São vários os desafios quando se trata de análise e interpretação de dados abertos. Não raro, é necessário ter domínio de conhecimentos técnicos da área (por exemplo, para analisar os dados da saúde, é necessário ter uma noção mínima dos programas de governo, das ações orçamentárias, e de outros mecanismos que envolve a destinação e uso de recursos desta área) para viabilizar a compreensão dos dados publicados. Nesta perspectiva ocorre ainda uma dificuldade adicional, pois além da noção mínima da área que se pretende analisar, é necessário também algum domínio de ferramentas de informática, para coletar, processar e organizar os dados de forma que sua análise seja viável.

Neste contexto, torna-se difícil a tarefa de promover o controle social através somente da transparência ou da política de dados abertos. Esta situação se torna uma questão sensível na medida em que os próprios governos já estão desenvolvendo iniciativas para desenvolver ferramentas que viabilizem a coleta, processamento e disponibilização dos dados de forma mais acessível ao cidadão comum. Diante desta realidade, esta pesquisa busca analisar ferramentas de controle social que monitoram a execução de recursos públicos no Brasil. Optou-se por delimitar o escopo desta pesquisa na busca de ferramentas de controle social, assim entendidas qualquer iniciativa que busca contribuir para o exercício do controle social, e o monitoramento da execução de recursos públicos, uma vez que são notórias as iniciativas para a disponibilização de dados de execução orçamentária, sendo o portal da transparência (www.portaldatransparencia.gov.br) a mais notória delas, no entanto é um campo que representa bem as duas dificuldades citadas nos parágrafos acima, o volume de dados e a necessidade de conhecimentos técnicos prévios para a compreensão dos dados.

Na seção seguinte serão tratados os principais conceitos que embasam as discussões empreendidas nesta pesquisa.

2. Referencial teórico

Esta seção é dedicada a discutir os dois principais conceitos que embasam as discussões realizadas nesta pesquisa: Transparência no Setor Público e Controle Social.

Transparência no Setor Público

Guerra (2003) define transparência como a possibilidade de compreensão do conteúdo a ser transmitido, ou seja, o cidadão tem que conhecer e entender o que está sendo divulgado. Já Hofstede (2003) define a transparência como a extensão em que todas as partes interessadas têm um compartilhamento quanto à compreensão e acesso das informações que solicitar, sem perda, atraso, ruído e distorção.

Ambas as definições implicam na noção de compreensão do conteúdo ou informação, característica fundamental para permitir que as informações publicadas sejam úteis. Cruz (2010) enfatiza esta característica ao afirmar que a transparência só se realiza efetivamente quando é compreensível para qualquer cidadão, de forma clara, aberta e simples.

Silva (2000) indica que a transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

Essa última definição de transparência, aplicada ao setor público, na medida em que prevê o acesso de todos os cidadãos as informações da gestão pública, se relaciona diretamente com o conceito de Controle Social, conforme será abordado na seção seguinte.

Controle Social

Para se chegar à definição de Controle Social é necessário remeter a debates travados principalmente na Sociologia e na Teoria Política. Importante destacar que esta pesquisa não busca encontrar uma única definição para o termo, mas sim buscar na literatura como este termo foi conceituado e vêm sendo empregado a fim de subsidiar as discussões propostas neste artigo.

Boudon e Bourricaud (1993) definem o tema como um conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados.

Zedner (1996) afirma que este conceito descreve a capacidade da sociedade de se auto regular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões.

Durkheim (1978) em sua obra "As Regras do Método Sociológico", ao tratar do problema da ordem e da integração social, aborda em certa medida a questão do controle social. No entanto, segundo autores como Lapiere (1954) e Chunn e Gavigan (1988) a expressão Controle Social foi cunhada e posteriormente desenvolvida pela Sociologia Norte Americana, principalmente no século XX. Rothman (1981) indica que a partir de então o termo passa a ser utilizado para tratar principalmente dos mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade Norte Americana.

Alvarez (2004) destaca que ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. O acento conservador desta perspectiva – e que também já estava presente nas ideias de

Durkheim – torna-se evidente: desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social. Apesar da continuidade, a análise desloca-se mais para o plano das questões “micro” do que “macros sociológicas”, ao prevalecer a perspectiva – quer em termos funcionalistas, quer em termos interacionistas da psicologia social que permanece dominante nos anos seguintes na assim chamada Escola de Chicago.

Diversos autores (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2008; CORREIA, 2004; MANNHEIM, 1971) indicam que a expressão controle social comumente é utilizada para designar os mecanismos que determinam a ordem social regulamentando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Nesta perspectiva, o controle social é entendido como o controle do estado sobre os indivíduos.

No entanto, outro grupo de autores (WEFFORT, 2006; SILVA; CRUZ; MELO, 2007; SILVA, 2010) argumentam que o controle social pode ser entendido como formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais ora recebem o nome de controle popular, ora de controle social do poder, da mesma forma que ora tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral. Considerando que esta será a perspectiva adotada neste trabalho, com o intuito de se ater ao foco desta pesquisa, esta será a abordagem explorada nos parágrafos que se seguem. Cabe destacar que não há neste momento a intenção de esgotar este debate ou chegar a uma definição que atenda à todas as possibilidades de emprego da expressão, mas sim abordar de forma sucinta alguns aspectos que possam contribuir para estabelecer a relação entre transparência e controle social.

Nesta pesquisa será empregada à definição de controle social proposta por Silva, Cruz e Melo (2007) que entendem o termo no sentido da sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado, eliminando os modelos tradicionais e autoritários de gestão das políticas públicas, bem como a adesão de práticas que oportunizam a maior transparência das informações e da participação da sociedade no processo decisório.

Correia (2004) afirma que no caso brasileiro, desde a redemocratização dos anos 80, o termo controle social se tornou sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, com a perspectiva de garantir a participação dos setores organizados da sociedade na formulação, gestão e controle das políticas públicas, ou mesmo na definição de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade.

Assis e Villa (2003) afirma que o controle social consiste em canais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios. Siraque (2004) complementa que os mecanismos, canais ou instrumentos de participação nos negócios estatais são numerosos. Entre eles, é citado o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias. Maciel (2010) indica ainda que no caso específico das políticas sociais, o canal de participação legalmente constituído para o exercício do controle social é o Conselho das Políticas Públicas, que deve ser constituído no âmbito da União, Estado e Município.

Conforme caracterizado nas citações acima, o Controle Social pode se materializar de diversas formas, incluindo a participação direta da sociedade na definição de políticas, seja de forma individual ou coletiva. Algumas iniciativas são consolidadas no Brasil, como o orçamento participativo em alguns municípios e a criação de conselhos, como os de saúde. Esta pesquisa irá explorar uma possibilidade de Controle Social direcionada ao controle e fiscalização da atividade de gestores públicos, ações que poderiam ser realizadas por qualquer

cidadão, de forma individual ou coletiva, porém, que enfrenta algumas dificuldades conforme já apresentado nas seções anteriores.

Na seção seguinte será abordada a metodologia empregada nesta pesquisa e algumas definições adotadas para leva-la a cabo.

3. Metodologia e definições de pesquisa

Andrade (2001) caracteriza a pesquisa científica como um conjunto de procedimentos sistemáticos, fundamentados no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para os problemas propostos mediante o emprego de métodos científicos.

Appolinário (2007) conceitua o estudo Exploratório como aquele que tem por objetivo aumentar a compreensão de um fenômeno ainda pouco conhecido, ou de um problema de pesquisa ainda não perfeitamente delimitado. As pesquisas Exploratórias buscam proporcionar uma visão geral acerca de um determinado fato.

Com base nesta definição, esta pesquisa, quanto aos seus objetivos, pode ser caracterizada como Exploratória. O tema escolhido foi delimitado a partir da busca por explorar ferramentas de controle social que monitoram o uso de recursos públicos.

Vale ressaltar que de acordo com Gil (1999) os Estudos Exploratórios devem ser utilizados quando existe pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio deste estudo busca-se conhecer com maior profundidade o assunto de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução de novas pesquisas.

Para levar a cabo o objetivo desta pesquisa, empregou-se o estudo de caso. YIN (2015) afirma que o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas. A partir desta definição, optou-se por realizar um estudo de casos múltiplos, selecionando dentre os aplicativos disponíveis no portal dados.gov.br aqueles que tratem do escopo desta pesquisa, monitorar o uso de recursos públicos.

Para que a pesquisa fosse realizada, foram feitas algumas definições. Na primeira etapa, que trata da revisão bibliográfica, foram consultadas as principais referências bibliográficas sobre o tema em estudo. Já na segunda etapa, que trata da definição do objeto de estudo, foi estabelecido como objeto de estudo o portal dados.gov.br, por se tratar de iniciativa do próprio governo brasileiro para concentrar os dados abertos do país.

Na terceira etapa, que trata da definição da população em estudo, foi definida como população do estudo os vinte e sete aplicativos citados no portal dados.gov.br. Na etapa seguinte, que se refere a amostragem, foram escolhidos, dentre a população estudada, os aplicativos que tratam do escopo desta pesquisa, que é o monitoramento do uso de recursos públicos. Essa amostragem representou 22,22% da população de estudo, ou seis aplicativos. Importante destacar que a temática de uso de recursos públicos é o segundo maior grupo de aplicativos dentro do citado portal, perdendo apenas para o grupo de atuação política dos parlamentares, que responde por sete aplicativos, ou 25,93% do total.

Na quinta etapa, foram especificados os estudos de caso. Foram coletadas informações e foi realizada a análise dos seis aplicativos que tratam do uso de recursos públicos. Na etapa seguinte, foram apresentadas as conclusões e sugestões de pesquisas futuras. A partir destas definições e deste roteiro, serão abordados na seção

seguinte os dados coletados que tratam da quinta etapa da pesquisa, que se refere ao estudo de casos múltiplos.

4. Coleta e análise dos dados

Conforme descrito na seção anterior, o objeto de estudo desta pesquisa foi o portal dados.gov.br, que assim se define:

"O Portal Brasileiro de Dados Abertos é a ferramenta disponibilizada pelo governo para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas. O portal preza pela simplicidade e organização para que você possa encontrar facilmente os dados e informações que precisa. O portal também tem o objetivo de promover a interlocução entre atores da sociedade e com o governo para pensar a melhor utilização dos dados, promovendo impactos positivos sob os pontos de vista social e econômico." (dados.gov.br., acessado em 22/05/2018)

A própria definição do portal justifica sua escolha como objeto de estudo desta pesquisa, já que além de ser uma iniciativa oficial, busca promover a interlocução entre atores da sociedade e governo e melhorar a utilização dos dados, o que pode se constituir em uma poderosa ferramenta de controle social.

Neste portal, na aba aplicativos, são encontrados vinte e sete itens referenciados, que compõe a população desta pesquisa, e são indicados no quadro a seguir:

Quadro 01 – Aplicativos para auxiliar na visualização e compreensão de dados abertos

NOME	DESCRIÇÃO
Painel Estatístico Pessoal – PEP	Com o objetivo de melhorar a gestão dos recursos públicos, reduzir o tempo para o acesso às informações e disponibilizar os dados de forma moderna, simples e transparente, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento oferece o Painel Estatístico Pessoal – PEP , que concentra as informações estatísticas de pessoal do Poder Executivo Federal a partir de janeiro de 2017.
Cuidando do meu bairro	Empoderamos os cidadãos com informações integradas. Apresentamos o orçamento público do Município de São Paulo de forma simples, transparente e compreensível para que os munícipes possam acompanhar a execução orçamentária, em tempo real, em seus bairros. Exibimos no mapa de São Paulo, por meio de um código de cores, as despesas que são possíveis de serem georreferenciadas e seus valores Planejado, Empenhado e Liquidado. Despesas apenas planejadas (sem empenho) são marcadas no mapa (latitude e longitude) em pontos roxos, despesas já com empenho ficam em pontos verdes e despesas liquidadas aparecem em azul.
Reclamações do Consumidor no Brasil em 2015	Quando os consumidores brasileiros precisam resolver uma disputa com empresas, o primeiro passo é ir ao Procon local e registrar uma reclamação. O Procon presta assistência à pessoa e intermedia a resolução com a empresa. O gráfico abaixo mostra o quanto frequentemente e o quanto rapidamente os consumidores têm os seus problemas resolvidos em diferentes estados.
Os gastos com dinheiro público – Ranking dos Deputados, Partidos e estados Brasileiros	Com o aumento do acesso aos dados da gestão pública e o fantástico trabalho da equipe do projeto operação " Serenata de Amor " (que já foi matéria até do Fantástico), hoje é possível saber "quem", "onde", "quando" e até "quanto" de dinheiro público está sendo gasto nas atividades dos deputados federais. Com isso, resolvemos criar um robozinho com nossa ferramenta (Aquarela VORTX) que automatiza o processo de se conectar na base do Serenata, traduzindo as informações para o público geral em forma de rankings mensais dinâmicos. O objetivo é apresentar de forma bem simples quais são os deputados, partidos e estados que melhor utilizam os recursos do país. Estão disponíveis os rankings por deputado, partido e estado
Minerando os dados da votação do impeachment	O objetivo desse post é mostrar o que a computação e as abordagens de mineração de dados utilizados na área de Big Data podem gerar a partir dos dados da votação do processo de impeachment da presidente Dilma no dia 17 de abril de 2016.
Super Cidadão	O appSuper Cidadão é um jogo de cartas de informações dos Deputados Federais. O objetivo do jogo é conseguir todas as cartas do adversário após escolher uma informação do Deputado na carta (faltas, gastos ou número de projetos). Há uma carta especial, o Super Cidadão, que ganha de qualquer outra carta se ela não terminar com o número 1 no final
Monitora, Brasil!	O aplicativo Monitora, Brasil! é uma ferramenta que possibilita a qualquer pessoa pesquisar e monitorar o que os Deputados Federais e Senadores estão fazendo na Câmara dos Deputados e no Senado. É possível verificar a assiduidade, os projetos propostos, rankings, Twitter e outras informações.
Meu Congresso Nacional	O Meu Congresso Nacional é um site sem fins lucrativos, desenvolvido por pesquisadores da área de Ciências da Computação, que decidiram utilizar os seus conhecimentos para aumentar a transparência e levar à população informações importantes sobre as atividades dos políticos e candidatos, baseados na esperança de que mais informação e transparência leve o Brasil a um futuro melhor. O site é totalmente automatizando, coletando as informações de bases de dados governamentais, processando as mesmas e republicando em um formato mais acessível à população. O site tem como público alvo tanto a população em geral que queira mais informações sobre os candidatos ou políticos em exercício, bem como órgãos de controle e fiscalização, que podem utilizar o mesmo como uma ferramenta de apoio na detecção de irregularidades.

Quadro 01 – Aplicativos para auxiliar na visualização e compreensão de dados abertos

NOME	DESCRIÇÃO
Análise do Acesso à Educação	Visualização que tem como objetivo partilhar infográficos criados com a intenção de observar o acesso a Educação Básica e Superior no Brasil. Ele busca principalmente vislumbrar os aspectos sobre o acesso a educação pela pessoas com perda auditiva (surdos, deficientes auditivos e surdos cegos). Esclarecemos que o termo o conjunto de pessoas denominadas com "perda auditiva" refere-se a soma dos grupos "surdo", "surdo cego" e "deficiente auditivo". Diante da perspectiva de utilização dos infográficos interativos, entende-se que poderemos responder questionamentos sobre o assunto foco, considerando a necessidade de cada usuário. Esta modalidade de infográfico permite que o leitor interaja selecionando informações através dos combos de seleção, bem como, clicando diretamente sobre o mapa e/ou gráfico. Ressalta-se ainda que informações são apresentadas sob forma de dica em todo o mapa e/ou gráfico, sendo esta exibida de acordo com o posicionamento do cursor do mouse.
PAC Info	O objetivo desse aplicativo é mostrar, de uma maneira simples, onde o dinheiro do PAC (Programa de aceleração do crescimento) está sendo investido. Nele nós conseguimos ver o progresso, distribuição e estágio dos investimentos, baseado nos dados do último balanço disponibilizado pelo governo. Você também consegue ver os detalhes de empreendimentos perto da sua localização
EDW CENIPA	EDW CENIPA é um projeto open source, criado para prover análises dinâmicas de ocorrências aeronáuticas, ocorridas na aviação civil brasileira. O projeto utiliza técnicas e ferramentas de BI, explorando tecnologias inovadoras e de baixo custo. Historicamente, plataformas de Business Intelligence são caras e inviáveis para pequenos projetos. Esses projetos exigem qualificação especializada e custos altos de desenvolvimento. Este trabalho tem a pretensão de quebrar um pouco esta barreira. O que não significa pouca dedicação, empenho e esforço.
Obras do PAC	O aplicativo Obras do PAC é uma iniciativa de criação de uma ferramenta pública para a tomada de decisão utilizando os <u>dados dos empreendimentos do PAC</u> , divulgados pelo governo no portal dados.gov.br no formato Open Data (Dados Abertos).
Para onde foi o meu dinheiro	Ferramenta disponibilizada pela <u>Rede Nossa São Paulo</u> , com o apoio do <u>W3C Brasil</u> , ajuda cidadão monitorar a execução dos orçamentos municipal, estadual e federal.
Observatório de Oncologia	O Observatório de Oncologia é uma plataforma online e dinâmica de monitoramento de dados abertos e compartilhamento de informações relevantes da área de oncologia do Brasil.
MootiroMaps: Agências, Gerências e Superintendências de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego	esse mapa você encontra os endereços e telefones das superintendências, gerências e agências de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego nos 26 estados e no distrito federal: Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego: 27; Gerências Regionais de Trabalho e Emprego: 114; Agências Regionais: 434; Coordenação Regional de Inspeção do Trabalho Português e Aquaviário: 2
Operação Serenata de Amor	Projeto focado em fiscalizar os reembolsos efetuados a partir da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar, que custeia alimentação, transporte, hospedagem e até cultura, cursos e assinaturas de TV dos deputados federais.

Quadro 01 – Aplicativos para auxiliar na visualização e compreensão de dados abertos

NOME	DESCRIÇÃO
Cartografia de Ataques Contra Indígenas - CACI	A ideia de organizar em um mapa registros de assassinatos de indígenas no Brasil é visibilizar a quantidade e constância com que povos originários foram e continuam sendo massacrados. Trata-se de uma Cartografia dos Ataques Contra Indígenas (Caci). A palavra Caci significa "dor" em Guarani. É a primeira vez que as informações foram sistematizadas e georreferenciadas em uma visualização que permite olhar os casos em sua dimensão territorial. É o primeiro passo em uma tentativa de mobilizar um grupo de atores para reunir, sistematizar e visibilizar informações sobre assassinatos de indígenas, tema que nem sempre ganha a atenção que merece. A plataforma pode e deve ser aprimorada nos próximos anos.
Brasil Mapeado	O Brasil Mapeado é um aplicativo que permite a visualização em uma dimensão espacial de vários tipos de instalações e os espaços físicos, públicos ou privados, onde é prestado de forma presencial algum tipo de serviço do poder público à pessoa física ou jurídica.
Painel SIPAER	O Painel SIPAER é uma ferramenta de visualização de dados sobre as ocorrências aeronáuticas da Aviação Civil Brasileira, nos últimos 10 anos. Os dados são exibidos em forma de gráficos e tabelas, que podem ser dinamicamente modificados conforme filtros de pesquisas aplicados pelo próprio usuário.
Repasse	O objetivo primário do Repasse é ser uma ferramenta para visualização das <u>transferências do governo federal</u> para a sua cidade e possibilitar a análise do impacto das mesmas. Por meio de uma ferramenta de visualização gráfica para grandes quantidades de dados atualizada constantemente a partir de diversas fontes.
Gastos Públicos	Visualização do orçamento federal brasileiro, podendo navegar nas classificações orçamentárias e ver de diversas formas os respectivos valores previstos na lei orçamentária e efetivamente pagos, nos exercícios financeiros de 2000 a 2016.
Saúde Acessível	Ajuda o cidadão a encontrar o <u>posto de saúde</u> mais próximo
Basômetro	Ferramenta interativa que permite medir o apoio dos parlamentares ao governo e acompanhar como eles se posicionaram nas votações legislativas. Cada um é representado por uma bolinha com a cor do partido. Quanto mais próxima ela está do governo (no alto), maior é a taxa de governismo.
Observatório de Votações da Câmara dos Deputados	A Web Semântica e a difusão de protocolos abertos e de tecnologias livres possibilita o acesso aos resultados das votações parlamentares de diversas Casas Legislativas em formatos legíveis por máquinas.
Quem me representa?	Visualize os resultados das principais votações na Câmara Federal e é possível acompanhar como cada parlamentar votou. O usuário tem a possibilidade de responder sua opinião em relação aos projetos votados e, ao final, descobrir deputado que mais se aproxima do seu posicionamento
Aeroportos Brasil	Ferramenta que mostra o movimento de aeronaves e passageiros nos aeroportos administrados pela Infraero em 2011 (em breve 2012). Em aeronaves, estão computados pousos e decolagens. Em passageiros, embarques e desembarques.
QEdu	Para cada escola, cidade, estado e para o Brasil entrega acesso fácil, rápido e intuitivo a diversos dados educacionais, como a <u>Prova Brasil</u> , o <u>Censo Escolar</u> , <u>Ideb</u> e <u>Enem</u> . Todos eles obtidos de fontes oficiais do governo para ajudar educadores, pais e cidadãos em geral a transformar a educação brasileira.

Fonte: Adaptado de dados.gov.br/aplicativos

Dos aplicativos referenciados no portal, foram selecionados seis, cujo objetivo se alinha a proposta desta pesquisa, de monitorar a execução de recursos públicos. Estes aplicativos compõem a amostra desta pesquisa, e são citados no quadro abaixo:

Quadro 02 – Aplicativos sobre execução de recursos

NOME	DESCRIÇÃO
Cuidando do meu bairro	Empoderamos os cidadãos com informações integradas. Apresentamos o orçamento público do Município de São Paulo de forma simples, transparente e compreensível para que os munícipes possam acompanhar a execução orçamentária, em tempo real, em seus bairros.
Os gastos com dinheiro público – Ranking dos Deputados, Partidos e estados Brasileiros	Com o aumento do acesso aos dados da gestão pública e o fantástico trabalho da equipe do projeto operação " <u>Serenata de Amor</u> " (que <u>já foi matéria até do Fantástico</u>), hoje é possível saber "quem", "onde", "quando" e até "quanto" de dinheiro público está sendo gasto nas atividades dos deputados federais.
Para onde foi o meu dinheiro	Ferramenta disponibilizada pela <u>Rede Nossa São Paulo</u> , com o apoio do <u>W3C Brasil</u> , ajuda cidadão monitorar a execução dos orçamentos municipal, estadual e federal.
Operação Serenata de Amor	Projeto focado em fiscalizar os reembolsos efetuados a partir da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar, que custeia alimentação, transporte, hospedagem e até cultura, cursos e assinaturas de TV dos deputados federais.
Repasse	O objetivo primário do Repasse é ser uma ferramenta para visualização das <u>transferências do governo federal</u> para a sua cidade e possibilitar a análise do impacto das mesmas. Por meio de uma ferramenta de visualização gráfica para grandes quantidades de dados atualizada constantemente a partir de diversas fontes.
Gastos Públicos	Visualização do orçamento federal brasileiro, podendo navegar nas classificações orçamentárias e ver de diversas formas os respectivos valores previstos na lei orçamentária e efetivamente pagos, nos exercícios financeiros de 2000 a 2016.

Fonte: Adaptado de dados.gov.br/aplicativos

A seguir será feito um breve relato de cada um dos itens citados. No caso do aplicativo "Cuidando do meu bairro", trata-se de um endereço eletrônico na internet, no qual há um mapa do município de São Paulo, e estão georeferenciadas as despesas do orçamento. São fornecidas informações como o programa, a despesa orçamentária, a fonte de recursos e a função orçamentária, além do status do recurso, se ele está planejado (previsto no orçamento), empenhado (o serviço foi contratado) ou liquidado (o serviço foi executado). Os dados do orçamento são desde o ano de 2003, e estão atualizados. É possível ainda encaminhar uma pergunta sobre a cada uma das despesas, e ver comentários de outros usuários. Os pontos fortes da iniciativa são a acessibilidade, a semelhança do mapa com os recursos de gps e outros aplicativos que muitos usuários estão familiarizados e a possibilidade de localizar no município a previsão ou o uso do recurso. O ponto fraco é a provável sub utilização do portal, já que foram encontradas poucas perguntas ou interação do público com a ferramenta.

O aplicativo "Os gastos com dinheiro público – Ranking dos Deputados, Partidos e estados Brasileiros", como a própria iniciativa se define, é um projeto que se apoia em dados já tratados por outro projeto (Serenata de Amor, conforme será abordado a seguir) e que cria rankings mensais. Os dados podem ser baixados em for-

mato de planilhas. O ponto forte é a apresentação dos dados em rankings, no entanto, os pontos fracos se destacam. A organização e apresentação do site não é muito elaborada, e neste mesmo endereço há a organização de empresa, com o objetivo de promover as ações da equipe desenvolvedora, vender produtos e mesmo captar talentos, o que em si não há qualquer problema, mas que foge ao escopo de tecnologia cívica para se tornar uma atividade comercial.

No aplicativo “Para onde foi o meu dinheiro”, trata-se também de um endereço eletrônico que disponibiliza as informações de gastos orçamentários agrupada por grandes funções e de forma gráfica. São tratados os dados de quatro capitais brasileiras (São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte e Recife) para os anos de 2015 e 2016. O ponto forte é a apresentação dos dados de forma gráfica, e por grupos como saúde educação, além da interatividade da ferramenta, que permite ao clicar em um determinado grupo, analisar seu detalhamento. O ponto fraco é a limitação dos dados a apenas quatro capitais brasileiras, e a desatualização dos dados, já que as informações mais recentes são de 2016.

No aplicativo “Operação Serenata de Amor”, trata-se de um projeto elaborado, que já foi objeto de outra pesquisa (DePaula, 2017) e consiste basicamente no cruzamento de dados e indicação de possíveis incoerências ou indícios de irregularidades. O ponto forte é a tecnologia implícita na solução, que faz de forma automatizada o cruzamento de grandes volumes de dados, e principalmente sua aplicabilidade e impacto social, já que de suas análises são efetuadas denúncias as autoridades competentes, o que já resultou em ressarcimento de recursos aos cofres públicos. O ponto fraco fica por conta da restrição dos dados ao legislativo federal, embora já haja o planejamento para a expansão do projeto, para atuar em dispensa de licitações e a disponibilização dos códigos fonte e o incentivo dos criadores para que outros grupos criem processos semelhantes para cruzamento de dados relativos aos legislativos estaduais e ou municipais.

O aplicativo “Repasse” é uma ferramenta que apresenta as transferências efetuadas para os diversos municípios brasileiros. Isso ocorre uma vez que pela estrutura federativa do Brasil, alguns tributos são arrecadados nos Estados ou na União, mas por força da constituição federal, devem ter parte do valor repassado aos municípios. Os pontos fortes da ferramenta são a interatividade, e a apresentação visual agradável dos dados, embora ainda sejam usados alguns termos técnicos para apresentar os dados, como programas, ações, que talvez não sejam tão inteligíveis ao público em geral. O ponto fraco fica por conta da atualização dos dados, pois aparentemente a ferramenta somente trabalha com os dados já executados, e não os previstos também, e no momento da consulta (Agosto/2018) contava com dados somente até o ano anterior, embora os dados são apresentados mês a mês.

O aplicativo “Gastos Públicos” também é um endereço eletrônico, onde são encontrados dados do orçamento brasileiro desde o ano 2000. É possível ao usuário selecionar o ano em que deseja fazer uma consulta, e indicar uma palavra para realizar a consulta. Esta iniciativa apresentou diversos pontos fracos. O primeiro deles trata da apresentação, já que se apresenta uma caixa para se realizar uma pesquisa, e retorna desta pesquisa uma série de informações técnicas do orçamento, como ações, programas, e outras. Isso dificulta a visualização dos dados, e não agrega nada em relação ao portal da transparência, onde é possível realizar a mesma consulta, inclusive se visualizando as contas analíticas e sintéticas de determinadas despesas, o que pode fornecer mais informações mais claras aos usuários, evitando qualquer confusão ou informações imprecisas.

Para sistematizar as informações obtidas nos casos estudados, é apresentado o quadro a seguir, que resume pontos fortes e fracos de cada iniciativa:

Quadro 03 – Casos Estudados – Pontos Fortes e Fracos

NOME	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Cuidando do meu bairro	Acessibilidade	Abrangência dos dados
	Apresentação Gráfica	
	Linguagem utilizada	
Os gastos com dinheiro público	Acessibilidade	Apresentação Gráfica
		Enfoque comercial
Para onde foi o meu dinheiro	Acessibilidade	Atualização dos dados
	Apresentação Gráfica	Abrangência dos dados
	Acessibilidade	Abrangência dos dados
Operação Serenata de Amor	Apresentação Gráfica	
	Tecnologia	
Repasse	Acessibilidade	Atualização dos dados
	Apresentação Gráfica	Linguagem utilizada
Gastos Públicos		Acessibilidade
		Apresentação Gráfica
		Linguagem utilizada

Fonte: Elaboração Própria

Com base nos dados apresentados e analisados, será apresentada na próxima seção as conclusões e sugestões de pesquisas futuras.

5. Conclusões e sugestões de pesquisas futuras

Na seção anterior foram analisadas as seis iniciativas apresentadas no portal dados.gov.br/aplicativos, referentes a execução dos recursos públicos. O primeiro aspecto que chama atenção nas iniciativas, é que metade delas apresenta problemas em relação aos dados, seja por dados desatualizados ou pouco abrangentes. Esta é uma questão importante que precisa ser aprofundada em pesquisas futuras, já que em tese a abertura dos dados não poderia gerar um panorama como este. É preciso levar em conta que algumas iniciativas parecem ser projetos pilotos ou experimentos, sem a pretensão de se tornar uma ferramenta de controle social, para uso amplo e difundido da sociedade.

Outro aspecto relevante a se destacar é que a maioria das ferramentas trata de apresentar as informações em gráficos ou reagrupadas, o que por si só é um avanço, embora pareça ser pouco efetivo no sentido de promover o uso dos dados pelo cidadão comum. Este achado corrobora com outras pesquisas, como Bates, 2012;

Knight Foundation, 2013; Eyley-Werve&Carlson, 2012, e demonstra que ainda nos dias atuais o desafio de tornar os dados, embora abertos, mais acessíveis para uso das pessoas, persiste.

A definição de Controle Social, segundo autores como WEFFORT, 2006; SILVA; CRUZ; MELO, 2007; SILVA, 2010 não é alcançada, em especial devido ao panorama retratado no Quadro 3, já que os aplicativos que deveriam viabilizar ao cidadão o uso dos dados abertos não possibilitam que o conceito de Controle Social seja exercido em sua plenitude. Sendo assim, os achados desta pesquisa indicam que deverão ainda ser empreendidos esforços no sentido de se criar ferramentas ou mecanismos que permitam a transformação dos dados abertos em instrumento de Controle Social.

Por fim é importante mencionar aspectos importantes das duas ferramentas que apresentaram somente a abrangência dos dados como pontos fracos, Cuidando do meu bairro e Operação Serenata de Amor. No caso da ferramenta cuidando do meu bairro, o fato de indicar fisicamente na cidade onde o recurso será utilizado, pode se converter em uma ferramenta de fácil utilização e monitoramento por parte de pessoas comuns, do próprio morador do local. Já a Operação Serenata de Amor apresenta uma robusta tecnologia embutida, que faz o cruzamento e análise de diversas bases de dados, o que já inclusive gerou ressarcimento de despesas indevidas aos cofres públicos.

Diante deste contexto, destaca-se que as iniciativas no sentido de desenvolver ferramentas de controle social que possam ser utilizadas por qualquer cidadão ainda são incipientes, embora já existam projetos interessantes. Como sugestão de pesquisas futuras, indica-se a necessidade de verificar a percepção da população sobre estas ferramentas. 🗣️

Referencias

- Alvarez, M. C. Controle social - Notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 168-176, 2004.
- Andrade, Maria Margarida de. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas. São Paulo: Atlas, 2001.
- Appolinário, Fábio. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2007.
- Assis, M. M. A.; Villa, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003.
- Bobbio, N.; Pasquino, G.; Matteucci, N. Dicionário de Política. 13a.ed. Brasília/DF: UNB, 2008. v. 1
- Boudon, R.; Bourricaud, F. Dicionário Crítico de Sociologia. São Paulo: Ática, 1993. 653p.
- Chunn, D.E.; Gavigan, S.A.M. Social Control: analytical tool or analytical quagmire? *Contemporary Crises*, v.12, n.2, p.107-124, 1988.
- Correia, M. V. DA C. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. *Serviço Social & Sociedade*, v. XXV, n. 77, p. 148-176, 2004.
- Cruz, Cláudia Ferreira da. Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Administração e Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- Durkheim, É. As regras do método sociológico. In: Durkheim. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p.71-161. (Coleção Os Pensadores).
- Gil, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- Guerra, Evandro Martins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- Hofstede, G. J. Transparency in netchains. In: HARNOS Z.; HERDONMAND Wiwczaroski T. B. (Eds.). *Information technology for a better agrifood sector, environment and ruralliving*. Debrecen: University of Debrecen, 2003. p. 17-29.
- lapiere, R. The problem and its setting. In: *A Theory of Social Control*. New York: McGraw-Hill, 1954. p.3-24.
- Maciel, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros edesencontros da experiência brasileira. *Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades*, v. 1, n. 1, 2010.
- Mannheim, K. *Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia*. 2a. ed. São Paulo/SP: Pioneira, 1971.
- Rothman, D. Social Control: the uses and abuses of the concept in the history of incarceration. *Rice University Studies*, v.67, n.1, p.9-20, winter 1981.

- Silva, Daniel Salgueiro da. Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios. 2. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos, 2000.
- Silva, A. X. DA; Cruz, E. A.; Melo, V. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 3, p. 683–688, 2007.
- Silva, J. M. C. DA. Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia. Fortaleza/Ceará: Universidade de Fortaleza, 2010.
- Siraque, V. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na constituição de 1988. São Paulo/SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.
- Weffort, F. C. (ED.). Os Clássicos da Política. 14. ed. São Paulo: Atica, 2006. v. 01
- Yin, R. K. Estudo de Caso – Planejamento e Métodos. 5ed. São Paulo: Bookman, 2015.
- Zedner, L. Controle social. In: Outhwaite, W.; Bottomore, T. et al. Dicionário do Pensamento Social no Século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p.138-139..

Sobre el autore/ About the author

Doutor em Administração. Professor do Centro de Educação Aberta e a Distância - CEAD da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP/Brasil

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas


Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

El proceso de la construcción del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán (México)

Carmona Rocha, José María Gerardo

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México

 geracarmona@gmail.com

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 21 marzo 2019

Resumen

Este trabajo es un análisis del proceso de la construcción del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán, México; actualmente existen treinta gobernadores y el propio presidente de la nación involucrados en casos de corrupción como son el de la "Casa Blanca" y la "Estafa Maestra", desviándose cuantiosos recursos públicos a favor de las campañas electorales del Partido Revolucionario Institucional. En México la corrupción es un problema nacional que causa la indignación ciudadana, las organizaciones de la sociedad civil, del periodismo que expuso los escándalos mediante investigaciones y reportajes. La indignación ciudadana obligó a la clase política a dar una respuesta, surgiendo el Sistema Nacional Anticorrupción y su réplica en el Estado de Michoacán. La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción es lenta, tiene debilidades y fortalezas con un diseño institucional complejo donde la participación ciudadana en el mismo es secundaria con fuertes resistencias gubernamentales.

Palabras clave

Corrupción, Sistema Estatal Anticorrupción, Participación Ciudadana, Ley anticorrupción

Abstract

This work is an analysis of the construction process of the State Anticorruption System of the State of Michoacán, Mexico; currently there are thirty governors and the president of the republic involved in corruption cases such as the "White House" and the "Master Scam", deviating large public resources in favor of the electoral campaigns of the Institutional Revolutionary Party. In Mexico, corruption is a national problem that causes citizen outrage, civil society organizations, and journalism that exposed scandals through investigations and reports. The indignation of the citizens forced the political class to respond, with the emergence of the National Anticorruption System and its replication in the State of Michoacán. The implementation of the State Anticorruption System is slow, has weaknesses and strength with a complex institutional design where citizen participation in it is secondary with strong government resistance.

Keywords

Corruption; National Anticorruption System; Citizen participation; Anti-corruption law

Introducción

El fenómeno de la corrupción gubernamental en América Latina, México y el estado de Michoacán no es un fenómeno nuevo, para algunos especialistas la corrupción es la privatización de la política pública como producto de la debilidad institucional por parte de las elites gobernantes.

Tanto en América Latina como en México este fenómeno tiene profundas raíces históricas, sociales, políticas y culturales y es consecuencia de tres siglos de colonización, las luchas por parte de las fracciones criollas que lograron la independencia de los pueblos latinoamericanos, solo en México, la lucha por la independencia con relación a la corona española fue una expresión popular. Las demás independencias de los países de América Latina fue hecha por los caudillos criollos sin límites de poder y la ausencia de mecanismos institucionales, donde el criterio discrecional fue la norma y no la excepción.

En este sentido, los recientes escándalos de corrupción en los países como Guatemala, Argentina, Brasil y México fue posible hacerlos visibles gracias a la movilización ciudadana o de la sociedad civil, a consecuencia del empobrecimiento de la población, mientras los gobernantes hacen negocios que les reportan grandes beneficios personales para toda la elite gobernante de parte de las empresas o los organismos empresariales, así como el tráfico de influencias y el lavado de dinero, la colusión con el crimen organizado, donde el poder gubernamental esta capturado por los poderes facticos. De igual manera, la corrupción es propia de los gobiernos de izquierda y de derecha donde los gobernantes han acumulado grandes fortunas personales bajo la sombra del poder público.

En México la corrupción no solo es un escándalo nacional, sino también forma parte de la indignación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil no gubernamentales, el periodismo y los periodistas independientes mediante investigaciones o reportajes de fondo han puesto a la luz pública los escándalos de corrupción que van desde la figura presidencial con el caso de "La Casa Blanca", el caso de la empresa Obredcht quien obsequio casas a cambio de contratos millonarios, dinero para la campaña del PRI, por parte del gobierno del presidente de México Enrique Peña Nieto; así, como la "Estafa Maestra" donde se criaron empresas fantasmas en complicidad con algunas universidades públicas del país para desviar cuantiosos recursos financieros a favor de las campañas del partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este sentido, los otros poderes del Estado mexicano no escapan de la opacidad de como administran los recursos públicos y en especial los poderes legislativos tanto federal como local, a través de algunos legisladores han recibido dinero a cambio de presupuestar recursos públicos o a probar determinado marco jurídico en beneficio de sectores empresariales.

Con estos antecedentes, las organizaciones de la sociedad civil, los periodistas independientes y la opinión pública obligó al Congreso de la Unión a legislar sobre el combate a la corrupción que le cuesta al país entre el 10 al 12 por ciento del PIB.

Lo que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción. Este mecanismo institucional aprobado mediante reforma constitucional es replicado en las entidades federativas.

Por lo tanto en este trabajo se desarrolla el mecanismo -en construcción- de la arquitectura institucional del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán de Ocampo, México, y la participación ciudadana en el mismo proceso. Es necesario decir, que la corrupción en los gobiernos locales de México son un escándalo, más de treinta ex gobernadores actualmente son investigados y procesados por el poder judicial.

El proceso de la construcción del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán aun no ha concluido y el mismo manifiesta muchas debilidades y fortalezas, es precisamente lo que se pretende exponer en este trabajo, donde como ya se señalo los gobiernos locales viven hoy en la opacidad y en la corrupción. La tarea no será fácil, pero el combate a la corrupción gubernamental está en función directa de la movilización y presión de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el periodismo independiente.

La corrupción de México

La corrupción en México es un problema estructural que afecta a la mayoría de la población y al mismo tiempo la indigna; particularmente durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto los escándalos de corrupción alcanzaron a la figura presidencial con el caso de la "La Casa Blanca" y más de catorce ex gobernadores involucrados en casos de corrupción, lo que ha provocado la indignación de la mayoría de la población.

La mayoría de estos ex gobernadores pertenecen al partido gobernante en México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), de esta forma los medios de comunicación, periodistas y las Organizaciones de la Sociedad Civil han demandado por todos los medios el combate a la corrupción por medios institucionales dando lugar al Sistema Nacional Anticorrupción y sus replicas en las entidades federativas.

Pero antes de pasar al estado de las cosas en materia de corrupción en México es necesario exponer algunas definiciones de organismos internacionales especializados en el estudio y combate a este fenómeno social y gubernamental.

Transparencia internacional

Transparencia define la corrupción es el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado. TI distingue entre la corrupción de pequeña escala y la corrupción de gran escala. La corrupción de pequeña escala o de supervivencia es la que practican los funcionarios públicos pésimamente recompensados y que dependen de sueldos muy magros. Esta corrupción puede ser un simple reflejo de una mucho más dañina a niveles superiores.

A menudo la corrupción de gran escala, que involucra funcionarios públicos de alto nivel, implica grandes sobornos internacionales y cuentas "ocultas" en bancos extranjeros.

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas – PNUD

En tanto para el programa de desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fon-

dos. Si bien a menudo la corrupción se considera un problema de los empleados públicos, también prevalece en el sector privado.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID

En tanto para el BID la corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se encuentran el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.

Banco Mundial BM

Para el Banco Mundial, por lo común, la corrupción se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El BM desglosa el concepto, y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del Estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del Estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio.

La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estables o no estables.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID

Para la USAID la corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios públicos del gobierno como malversación de fondos y nepotismo, así como el abuso que vincula tanto al sector público como al sector privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser a pequeña o gran escala, organizada o no organizada.

Clasificación de delitos por corrupción

A continuación se ofrece un catalogo de delitos por corrupción establecidos en las leyes y corridos, así como los organismos internacionales encargados de la transparencia y el combate a la corrupción que es el siguiente:

Cohecho

Se incurre por: exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor/a público/a, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte.

Peculado

Comete peculado: la o el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí

o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Desvío de recursos públicos

Es responsable del mismo la servidora o el servidor público que: autoriza, solicita o realiza actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Utilización indebida de información

Se incurre por: adquirir para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada (aquella que obtenga con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público) de la cual haya tenido conocimiento. Esta restricción será aplicable inclusive cuando la servidora o el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

Abuso de funciones

Es responsable la servidora o el servidor público que: ejerce atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Actuación bajo conflicto de interés

Se incurre por: intervenir por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados, la o el servidor público debe informar tal situación a su jefe/a inmediato/a o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado/a de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Contratación indebida

La comete la servidora o el servidor público que: autoriza cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido/a por disposición legal o inhabilitado/a por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado/a para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional.

Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés

Es responsable la servidora o el servidor público que: falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, para ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

Tráfico de influencias

Incorre en ella la servidora o el servidor público que: utiliza la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro/a servidor/a público/a efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios/as o sociedades de las que sean parte.

Encubrimiento

Será responsable de encubrimiento la servidora o el servidor público que: cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Desacato

La comete el servidor o servidora pública que: tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no de respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

Obstrucción de la justicia

Se actualiza cuando: las servidoras o los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas:

- Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves;
- No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y
- Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.

La corrupción es un complejo y multifacético fenómeno que no se relaciona solamente con el Estado y la función pública, también afecta a otros ámbitos de la vida social de los países.

La vigilancia y control de la corrupción en el sector público representa uno de los mayores desafíos tanto para México como para los demás países del mundo.

La corrupción es definida en términos de los especialistas como todo abuso del poder público con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado o beneficios políticos y económicos.

Entre los factores de carácter jurídico que favorecen las prácticas de corrupción destacan:

- La falta de una regulación específica en la materia.
- El incumplimiento de las leyes existentes.
- Leyes poco claras que permiten interpretaciones y discrecionalidad del funcionario público o del juzgador que las aplica en el proceso judicial.
- Falta de oportunidad de la sanción penal.
- Legislación penal incompleta y obsoleta.

La corrupción afecta la credibilidad de los gobiernos en turno y genera el desprestigio de la clase política y la élite dominante. Para las empresas que operan en México la corrupción ha tenido un costo que se puede equiparar a un impuesto adicional de 15 por ciento. El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) estimó que en 2012 la corrupción tuvo un costo de un billón 529,300 millones de pesos, equivalentes a 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mexicano. Transparencia Internacional señaló que México pierde 100 mil millones de dólares anuales por actos corruptos.

Según datos del Barómetro Global de la Corrupción (BGC), en 2013 los mexicanos consideraron que la corrupción en el sector público era "muy grave". El 73 por ciento de la población entrevistada en el BGC señaló a la policía como la institución más corrupta en nuestro país, seguida de los partidos políticos (72 por ciento).

Sobre la efectividad de las acciones que toma el gobierno mexicano para combatir la corrupción, 72 por ciento de los encuestados las consideró inefectivas.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, en 2013, México obtuvo una calificación de 35 puntos (en una escala en que cero es alto nivel de corrupción y cien bajo nivel de corrupción) que lo ubicaron en la posición 103 junto con Bolivia, Moldavia y Níger. Nuestro país se localizó 82 lugares por debajo de Chile, 30 por debajo de Brasil, su principal competidor económico en la región; 18 lugares después de Perú y 9 por debajo de Colombia. De los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México tuvo la puntuación más baja.

El Índice Nacional de la Corrupción y Buen Gobierno de 2010 identificó poco más de 210 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por las autoridades de los tres órganos de gobierno, así como concesiones y servicios administrados por particulares.

Para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por el Índice Nacional de la Corrupción y Buen Gobierno la población dio más de 32 mil millones de pesos en "mordidas". Una "mordida" costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165 pesos.

Para los hogares mexicanos los actos de corrupción representaron un impuesto adicional de más de 14 por ciento sobre los ingresos promedio y 33 por ciento de los ingresos para quienes reciben hasta un salario mínimo.

El combate a la corrupción por parte de la sociedad civil y el periodismo

El fenómeno social de la corrupción en el mundo, particularmente en América Latina y México ha conducido a que los gobernantes se enriquezcan de los recursos públicos o gubernamentales, a que la sociedad civil se movilice en contra de los regímenes políticos y gobiernos de todos los signos políticos, tanto de izquierda, del centro como de derecha.

Los costos que tienen que pagar los ciudadanos, adicionalmente a los precios de los bienes y servicios del sector público, a los servidores públicos por obtener de manera rápida o agilizar un trámite en la administración pública es muy alto.

En los cálculos de los costos de las empresas o de los inversionistas esta descontado lo que se tiene que pagar por las licitaciones públicas o de asignación directa a los altos funcionarios de los gobiernos para que resulten favorecidos.

Otro aspecto es el tráfico de influencia – que en el apartado del catalogo en este trabajo se definen los delitos de corrupción -, los regalos por parte de las organizaciones empresariales a los servidores públicos a cambio de resultar favorecidos por contratos multimillonarios por parte de los gobiernos. Y todos los delitos que se configuran en materia de corrupción.

Aunque en este trabajo sea establecido en el apartado de catalogo toda las clasificaciones y definiciones de los delitos, únicamente mencionaremos que el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno han quedado al descubierto para la sociedad civil.

Mientras que en América Latina y México los servidores públicos y gobernantes se enriquecen, en tanto los niveles de pobreza, desempleo, la inseguridad aumenta junto con la violencia, los escándalos por corrupción aumenta quedando en la impunidad casi absoluta lo que causo la indignación de los ciudadanos que demandan castigo, transparencia en los actos de gobierno y el manejo de los recursos públicos producto de la altas tasas impositivas, donde a los que más ganan se les grava menos dejando caer toda la contribución fiscal en la población de menores ingresos e imponiendo gravámenes cautivos como el Impuesto al Valor Agregado entre otras cargas impositivas e impuestos por parte de los gobiernos locales constituyéndose un sistema fiscal regresivo que tiene como resultado la evasión fiscal por parte de las empresas corporativas.

El avance democrático tanto en América Latina como en México convierte a los ciudadanos en más activos y vigilantes del ejercicio gubernamental y estatal, lo que quiere decir que todos los niveles de gobierno están vigilados por la participación ciudadana, así como los servidores públicos. En este proceso la opinión pública demanda más transparencia y rendición de cuentas por parte del ejercicio gubernamental.

Por otra parte el nacimiento y desarrollo del periodismo y periodistas de investigación con la llegada de la democracia y como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos, así como el manejo de los recursos públicos, han llevado a un sector importante del ámbito periodístico a poner al descubierto ante la mirada de la opinión pública la opacidad y corrupción como se manejan los gobernantes.

Conjuntamente al periodismo y periodistas independientes de investigación se suman el surgimiento de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil dedicada a seguir puntualmente la manera como se conducen tanto servidores públicos como gobernantes en el manejo y ejercicio de los recursos públicos y gubernamen-

tales; son muchas las batallas por la demanda del gobierno abierto, transparente por parte de estas organizaciones principalmente en México que con sus investigaciones han puesto ante la mirada de los ciudadanos y la opinión pública numerosos casos de escándalos de corrupción principalmente en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

El tema electoral no es objeto de este trabajo, pero en julio del 2018 se celebraron en México elecciones para renovar los poderes legislativo y ejecutivo al nivel federal y estatal- local- donde mayoritariamente el electorado voto en contra del sistema político de partidos donde una de sus principales causas fue el repudio a los escándalos de corrupción.

Tanto la movilización ciudadana y su indignación como las investigaciones periodísticas y periodistas que han puesto sobre el escenario nacional los escándalos de corrupción obligaron al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y al Congreso de la Unión a impulsar el Sistema Nacional Anticorrupción y su réplica en los estados que conforman la federación.

Pero los avances al nivel nacional como estatal de estos sistemas han sido parciales y su implementación ha sido lenta y con oposición de los ejecutivos locales y federal, este aspecto es lo que constituye en el ámbito estatal la esencia de este trabajo.

Pero ante todo el combate a la corrupción y la construcción de sus mecanismos institucionales es producto de la indignación y movilización ciudadana, así como del quehacer del periodismo de investigación y los periodistas independientes; sin estas acciones la corrupción en México estaría encubierta como parte del funcionamiento de la actividad gubernamental en todos sus niveles.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

En atención a lo previsto en el artículo 113 Constitucional, el SNA es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité.

Coordinación que se ha establecido a nivel Constitucional y legal, con el objeto de combatir de manera más eficaz el fenómeno de la corrupción en el servicio público y que incluye mecanismos de colaboración, intercambio de información y diseño de políticas integrales en la materia, aplicables a las autoridades que lo integran.

Marco Jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción.

A continuación se enuncia el conjunto del ordenamiento jurídico que motiva y fundamenta el sistema y que son los siguientes:

A) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A nivel constitucional, el SNA está previsto en su artículo 113, que establece:

- a) La esencia y objeto del sistema;
- b) Sus integrantes, y

- c) Las bases mínimas de funcionamiento.

B) Leyes Federales aplicables al Sistema Nacional Anticorrupción

La legislación secundaria del SNA, se integra por los siguientes ordenamientos jurídicos:

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal, y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El Comité Coordinador del SNA, que de conformidad con el artículo 113, fracción I de la Constitución se integra de la siguiente manera:

Titulares de: De la Auditoría Superior de la Federación; Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Secretaría de la Función Pública; Tribunal Federal de Justicia Administrativa, e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Representantes de: Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana (Presidente), El Comité de Participación Ciudadana (5 ciudadanos/as), El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Entidades de fiscalización superior locales, secretarías locales encargadas del control interno y Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

El SNA y las y los servidores públicos

Concepto de servidor público

En términos del artículo 108 Constitucional, son consideradas servidoras y servidores públicos: "los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Responsabilidad Administrativa de las y de los Servidores Públicos

Ley General de Responsabilidades Administrativas (Vigente a partir del 19 de julio de 2017).

Regulación

Principios y obligaciones que rigen la actuación de servidores/as públicos/as;

Establece las faltas administrativas graves y no graves de los servidores/as públicos/as; prevé las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos/as incurran, y los mecanismos para prevenir e investigar responsabilidades administrativas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes.

Responsables de su aplicación

Servidores/as públicos/as; ex servidores/as públicos/as que se ubiquen en los supuestos de la Ley, y particulares vinculados/as con faltas administrativas graves.

Autoridades competentes que investigan y sancionan

Autoridades que investigan:

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas.
- Los Órganos Internos de Control.
- La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas.
- Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

Autoridades que sancionan:

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas o los Órganos Internos de Control o unidades de responsabilidades administrativas, tratándose de faltas no graves.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados/as con faltas administrativas graves.

Sanciones se pueden imponer.

A las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas no graves, la Secretaría o los órganos internos de control impondrán una o más de las sanciones siguientes:

- Amonestación pública o privada;
- Suspensión de uno a treinta días naturales del empleo, cargo o comisión;
- Destitución de su empleo, cargo o comisión, e
- Inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa impondrá una o más de las sanciones siguientes:

- Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión;
- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- Sanción económica, e

- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

Principios aplicables a las y los servidores públicos

Las y los servidores públicos deben observar los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión previstos en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Faltas administrativas graves y no graves

Las faltas administrativas no graves son actos u omisiones con los que se incumplan o transgredan las obligaciones previstas en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas siguientes:

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto;
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;
- Atender las instrucciones de sus superiores, que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;
- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su responsabilidad e impedir su uso indebido;
- Supervisar que las y los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones;
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- Cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública o para la enajenación de todo tipo de bienes que no se actualice un conflicto de interés, y
- Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

Las faltas administrativas graves en que puede incurrir una servidora o servidor público están previstas en los artículos 52 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Al final de este trabajo se agrega un catalogo de los delitos cometidos de corrupción.

6. La arquitectura institucional del Sistema Estatal Anticorrupción

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción en el 2016 y los sistemas estatales han enfrentado diversos obstáculos para su instalación y operación. Desde el propio diseño del sistema hasta la falta de voluntad de las administraciones federal y la administración estatal para su funcionamiento.

A continuación se enumeran algunos de los obstáculos a los que se hace referencia:

- o Falta de tiempo para gestionar el presupuesto tanto para el Sistema Nacional Anticorrupción, como los sistemas estatales.

El Sistema Nacional nace el 18 de julio de 2016, por decreto en el Diario Oficial de la Federación que publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, los integrantes del Comité de Participación Ciudadana tomaron protesta hasta el 30 de enero de 2017.

Con el comienzo del nuevo año fiscal, no se contaba con los recursos financieros y materiales necesarios para iniciar actividades hasta que no se nombrara el Secretario Técnico, responsable de gestionar y ejercer el presupuesto que se le asignaría por ley. El Secretario Técnico fue designado el 31 de mayo del 2017, sin embargo, el presupuesto fue asignado hasta el ejercicio 2018.

En el caso del Estado de Michoacán, el Sistema Estatal Anticorrupción entra en funciones el 18 de julio del 2017, los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se designaron el 20 de diciembre del 2017 y, ante la falta de un Secretario Técnico, no encontraron eco en la propuesta del presupuesto que diseñaron.

El Secretario Técnico fue designado el 7 de febrero del 2018 y el presupuesto fue aprobado por el órgano de gobierno el 3 de abril del 2018, sin embargo, no se obtuvo respuesta de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Michoacán, al respecto a pesar que el artículo Sexto Transitorio del Presupuesto de Egresos del año 2018 aprobado por el Congreso explícitamente instruye a la dependencia a dotar de los recursos necesarios provenientes de su propia partida presupuestal en tanto se genera la Unidad Programática Presupuestal.

- o El diseño institucional del sistema es complejo y le limita facultades de participación al Comité Ciudadano ya que, en realidad, el órgano rector y de gobierno del Sistema Estatal Anticorrupción, recae sobre el Comité Coordinador constituido por funcionarios de la administración pública estatal. Es el Comité Coordinador quien toma las decisiones sobre las políticas públicas a implementar, las recomendaciones que se harán a los órganos del estado para mejorar sus prácticas y quienes toman las decisiones en materia de administración de la Secretaría Ejecutiva.
- o El papel del Comité de Participación Ciudadana se restringe a una especie de asesoría y de observatorio ciudadano. No tiene injerencia en la toma de decisiones del Comité Coordinador ni está vinculado a la Secretaría Ejecutiva.

Es cierto que el Presidente del Comité Coordinador es el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, sin embargo, representa solo un voto dentro del Comité Coordinador y, en caso de empate en las votaciones de dicho órgano, el presidente tiene voto de calidad.

- El máximo órgano rector del Sistema Estatal Anticorrupción está integrado por los propios funcionarios a los que debe vigilar. Hay una subordinación del sistema a los intereses y a la agenda de los funcionarios que integran el Comité Coordinador y, por tanto, del gobierno en turno, por lo que el sistema carece la autonomía.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción no es un organismo autónomo sino una paraestatal, por lo tanto depende en esencia de la administración federal o estatal en turno y de sus intereses. En primer lugar, es el Comité Coordinador (constituido por funcionarios) quien emite las recomendaciones con lo que podría presumirse un conflicto de interés y en segundo lugar, éstas no son vinculantes. Así lo establece la ley.

- A nivel estatal, se cuenta con 23 Comités de Participación Ciudadana constituidos y con sólo 7 Secretarías Ejecutivas, por lo que existe una falta de voluntad política para su correcto funcionamiento establecido en la ley correspondiente.

Existen falta de avances significativo sobre el asunto, lo que ha tenido como consecuencia las renuncias de integrantes del Comité de Participación Ciudadana en los estados de Durango, Puebla y Chihuahua, por lo que se puede observar la falta de interés de los integrantes del Comité Coordinador en esas entidades federativas por sacar adelante temas administrativos, pero fundamentales como la designación de los Secretarios Técnicos, la aprobación de presupuestos, de planes de trabajo y normas internas de la paraestatales en estos estados; así como la falta de sensibilidad para la gestión de recursos humanos y financieros para la operación del Sistema Estatal Anticorrupción.

Para cumplir cabalmente con las funciones del sistema es necesario el diseño de una plataforma digital de acuerdo a las leyes que lo mandatan es necesario contar con este instrumento técnico que concentrará la información que genere el Sistema a nivel nacional. Esta plataforma no está contemplada en el presupuesto aprobado o los costos no son los adecuados.

Ante ello, la Confederación Patronal Mexicana, Coparmex, se ha comprometido a financiar toda o una parte de la plataforma, sin embargo, el diseño de la misma a un no se desarrolla, ni se especifica el contenido de la información específica que deberá contener la misma porque no existen aun lineamientos definidos.

Además de los obstáculos anteriormente descritos que son comunes con el resto de los Sistemas Anticorrupción del país, el caso particular de Michoacán presente otras complejas situaciones que son los siguientes:

- Desconocimiento de facultades y atribuciones, por parte de las organizaciones empresariales pasando por la academia y los medios de comunicación y hasta los propios integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción, hay un desconocimiento generalizado de las partes que lo componen y cuáles son las funciones y atribuciones de cada una. Se piensa, por ejemplo, que el Comité de Participación Ciudadana sancionará a los funcionarios que incurran en actos de corrupción cuando, en realidad, esa es atribución de la Auditoría Superior de Michoacán y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (encargadas de la investigación) y del Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Anticorrupción (encargadas de sancionar). En el caso del estado de Michoacán.

- Al interior del Sistema Estatal Anticorrupción, aunque la ley es muy clara, hay confusión sobre los límites entre el Comité Coordinador, la Comisión Ejecutiva, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva, lo que significa la existencia de conflictos de competencia. Es más, no se distingue cuando los asuntos corresponden al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y cuando corresponden al Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva pues ambos están integrados por los mismos funcionarios.

Se observó falta de conocimiento sobre la instalación e inicio de operaciones de la Secretaría Ejecutiva y la ruta crítica para ello. De acuerdo a la Ley de Entidades Paraestatales, artículo 22, la Secretaría Ejecutiva debía haberse inscrito en el Registro de Organismos Públicos Descentralizados a los 30 días de su constitución; mientras que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, al final del segundo artículo transitorio de la ley respectiva, establece que la Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones a más tardar a los sesenta días siguientes posteriores a la sesión de instalación del Comité Coordinador.

La sesión de instalación se celebró el 7 de febrero del 2018; a los treinta días hábiles para el registro de la paraestatal que concluyeron el pasado 21 de marzo del 2018. Mientras tanto, el plazo establecido en el segundo artículo transitorio de la Ley para que la Secretaría Ejecutiva inicie operaciones concluyó el 3 de mayo del 2018.

El 7 de mayo del 2018, fecha en que se celebró la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno, el Secretario Técnico informó que no se había cumplido con ninguno de los plazos toda vez que, por ejemplo, hasta esa fecha se presentó al Órgano de Gobierno la propuesta de Reglamento Interior, documento indispensable para la inscripción ante el Registro Público de Organismos Descentralizados del Gobierno de Michoacán. Incluso en la sesión se comentó, el Reglamento Interior no fue aprobado; solo se tomó por presentado y se postergó su análisis y aprobación.

A esa misma fecha, no se contaba con un domicilio fiscal, requisito para la inscripción en el Sistema de Administración Tributaria, para la inscripción ante el Registro Público de Organismos Descentralizados del Gobierno de Michoacán, la gestión de la Unidad Programática Presupuestal y el inicio de operaciones.

- De igual manera, el 7 de mayo, la Secretaría Ejecutiva no había presentado el presupuesto aprobado por el Órgano de Gobierno en sesión extraordinaria celebrada el 3 de abril del 2018 ante la Secretaría de Finanzas para el trámite correspondiente ni había hecho las gestiones ante la Dirección de Patrimonio para la obtención de un espacio físico para instalar las oficinas de la propia Secretaría.

Asimismo, el Secretario Técnico no había convocado a la Comisión Ejecutiva para iniciar los trabajos de diagnóstico, diseño de políticas públicas para la prevención, control y combate a la corrupción y la emisión de recomendaciones no vinculantes a los órganos del Estado, como lo especifica la ley.

- Omisiones del Comité Coordinador: para el 7 de mayo, fecha de la Segunda Sesión Ordinaria, el Comité Coordinador no había elaborado su programa anual de trabajo ni cumplido con ninguna de las facultades establecidas en el artículo 8 de la Ley Estatal Anticorrupción.

7. Fortalezas y debilidades del sistema

Después de realizar el diagnóstico del avance de la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán se puede apreciar que el simple hecho de haber agotado todos los procedimientos jurídicos e institucionales, entre los cuales destacan la constitución del Comité de Participación Ciudadana por parte de la Comisión de Selección constituida por miembros de la sociedad civil; es un avance significativo y una respuesta a la demanda ciudadana para combatir la corrupción en el estado de Michoacán.

Sin embargo, el proceso no solo en la arquitectura institucional, sino también en su funcionamiento es demasiado lento y encuentra resistencia por parte del poder legislativo y ejecutivo.

Prueba de lo anterior es el retraso del nombramiento del Secretario Técnico por parte del órgano de gobierno casi 4 meses después del nombramiento del Comité de Participación Ciudadana.

El sistema no puede operar a toda su capacidad por falta de la asignación de presupuesto por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado a pesar de que en un artículo transitorio de la ley del sistema instruye a esta dependencia a otorgar mediante la implementación de la Unidad Programática Presupuestal.

Como ya se indicó en el apartado anterior, el sistema en su diseño institucional es muy complejo y lo más destacado es que el Comité de Participación Ciudadana está subordinado al Comité Coordinador integrado por funcionarios de la administración pública estatal, este órgano como ya se señaló toma las decisiones sobre las políticas públicas a implementar, las recomendaciones para mejorar las prácticas y la toma de decisiones en materia de la conducción de la Secretaría Ejecutiva.

Por otra parte el papel del Comité de Participación Ciudadana en los hechos cumple un papel de asesoría y observatorio ciudadano lo que significa una debilidad de carácter institucional en el combate a la corrupción, no tiene injerencia en las decisiones del Comité Coordinador ni tampoco está vinculado a la Secretaría Ejecutiva, a pesar que el presidente del Comité Coordinador es al mismo tiempo el Presidente del Comité de Participación Ciudadana que solo cuenta con un voto dentro del primero y eventualmente en caso de empate en las votaciones, cuenta con voto de calidad.

La principal característica como ya se mencionó es la falta de la autonomía debido a que el órgano rector está constituido por los propios funcionarios, existiendo un conflicto de intereses entre los funcionarios gubernamentales y el Comité de Participación Ciudadana. Esta es la principal debilidad de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción.

La Secretaría Ejecutiva por lo que ya se señaló no es un órgano autónomo del poder ejecutivo estatal lo que constituye un principal problema para el combate de la corrupción en el estado de Michoacán, particularmente en el poder ejecutivo donde en los últimos años impera la opacidad.

Uno de los aspectos fundamentales del Sistema Estatal anticorrupción es el diseño de la Plataforma Digital, indispensable para la generación de información, elemento esencial para la transparencia y rendición de cuentas. Ante este hecho los organismos empresariales se han comprometido a financiar dicha plataforma, pero existen problemas en el diseño de la misma y todavía no están definidos los contenidos de la información.

Dentro del funcionamiento del sistema existe otra debilidad donde a pesar de la ley de la materia, existe confusión entre las facultades y funciones de los órganos, como se expuso en el apartado anterior.

Pero otra importante debilidad es la falta sobre la instalación del inicio de la operación de la Secretaría así como la falta de un plan para su funcionamiento. Los detalles ya fueron expuestos en el apartado anterior.

El Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, está clasificado como un órgano descentralizado de la administración pública estatal.

Al momento de elaborar este estudio, el sistema no contaba con un domicilio fiscal que es necesario en la inscripción en el Sistema de Administración Tributaria y en el Registro Público de Organismos Descentralizados del Gobierno de Michoacán.

No obstante y a pesar de todas estas debilidades que presenta el Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, su mayor fortaleza es su creación como producto de la movilización social y la indignación ciudadana ante los hechos de corrupción o por lo menos de opacidad en los gobiernos recientes del estado de Michoacán.

A pesar de no contar con una autonomía constitucional y estar subordinado a los intereses del gobierno en turno, es una conquista importante de las organizaciones de la sociedad civil y los periodistas y medios de comunicación ante la falta de transparencia y rendición de cuentas, representa una conquista de carácter democrático para los ciudadanos de Michoacán.

Recientemente el Comité de Selección, el Comité de Participación Ciudadana y la Universidad Michoacana realizaron el Primer Foro Regional, Sistema Anticorrupción, Cultura de la Legalidad y Transparencia y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo como una manera de difundir las funciones esenciales del Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Michoacán.

En tal evento se evaluaron los avances no solo del SEA de Michoacán sino también de seis sistemas estatales anticorrupción del país.

Los avances y debilidades en la implementación de los sistemas son muy desiguales, que en algunos casos su implementación presenta avances significativos y en otros los trabajos apenas inician, pero el denominador común es que el simple hecho de su surgimiento es un avance importante en el combate a la corrupción, además que dichos sistemas a diversos niveles están realizando actividades para vincularse de manera sistemática con los organismos de la sociedad civil y al mismo tiempo han promovido amparos constitucionales ante las omisiones de los poderes legislativo y ejecutivo locales por el incumplimiento en diversos aspectos de las leyes que sustentan a los mismos sistemas estatales anticorrupción.

Este conjunto de actividades por parte tanto de la presidencia del Sistema Estatal Anticorrupción en el caso de Michoacán pretenden romper con las resistencias del poder ejecutivo y legislativo y ganar el apoyo de la sociedad civil.

Aunque las debilidades en la implementación y funcionamiento del sistema, para algunos miembros de la Comisión de Selección, el sistema como tal aun no existe, por las consideraciones ya expuestas en los apartados anteriores; los miembros del Comité de Participación Ciudadana y el presidente del propio sistema, están empeñados en fortalecer al mismo mediante su vinculación con las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque la debilidad principal del Sistema Estatal Anticorrupción es que el diseño institucional esta invertido, lo que significa que los organismos autónomos como los representantes gubernamentales en la participación en los órganos de gobierno tienen la mayoría de los votos y la participación ciudadana es casi marginal porque

cuenta con un solo voto, a pesar de que el Comité de Participación Ciudadana tiene a su cargo la responsabilidad de todo el Sistema Estatal Anticorrupción.

Consideraciones finales, propuestas y conclusiones

De lo anterior expuesto a lo largo de este trabajo, el combate a la corrupción tanto en México como en el estado de Michoacán tiene muchas debilidades institucionales, la principal a considerar es el paso marginal de la participación ciudadana en este combate.

La clase política, en los últimos años es la protagonista de los altos casos de corrupción como se le define en la literatura especializada, ante la manda ciudadana y su indignación ha construido un mecanismo institucional que le permite seguir controlando al Sistema Anticorrupción tanto al nivel nacional como en las entidades federativas al controlar los órganos internos de gobierno del propio sistema.

Por lo cual, es necesario impulsar desde la participación ciudadana y mediante las organizaciones de la sociedad civil la modificación radical de este diseño institucional por parte del poder legislativo para que la participación ciudadana dentro del propio sistema se empodere y pueda desarrollar dos actividades gubernamentales, la primera es la previsión de los actos de corrupción a todos los niveles mediante la exigencia de la transparencia no solo al nivel gubernamental sino también de todo los poderes del Estado incluyendo a los organismos autónomos constitucionales.


La otra asignatura pendiente es el combate a la impunidad y para ello es indispensable que el Sistema Estatal Anticorrupción cuente con las capacidades institucionales necesarias para poder documentar los casos de corrupción para que sean juzgados a través del fiscal anticorrupción ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

La justicia administrativa en los casos de corrupción es todo un tema a tratar pero en este trabajo no será abordado, únicamente se dirá que el combate de la impunidad en los casos de corrupción por parte de la justicia administrativa es la otra cara de una misma moneda y que es una tarea pendiente a resolver en el corto plazo.

Por toda la exposición hecha a lo largo de este trabajo se puede llegar a varias conclusiones que son las siguientes:

- a) el fenómeno político- social de la corrupción en todos los países va en aumento, los escándalos indignan a la sociedad civil al ver como los gobernantes se enriquecen con la apropiación de los recursos públicos, la desviación de recursos, los casos de soborno por parte de los agentes económicos privados para obtener una ventaja a su favor por parte de los funcionarios públicos o gobernantes.
- b) Los mecanismos institucionales creados por el Estado, a exigencia de la sociedad civil así como por periodistas y medios de comunicación, como los sistemas anticorrupción en el caso mexicano presentan grandes debilidades institucionales para un eficaz combate en todos sus niveles y sobre todo en el aspecto de la prevención por parte de los servidores públicos y los agentes privados.
- c) La batalla apenas comienza, pero su avance está en función directa de la capacidad de la movilización de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los periodistas que realizan trabajos de investigación en materia de transparencia y rendición de cuentas que deriva en el descubrimiento de actos de corrupción.

- d) Los gobernantes y los actores políticos presentan resistencias fuertes ante la fiscalización social de parte de la participación ciudadana para que en primer lugar prevenir los actos de corrupción, y en segundo el combate directo a la corrupción mediante la impartición de justicia mediante las sanciones a pegadas al estado de derecho.

Sobre todo que los delitos de corrupción por parte de los servidores públicos los gobernantes y los agentes económicos y sociales privados no sigan en la impunidad. 

Referencias

Libro

Casar, María Amparo. (2015). "México: Anatomía de la corrupción. IMCO, CIDE. México Bautista, Oscar Diego Coordinador. 2015 "Ética Pública Frente a la Corrupción". Instituto de Administración Pública del Estado de México. México

Fuentes electrónicas

INEGI.(2015) "Corrupción: una revisión conceptual y metodológica". Documentos de análisis y estadísticas.

Ley General del Sistema Nacional de Anticorrupción

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Ley del sistema estatal anticorrupción Michoacán <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-ANTICORRUPCI%C3%93N-PARA-EL-ESTADO-P.O.-18-JULIO-2017-SEXTA-SECCION.pdf>

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_repdom_normas.pdf

<http://www.psf.org.pe>

<https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

Sobre los autor/ About the author

El autor tiene el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, en el CIDEM del estado de Michoacán, México y actualmente es Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es Autor de varios artículos científicos, capítulos de libros en revistas especializadas y sus líneas de investigación son políticas públicas, desarrollo regional y cuestiones gubernamentales.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Participação Social e Corrupção Sistêmica: um estudo de caso sobre os desafios do controle social no contexto brasileiro


Garcia, Leice Maria

Controladoria Geral da União / Governo Federal do Brasil

 leice.garcia@gmail.com


dos Santos de Sousa Teodósio, Armindo

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

 armindo.teodosio@gmail.com

do Carmo Guerra, Junia Fátima

Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

 juniafcg71@gmail.com

Documento recibido:	24 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	21 marzo 2019

Resumo

O artigo analisa uma iniciativa da sociedade civil para o aprimoramento do controle social em município de pequeno porte no Brasil, com objetivo de problematizar os impactos da participação social no combate à corrupção exercido por comunidades locais. O referencial teórico recorre à Teoria da Prática de Pierre Bourdieu e a Teoria da Ação Coletiva de Alexis de Tocqueville. Por meio de dados primários e secundários, com abordagem quali-quantitativa, foi constituída a linha de base da capacidade atual da sociedade, no contexto local investigado, para participar dos espaços deliberativos previstos por força de lei e, também, para exercer o controle social. Foi possível identificar um nível reduzido de participação social nos espaços deliberativos e uma precária ação coletiva, dado que o capital social demonstra ser incipiente junto à realidade social investigada.

Palavras chave

Participação Social, Corrupção, Sociedade Civil, Controle Social

Abstract

The article analyzes a civil society initiative to improve social control in a small municipality in Brazil. It aims to problematize the impacts of social participation in the fight against corruption by local communities. The theoretical reference includes Pierre Bourdieu's Theory of Practice and Alexis de Tocqueville's Theory of Collective Action. Based in primary and secondary data, with a quali-quantitative approach, the research settles the baseline of the current capacity of society to participate in deliberative spaces provided by law and to exercise social control. The results indicate a reduced level of social participation in the deliberative spaces, a precarious collective action and a incipient social capital of local society.

Keywords

Youth, Governance, Public innovation, Cocreation, Participation

Introdução

O tema da corrupção passou a receber mais atenção das ciências sociais em anos recentes e, pelo menos desde 2005, ano da Convenção Internacional das Nações Unidas, tem sido tratado como problema de extrema relevância internacional. Há relativo consenso de que o fenômeno pode ser considerado um risco para a eficiência econômica dos países, podendo ocasionar, em situações extremadas, descrença dos cidadãos sobre a legitimidade das instituições democráticas.

Nos países onde a corrupção é mais verticalizada, ela adquire abrangência sistêmica, o que significa que a lógica do interesse privado invade os procedimentos de elaboração, aprovação e aplicação das normas e o modo de funcionamento das instituições públicas e do mercado. Muitos desses países, localizados especialmente na África, América Latina e Leste Europeu, vêm experimentando reformas desde a década de 90, para a adoção de mecanismos mais eficazes de controle e combate à corrupção. No entanto, os resultados não têm sido muito animadores. *Surveys* internacionais, tal como o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, indicam que as pessoas não identificam melhoria nesse quadro a despeito das reformas.

Estudos mais recentes na Ciência Política estão defendendo que a perspectiva dominante nos estudos da corrupção, o neoinstitucionalismo econômico, falhou na sua proposição de reformas que adotavam o foco no agente corrupto. Pesquisas tais como as de Bo Rothstein, na Suécia, e de Alina Mungiu-Pippidi, na Alemanha, deslocam o foco para as regras e padrões pactuados na sociedade. Mungiu-Pippidi parte da teoria da Ação Coletiva de Alexis de Tocqueville para analisar a questão do controle corrupção do ponto de vista da articulação das ações participativas. Já Rothstein parte da proposição de Elinor Ostrom para problemas de ação coletiva, para propor que uma teoria de mudança institucional endógena, envolvendo especialmente as instituições em um movimento integrado, do tipo Big-Bang.

Este artigo acolhe a perspectiva da corrupção como problema de ação coletiva, adotando o olhar da Mungiu-Pippidi sobre a possibilidade de as ações participativas poderem constranger as instituições e os agentes a promoverem um real enfrentamento da corrupção. Em complemento adota também a teoria da prática de Pierre Bourdieu como possibilidade de compreender a possibilidade de mudança nos padrões de conduta em uma dada sociedade.

No caso brasileiro, os movimentos participativos têm sido estudados na esteira da Constituição Federal de 1988 que previu a participação social como estratégia de ampliar a efetividade das políticas públicas e do controle da sociedade sobre o espaço público. No entanto, desde os anos 2000, vêm surgindo iniciativas da sociedade civil, indo além da previsão constitucional, para formar organizações sociais voltadas exclusivamente ao controle da administração pública. Elas buscam acompanhar os gastos públicos e, para isso, buscam mobilizar a população local para participar no controle do espaço público e na defesa do bem comum. Assim, um problema que se coloca para as ciências sociais é compreender como essas organizações estão influenciando a capacidade das sociedades locais para constranger as autoridades a priorizarem o interesse coletivo. Com o objetivo de contribuir para esse entendimento, esta pesquisa analisa uma iniciativa de criação de uma organização dessa natureza, em um município de pequeno porte no Brasil e estabelece uma linha de base da capacidade atual da sociedade local para participar dos espaços deliberativos previstos em lei e para exercer o controle dos espaços públicos.

A estratégia metodológica da pesquisa é a de estudo de caso, com abordagem quali-quanti, recorrendo à pesquisa documental, aplicação de questionário junto à população local e a observação participante, dado que um dos autores integra a organização pesquisada. Foi estudada a realidade da cidade de Brumadinho, no Estado de Minas Gerais no Brasil. Trata-se de uma cidade de pequeno porte, tendo por volta de 35.000 habitantes, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), capital do Estado de Minas Gerais.

Este artigo foi estruturado da seguinte forma: além desta introdução, discute no referencial teórico a corrupção sistêmica e o desafio de sua superação, a partir da visão de Pierre Bourdieu e de Alexis de Tocqueville. Em seguida, aborda o fenômeno das instituições participativas no Brasil como possível estratégia de suporte ao controle da corrupção. Depois, apresenta a iniciativa do Observatório Social de Brumadinho cujo propósito se apoia no controle social para auxiliar melhores resultados da administração local, o que exige mecanismos mais adequados de controle da corrupção. Os percursos metodológicos são apresentados seguidos da análise dos dados. Por fim, nas considerações finais são apontados os achados da pesquisa, fundamentados pelas discussões teóricas que sustentam o tema da pesquisa.

Corrupção Sistêmica como Problema de Ação Coletiva

Compreensões sobre Corrupção e Estratégias de seu Enfrentamento

O conceito de corrupção continua desafiando as ciências sociais (Ferro, 2015; Filgueiras, 2004; Mungiu-Pippidi, 2015; 2013; 2013b; Rothstein et Varraich, 2017). Não há uma teoria geral capaz de unificar as correntes e fornecer uma base sólida para os estudiosos. Pode-se considerar que há predominância das teorias econômicas, tais como a teoria da agência (Jensen et Meckling, 1976), do *rent-seeking* (Krueger, 1974) e do custo de transação (Williamson, 1987). Foi com base nessas teorias, que Rose-Ackerman (1978) estabeleceu a interpretação que ganhou relativa hegemonia sobre o tema nos anos 90. Essa interpretação relaciona corrupção ao abuso das funções públicas, ao desvio de recursos públicos e ao uso ilegítimo de influência política por agentes das esferas pública e privada.

Essa interpretação foi adotada por instituições internacionais, tais como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), para estimular reformas administrativas e institucionais a partir da década de 90 em países com nível de desenvolvimento tardio ou periféricos, tais como os da América Latina, África e Leste Europeu. As reformas, em geral, incluíram nove dimensões: redução da discriciona-

riedade do setor público, com privatização, desregulamentação e recrutamento meritocrático; redução do monopólio do setor público com a promoção da competição política e econômica; ampliação da *accountability* para responder aos anseios da democratização e da crescente consciência política da população; burocracia mais eficaz para responder às demandas de *accountability*; aumento de salários dos cargos de direção; aumento do custo da corrupção detectada, com ampliação do alcance da lei para burocratas e políticos corruptos que devem passar a ser detectados e punidos; encorajamento a maior transparência na área pública; aumento da supervisão do parlamento sobre o executivo; e encorajamento a formação de uma sociedade civil que se comporta como cão-de-guarda (*watchdogs*) (Persson et al, 2013:453).

Depois de mais de 20 anos de reformas, pesquisas recentes, realizadas em Uganda e Quênia (Persson et al, 2013) e em países do leste europeu (Stefes, 2007), indicam o fracasso dessas iniciativas para alterar a capacidade desses países em controlar a corrupção. A explicação dos autores é que, em sociedade em que há uma presença importante da corrupção como estratégia da ação dos agentes, não há a predominância do agente interessado no bem público. Rothstein (2007) afirma que, quando a corrupção corresponde à regra informal das práticas sociais, a corrupção é sistêmica e o perverso equilíbrio social existente é sempre robusto e ineficiente. Os agentes no topo dos sistemas corruptos, tais como burocratas, policiais ou médicos de sistemas públicos de saúde, não têm incentivos para frear as práticas corruptas. Isso torna as reformas que reproduzem instituições de países com condições elevadas de controle de corrupção profundamente ineficazes em países caracterizados por corrupção sistêmica.

Pesquisas recentes estão indicando que corrupção sistêmica é problema de ação coletiva e não de agência (Rothstein, 2017, 2013, 2012, 2007; Mungiu-Pippidi, 2015, 2013a). Este trabalho adotará essa abordagem e buscará identificar algumas dimensões que podem auxiliar na avaliação de como a sociedade civil brasileira poderá favorecer à superação da corrupção no país.

Ação Coletiva, Participação e Corrupção

Alexis de Tocqueville, ao observar a democracia americana, em meados do século XIX, ficou convencido de que o bem comum tem relação com a qualidade da ação coletiva, ou seja, no que ele chamou de "força coletiva" (Tocqueville, 2005:160, 278, 279). Ele defendeu que uma sociedade capaz de ação coletiva é também capaz de controlar tendências violentas ou egoístas, tais como individualismo extremo e desunião que caracterizam sociedades regidas pela tirania e desigualdade, onde ninguém confia em ninguém e cada pessoa age em seu próprio nome. Para o autor, a vida comunitária de qualidade transforma desejos particulares em "interesse bem compreendido", mediado pelo compromisso do indivíduo com o coletivo. A teoria sugere que, ao desenvolver o interesse bem compreendido, os cidadãos tendem a privilegiar o favorecimento do bem comum e o cumprimento das regras coletivas.

Para Tocqueville, a "força coletiva" de uma sociedade decorre de quatro características essenciais: soberania, igualdade, associativismo e imprensa livre. Soberania ocorre quando instrumentos concretos permitem à população participar efetivamente da elaboração e aplicação das leis. Igualdade representa mobilidade de fortunas e acesso igualitário a serviços e oportunidades. Associativismo corresponde à existência de associações civis formadas para a consecução de objetivos comuns de grupos da população. Trata-se de cooperação horizontal, que se traduz em elevação do nível de confiança interpessoal. Liberdade de imprensa significa que há disseminação de meios de comunicação e limites à influência exagerada de grandes e poderosos meios de comunicação.

Filgueiras (2007) afirma que Tocqueville, ao descrever como o conjunto de instituições da democracia americana dependia da força da sociedade civil como fonte de legitimidade, demonstrou como aquela sociedade conseguiu conferir à lei ou à regra o papel de intermediação dos interesses e oficializar o "interesse bem compreendido". Isso tornava cada indivíduo constrangido a não optar pela prática da corrupção e assegurava àquela sociedade um padrão de comportamento favorável à produção do bem comum, com relativo universalismo ético (igualdade de direitos). É nesse contexto que Alina Mungiu-Pippidi afirma o fortalecimento da ação coletiva, mediado pelas dimensões identificadas por Tocqueville, como central para a superação da corrupção sistêmica. Segundo a autora, quando pessoas se juntam para resolverem problemas comuns, ocorre ampliação do nível de confiança e de comprometimento entre todos e, também, entre a sociedade civil e o Estado.

A pesquisadora recorre à Tocqueville para compreender porque alguns países avançam para um ambiente social e institucional de valorização do universalismo ético e com controle da corrupção, enquanto outros falham. Ela testou as variáveis nível de associativismo e liberdade de imprensa, para 191 países, utilizando dados do *World Values Survey*, entre 1995 e 2008. Encontrou forte correlação positiva entre controle adequado da corrupção e as duas variáveis de Tocqueville. Segundo a autora o teste do impacto da sociedade civil sobre qualidade da governança, confirma a teoria de Tocqueville (Mungiu-Pippidi, 2013b).

A autora demonstra que somente trinta e cinco países no mundo apresentam o que ela denomina de lógica do universalismo ético. Significa uma sociedade que se desenvolveu a ponto de que a maioria, inclusive as elites respeitam os pactos sociais e esses objetivamente privilegiam a todos. Destes 35 países, 77,2% têm IDH muito elevado (maior que o índice de 0,800) e 76% apresentam adequado nível de igualdade social, com índice de GINI menor que 35. Dentre esses países, os Estados Unidos sobressaem com nível de desigualdade elevada, ou seja, Índice de Gini de 41,1.

Numa situação intermediária, aparecem 109 países, em que as relações sociais seriam dominadas por uma lógica particularista. Isso significa que podem considerados democracias eleitorais, dado que a população pode votar, mas a corrupção sistêmica faz com que as elites (econômicas, políticas, burocráticas, intelectuais etc) tenham como práticas a manutenção de privilégios e a possibilidade de apropriação desproporcional de recursos públicos em detrimento da população em geral. Neste grupo, apenas 16,5 % apresentam IDH muito elevado (maior que 0,800), sendo que apenas 25,8% detêm bom nível de igualdade, com Índice de GINI menor que 35. O Brasil, classificado como particularista, apresenta IDH de 0,754 e Índice de GINI de 51,1, um dos maiores do mundo.

A situação dos 45 países dominados por governos autoritários (caso de todos os tipos de ditadura) é ainda mais perversa. Apenas 4 (8,8%) apresentam IDH muito elevado (maior que 0,800). Para 44,4% desses países, a ONU não conseguiu identificar o Índice de Gini. Dentre os 25 que estão identificados, 68% revelam elevada desigualdade, com Índice de GINI maior que 35.

Falando especificamente sobre as democracias particularistas, caso do Brasil, a autora afirma que qualquer expectativa de alteração do equilíbrio perverso depende de a sociedade civil desenvolver formas de restringir o comportamento predador das elites, incluindo agentes públicos e privados em relação à apropriação desproporcional de recursos públicos. Para compreender melhor quais seriam as possibilidades de ação da sociedade civil, este trabalho busca auxílio na teoria da prática de Bourdieu (1996). A teoria afirma a premissa de que a lógica que direciona as práticas sociais encontra-se subliminar à consciência dos agentes e decorre do conjunto de práticas experimentadas historicamente e internalizadas como próprias e aceitáveis em cada

campo social específico. Nesse sentido, torna-se necessário compreender as regras informais do jogo social em cada sociedade específica.

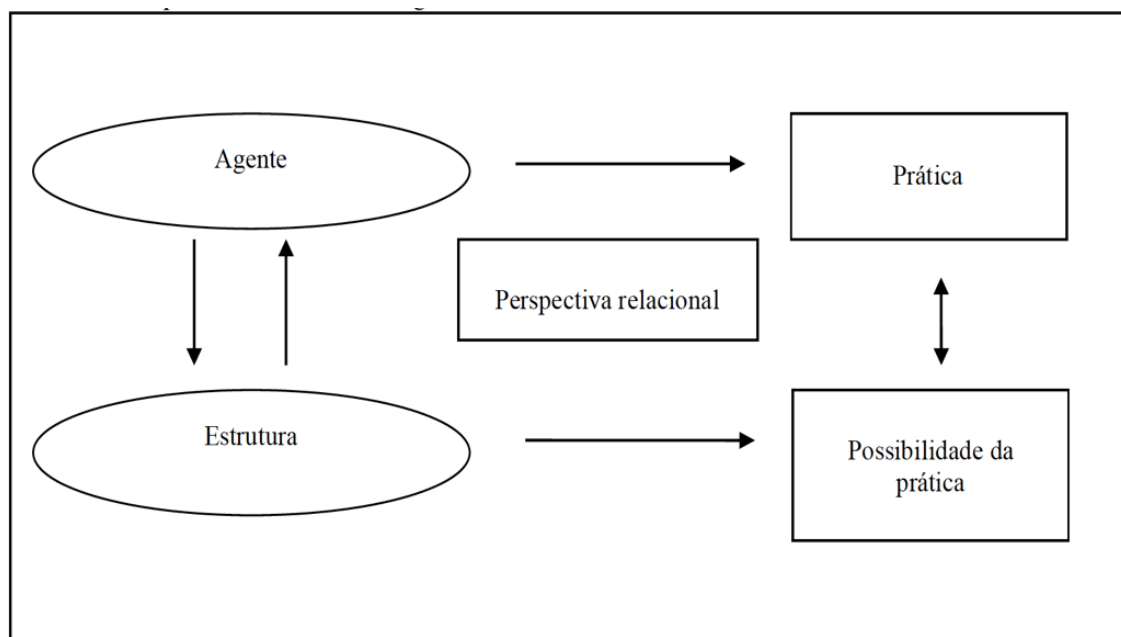
Superação da Corrupção como Deslocamento do Equilíbrio Social

A teoria da prática de Bourdieu (1983, 1966, 2007) pode auxiliar na compreensão da corrupção porque ela tem como desafio explicar as razões pelas quais as pessoas fazem o que fazem. Ao entender as razões das práticas sociais, o que inclui a escolha por corrupção, pode-se também pensar sobre o deslocamento do equilíbrio social em que algumas práticas são consideradas aplicáveis.

Na concepção de Bourdieu, o agente pode agir no mundo social exatamente porque é constituído por ele. Isso significa que as regularidades do fenômeno da corrupção encontram-se no processo de formação e atualização das estruturas objetivas (ordenamento jurídico) e das estruturas cognitivas das pessoas, que gera nos agentes as disposições para essas práticas. No entanto, na atualização progressiva do mundo social, o agente não apenas reproduz as estruturas, mas, em certas condições, as transforma.

O esquema apresentado na Figura 1, a apresenta essa perspectiva relacional entre estruturas e prática social. Muito antes da ação social, a sua possibilidade prática já está instalada pelo mundo social.

Figura 1: Reflexividade agente e estrutura



Fonte: Garcia, 2011.

A Teoria da Prática (Bourdieu, 1993; 1996; 2007; 2010) utiliza a tríade campo, capital e habitus, para interpretar a vida em sociedade. Campo é todo espaço social que conseguiu se diferenciar com estrutura própria de códigos, regras, saberes, práticas, prêmios e resultado social. Exemplos estudados pelo autor são o campo do Estado burocrático, da política, da academia, da arte ou da religião.

Por capital, devem ser entendidos os recursos valorizados e eficazes no interior do campo. Eles podem ser capital econômico, cultural (diplomas), social (redes), técnico (experiências), ou simbólico (prêmios). São esses capitais que tornam seus integrantes mais competitivos para ocupar as posições de poder /importância em cada campo. *Habitus* é o princípio gerador das práticas em campos sociais específicos. Significa disposi-

ções inscritas nas estruturas objetivas do campo que são internalizadas pelo corpo e mente dos agentes, definindo tendências duradouras para as suas práticas e para suas percepções sobre o mundo.

Segundo Bourdieu (1996), o campo do Estado burocrático (moderno) tem como *habitus* (ou lógica das práticas de seus agentes) favorecer o alcance do bem comum ou, no mínimo, aparentar que privilegia o interesse coletivo. Mas ele alerta que isso não significa que o Estado deva ser visto como um campo onde prevalece uma lógica que incentiva à deslealdade. Ele afirma que, se é possível a ação desinteressada, especialmente sob o ponto de vista econômico, ela acontece quando o desinteresse é premiado e valorizado. O autor assume a visão weberiana de que o Estado é um projeto de dominação social legítima, cujo sentido de legitimidade foi desenvolvido em lento processo de construção social. Com a internalização e sedimentação de “estruturas cognitivas dos agentes (igual à divisão do tempo, linguagem, tempo escolar e tantas outras visões e divisões arbitrárias que funcionam de forma pré-reflexiva) fica assegurada a submissão de todos à ordem dominante, vista como universal e voltada ao bem geral” (Garcia et Teodosio, 2017:5).

Devido ao fato de que a submissão da população ao domínio do Estado depende do reconhecimento de que este merece o capital simbólico que ele diz representar, Bourdieu conclui que a força-motor, o *habitus* do campo da burocracia é “se esforçar permanente para fazer coincidir o ponto de vista dos agentes públicos com o ponto de vista legítimo que o Estado afirma existir, por meio das regras codificadas, elaboradas pelo campo jurídico. Nesse modelo, a burocracia funda o desinteresse pessoal e o interesse público, como possibilidades sociais” (Garcia et Teodosio, 2017).

O alinhamento do Estado ao bem comum é a referência utilizada por Mungiu-Pippidi (2015, 2013b, 2013a) para categorizar as democracias contemporâneas. Para essa autora, os países que realmente desenvolveram esse alinhamento podem ser classificados como universalistas e os que aparentam que privilegiam o bem comum seriam os países em que prevalece a lógica do particularismo. Nestes últimos, estão os que, em maior ou menor grau, apresentam o problema da corrupção sistêmica.

Interessante ressaltar que ambos os autores consideram o agente público voltado ao bem comum como resultado de um processo de construção social. Bourdieu, dados os limites do seu tempo, conferiu maior protagonismo à força das instituições para coagir os agentes públicos a esse alinhamento. Ele via a corrupção como intervenção da lógica de agentes privados no campo estatal como externalidade que colocava em risco a legitimidade desse campo.

Mungiu-Pippidi (2015) considera a corrupção como fruto de construção social histórica que possibilitou um dado equilíbrio, cujo predomínio é da lógica particularista. Como visto, nesse equilíbrio, as elites utilizam as estruturas do Estado para se apropriarem de recursos públicos em níveis desproporcionais em relação ao restante da população. A possibilidade de mudança requer a quebra desse equilíbrio e o surgimento de um conjunto considerável de atores interessados, verdadeiramente, na mudança. Este seria o caminho para o deslocamento em padrões sociais. A autora resgata as análises de Tocqueville para admitir que uma sociedade que desenvolve o associativismo tende a aprender a resolver seus problemas coletivamente. Sendo assim, tem sido admitido que, quanto maior o número de associações mais apta a sociedade para constranger as instituições do Estado a funcionarem adequadamente, o que quase sempre tem correlação com adequado controle ou com melhor alinhamento ao bem comum.

No entanto, a teoria da prática de Pierre Bourdieu coloca em questão a própria conclusão de Tocqueville e sugere cautela para essa conclusão. Segundo essa teoria, a possibilidade de ocorrência das práticas perversas

está inscrita nas estruturas, inclusive informais. Esse significa que iniciativas da sociedade civil podem reproduzir regras do jogo informais que dominam as estruturas de sociedades em que a corrupção é sistêmica.

O que as duas teorias sugerem é que crises agudas de diferentes naturezas, tal como ocorre com o Brasil, atualmente, provocam rupturas de interesses, disputas e estruturas sociais. Nesse sentido, esses momentos podem favorecer a transformações sociais, cuja natureza depende de fatores relacionados à organização da sociedade civil e distribuição de poder. Nesse sentido, pode-se supor, tal como o faz Mungiu-Pippidi, que organizações sociais voltadas ao fomento de novos padrões de comportamento no Estado, especialmente na interface entre o setor público e o privado, tenham papel positivo no deslocamento do equilíbrio social perverso em países onde prevalece a corrupção sistêmica.

No próximo item, é descrito um tipo específico de organização social brasileira cujas ações representam um esforço social para deslocar o equilíbrio social a fim de promover novo conjunto de regras do jogo mais universalistas na interface setor público-setor privado.

Organizações da Sociedade Civil e Controle Social no Brasil

A sociedade brasileira vem, ao longo da sua história recente, desenvolvendo diferentes formas de inserção e controle da sociedade sobre o Estado (Garcia et Teodosio, 2017). A própria Constituição Federal de 1988 é reconhecida como fundamento para a construção de espaços de cidadania (Gohn, 1997) e por gerar “condições para a criação de novas instituições que garantem a participação dos cidadãos em decisões acerca de políticas públicas (...) e no controle público sobre o Estado” (Cunha, 2009:18). Houve previsão de constituição de conselhos de políticas públicas, notadamente, nas da saúde, educação e assistência social, como estratégia de democratização da gestão pública e como estratégia de garantia de direitos. Nas regulamentações infra-constitucionais, especialmente nas áreas de saúde e assistência social, houve a previsão de criação de conselhos paritários (integrado por pessoas da administração pública e da sociedade civil), com atribuição deliberativa e com competência do exercício de controle do gasto, enquanto processo burocrático na gestão dessas políticas públicas.

Duas lógicas se somaram para a consolidação da atuação dos conselhos de políticas públicas no Brasil, a de participação, para favorecer maior efetividade na execução da política pública, e a do controle da execução dos gastos (Garcia et Teodosio, 2017). Estudos indicam avaliações positivas sobre a participação dos conselhos para as deliberações nas decisões das políticas públicas (Cunha, 2009; Avritzer, 2016, 2008, 2007). No entanto, as avaliações sobre o funcionamento dos conselhos, na perspectiva de controle do gasto, nunca se mostraram positivas. Isso vem sendo demonstrado por auditorias da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, desde o início dos anos 2000 até dias atuais. Esse foi o posicionamento final do relatório da CGU, de Acompanhamento de Conselhos Municipais de Assistência Social, em 2014, e, também, do Acórdão nº 1130/2017 – TCU, que avaliou a governança na área de saúde, incluindo o funcionamento dos conselhos.

Não é de se estranhar, portanto, que desde o início dos anos 2000, a sociedade civil começa a participar de um movimento pelo controle do espaço público. Isso acontece até mesmo por chamamento dos órgãos de controle institucional, tais como CGU, TCU e Ministério Público. Começa uma narrativa do controle social como ferramenta de fortalecimento da cidadania e de prevenção da corrupção, sendo apresentado pelos órgãos de controle como complemento ao controle institucional.

Essa mobilização, somada à percepção das limitações dos conselhos paritários de políticas públicas para exercerem controle sobre o gasto público, deu origem ao movimento de formação de organizações sociais que se dedicam exclusivamente ao controle de gastos públicos. Com poucas exceções, a exemplo da Amarribo de Rio Bonito/SP, criada em 1999, essas entidades surgem a partir de 2005. Um dos exemplos mais bem-sucedidos foi o Observatório Social de Maringá, criado a partir de um escândalo de corrupção na cidade. Em 2006, a partir do sucesso do OS de Maringá, um grupo de empresários, também de Maringá, resolveu constituir o Observatório Social do Brasil - OSB, com metodologia de trabalho bastante similar à utilizada pelo OS Maringá, mas com estratégia de funcionamento em rede, com filiação à entidade central, para a expansão do movimento. Hoje a rede OSB, integra mais de 100 observatórios filiados (GarciaetTeososo, 2017).

O estatuto padrão dessas entidades as define como pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de associação ou de OSCIP, apartidária, com fins não econômicos e finalidade de desenvolver projetos de interesse social, controle social, prevenir e combater a corrupção na administração pública. No arranjo institucional, organizam-se administrativamente por meio de conselhos subordinados à assembleia de associados. A maioria prevê diferentes tipos de associados, de forma a contarem com trabalho voluntário da sociedade civil, contribuição financeira de pessoas físicas e jurídicas, previsão de parceira com entidades governamentais e do terceiro setor.

Trata-se de arranjo que integra cidadãos independentes, entidades da sociedade civil organizada, empresas e órgãos públicos. A sociedade civil participa especialmente por meio de lideranças que se transformam muitas vezes em profissionais do terceiro setor, enquanto sócios fundadores ou empregados fixos contratados e, também, por meio cidadãos que se tornam associados voluntários/contribuintes. Os órgãos públicos participam como parceiros em projetos ou no apoio para capacitação. Entidades de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), prestam apoio institucional, empresas e algumas entidades, tais como sindicatos, participam como mantenedoras e apoiadoras.

Para Guerra (2016:9), que estudou o Observatório Social de Belém, com foco na Gestão Social, o cerne dos objetivos deste tipo de organização está na “congruência com as temáticas que envolvem a noção de cidadania sustentada pela participação democrática para o bem comum. Essa noção se expressaria por meio de suas articulações com atores de diversos segmentos da sociedade civil em prol de interesses comuns vinculados a justiça e a sustentabilidade enquanto controle fiscal e destinação dos recursos financeiros do município de forma responsável e transparente”.

Da mesma forma que os conselhos, essas organizações também declaram duas lógicas para suas ações: a prevenção e o combate à corrupção. A participação com natureza preventiva ocorre com ações de valorização da ética, na capacitação e mobilização do cidadão para a defesa dos interesses coletivos. A segunda lógica, que parece exposta com mais vigor nos sites das organizações, volta-se ao combate ao desvio ou ao desperdício de recursos públicos. O item a seguir trata de um caso específico de organização da sociedade civil.

Observatório Social de Brumadinho / Minas Gerais / Brasil

Esta pesquisa baseia-se em um estudo de caso ao propor investigar a incidência das práticas de uma organização da sociedade civil sobre a sociedade civil local em que se insere. Utilizou-se da métodosquali-quantitativa para melhor compreender os fenômenos da corrupção, do associativismo como ação coletiva da sociedade civil em questão. Os instrumentos de coleta de dados foram a observação participativa de um dos pesquisadores nos encontros e reuniões do OS Brumadinho, a pesquisa documental sobre essa organização e um

questionário direcionado a população local que busca compreender os fenômenos citados, tendo como pano de fundo as ações e práticas do OS como entidade que pode influenciar na ação coletiva. Foram aplicados 74 questionários em 2017, no período de abril, março e outubro.

Como visto no item anterior, após 2005, organizações da sociedade civil voltadas ao acompanhamento de gastos públicos no âmbito local começaram a ser formadas em muitos municípios brasileiros. Considerando as possibilidades dessa iniciativa, em 2015, a Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais, seguindo diretriz institucional, iniciou um projeto piloto de fomento à constituição de observatórios sociais (OS) na região metropolitana de Belo Horizonte. Brumadinho foi um dos 4 municípios escolhidos.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-), que demonstra o panorama das cidades, o Município, em 2016, apresentava população estimada de 39.520 pessoas, R\$2.400,00 de salário médio de pessoal formalmente empregase 22,9% de pessoas ocupadas. O PIB/percapita é de R\$ 42.300,00 e o IDHM 0,747. Ressalta-se que 57,4% dos municípios brasileiros têm menos que 50 mil habitantes e que a média nacional do IDHM é 0,761 e o salário médio nacional, em 2016, era de R\$ 2.124,00. Isso significa que o Município se insere no perfil mediano dos municípios brasileiros em termos de população, renda e qualidade de vida.

Construção do Observatório Social de Brumadinho

Conforme os documentos oficiais relativos ao Observatório de Social de Brumadinho, ele foi fundado em 2016 e registrado em abril/2017. Segundo seu estatuto social, a organização tem doze objetivos voltados ao apoio para fomentar a ética, a eficiência, a transparência do setor público e qualificar a população ativa com cursos, eventos e informações relevantes da administração, em linguagem cidadã, visando ao acompanhamento dos gastos das políticas públicas e ao desenvolvimento de padrões elevados de cidadania e pertencimento.

Em abril de 2017, foram feitas duas reuniões oficiais para apresentação do OS a autoridades da Câmara Municipal e do Poder Executivo local. Nas ocasiões, a mensagem dos representantes da organização foi de que o objetivo é desenvolver a capacidade dos cidadãos para discutir e auxiliar na gestão das políticas públicas e para o alcance de maior lisura no gasto público. Trata-se de conseguir maior alinhamento dos agentes públicos, de todos os poderes, ao interesse público. A ideia é que todos juntos possam contribuir para construir um futuro melhor de todas as pessoas da cidade.

Um dos maiores desafios encontrados pelo grupo foi e continua sendo a fraca mobilização das pessoas para assuntos coletivos. O OS contou com 14 pessoas na assembleia de criação e o número médio de pessoas nas reuniões não supera 60 % desse número. Em termos de apoio institucional, sobressaíram a Igreja Católica, a Câmara Municipal de Brumadinho e a Controladoria-Geral da União (CGU). A Igreja apoiou com disponibilização de local para reuniões. A Câmara, por meio da Escola do Legislativo, e a CGU têm apoiado a oferta de cursos, notadamente sobre orçamento público.

As ações do OS, no primeiro ano, contemplaram especialmente dois eixos. O primeiro deles diz respeito ao movimento de coleta de assinaturas para um abaixo-assinado pela revogação da Lei Municipal n. 2.262, de 6/3/2017, que instituiu o benefício do cartão alimentação para os vereadores do município. Este benefício considerado ilegítimo pelo OS, dado que os vereadores possuem carga horária obrigatória de 3 dias parciais por mês, ou seja, cerca de 15 horas/mês. Um trabalhador para ter acesso a esse tipo de benefício, em geral, trabalha 8 horas por dias durante 20 dias por mês. Foram coletadas quase mil assinaturas e encaminhadas aos po-

deres públicos locais. O Ministério Público arquivou o procedimento decorrente do abaixo-assinado, considerando que a existência da Lei, aprovada pelos próprios vereadores, tornava legal o benefício.

O segundo eixo constituiu-se de eventos de qualificação e incentivo à participação social: a) stand próprio, no evento Ação Global, promovido pelo Serviço Social da Indústria (SESI) e pela Rede Globo, na cidade; b) oficina preparatória para a audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) oficina preparatória para audiência pública do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual.

Durante os eventos, foram aplicados os questionários que foram utilizados para identificação da capacidade atual da sociedade local para participar dos espaços deliberativos previstos por força de lei e para exercer o controle dos espaços públicos.

Participação e o Controle Social da Corrupção em Brumadinho

Conforme o objetivo do artigo, análise da iniciativa de criação de uma organização da sociedade civil, em um município de pequeno porte no Brasil, com o intuito de problematizar os impactos de entidades de controle social na capacidade de sociedades locais influir na produção do bem comum, estabeleceu-se duas categorias de análise: Legitimidade do Estado e corrupção e Associativismo como força coletiva baseada na confiança no Estado e na sociedade civil.

Essas duas categorias foram elaboradas a partir do referencial teórico que discute os fundamentos da reflexividade estrutura-agência para o entendimento das práticas sociais e da noção do bem comum (Bourdieu, 1996), bem como a força coletiva de Tocqueville (2005), alinhada às questões que buscaram respostas para o problema de pesquisa. O quadro 1, abaixo, representa esse alinhamento.

Quadro 1 – Articulação entre a Base Teórica e Instrumento de Coleta de Dados

Base Teórica	Categoria de Análise	Questões no Instrumento de Coleta de Dados
Mungiu-Pippidi (2013a, 2013b, 2015), Tocqueville (2005)	Associativismo e força coletiva	Perguntas 1 a 11, Pergunta 16, Pergunta 27, Perguntas 35 a 38, Pergunta 51
Teoria da Prática (Bourdieu, 1996), Mungiu-Pippidi (2013a, 2013b, 2015)	Legitimidade do Estado e corrupção sistêmica	Perguntas 12 a 15, Pergunta 17, Perguntas 21 e 22, Pergunta 25, Perguntas 28 a 31, Perguntas 39 a 41, Perguntas 43 a 29, Pergunta 52.

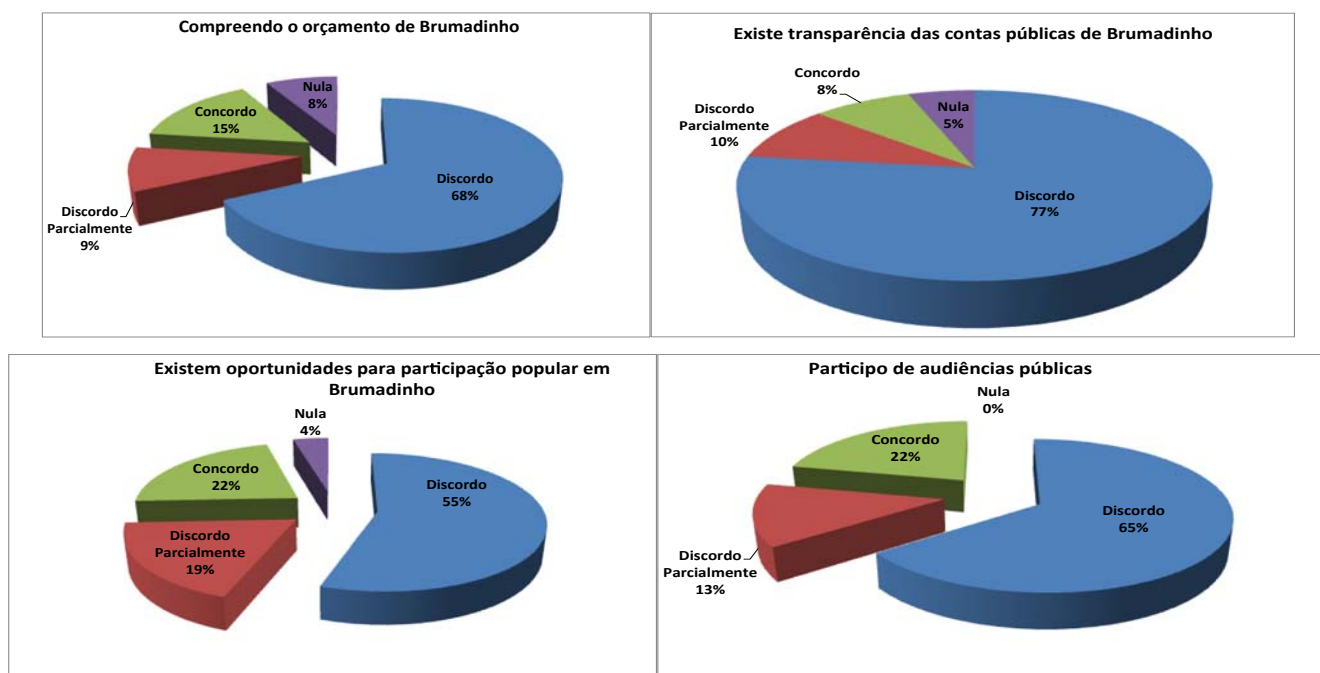
Fonte: Elaborado pelos autores.

Análise Primária: Associativismo e força coletiva

Os dados indicam que, na percepção desses respondentes, são precárias as condições sobre as quais a população local pode se articular e se associar para participar dos espaços deliberativos garantidos por lei, tais como audiências públicas de deliberação sobre as leis orçamentárias. Apenas 15% dos respondentes afirmam compreender o orçamento da cidade e tão somente 8% consideram que existe transparência das contas pú-

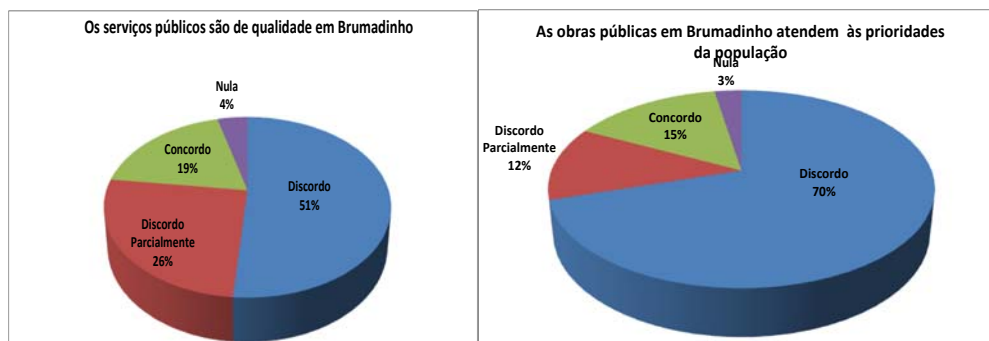
blicas. Isso significa que a maioria esmagadora das pessoas não têm conhecimento da linguagem do governo para expressar os seus gastos e suas metas (peça orçamentária) e não conta com transparência ativa por parte do município para informar sobre como os recursos estão sendo gastos (transparência que não requer solicitação por parte de cada um interessado, mas que está acessível a todos).

Corroborando com esses dados, verifica-se que esse padrão se reflete na percepção da capacidade da população para se organizar e se associar para influir no espaço público. O baixo percentual (22%) dos que consideram que existem oportunidades para participação popular tem a mesma grandeza no nível de participação das audiências públicas (22%).



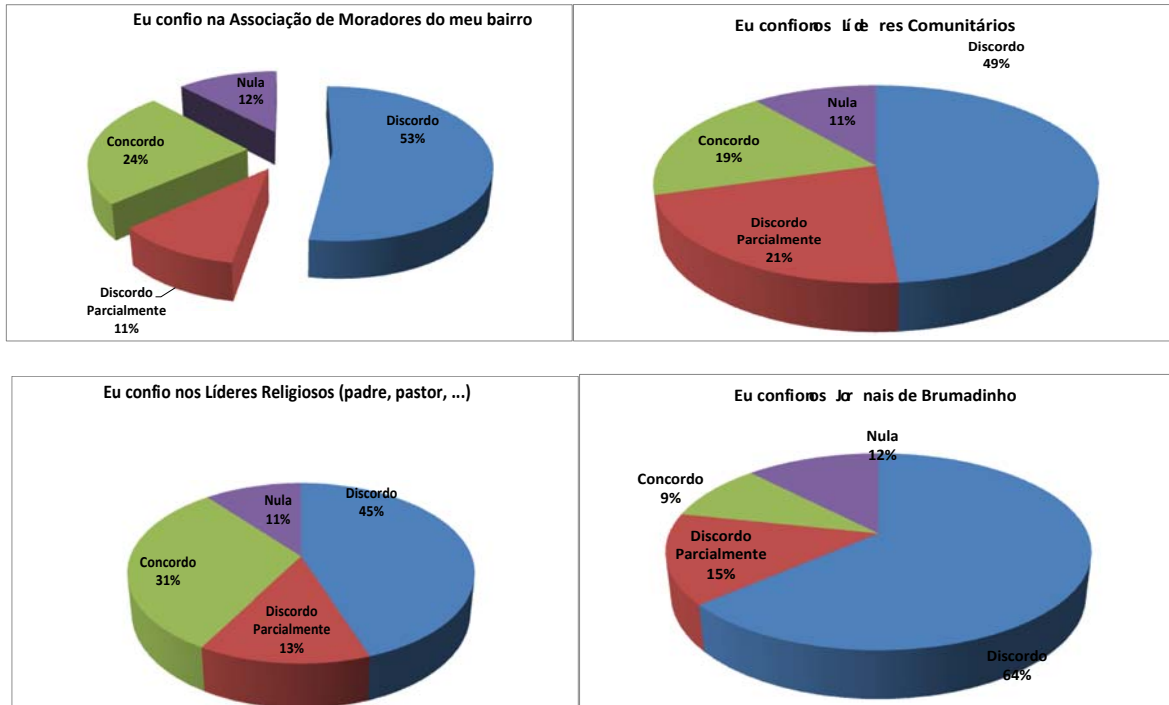
Fonte: Elaborado pelos autores.

Este nível de baixa participação convive com elevada percepção de que a administração pública local não é eficiente para prover serviços públicos de qualidade ou que as obras não refletem o interesse público. Apenas 19% demonstraram satisfação com a qualidade dos serviços públicos e 15% consideram que as obras atendem às prioridades da população.



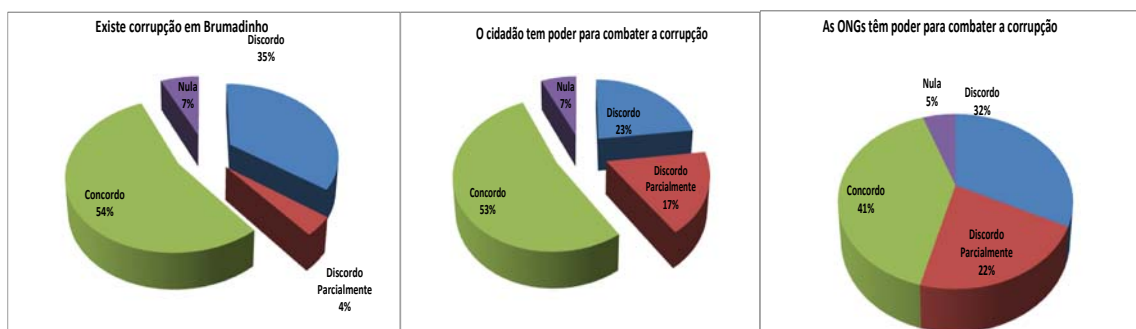
Fonte: Elaborado pelos autores.

Já a participação da vida comunitária se mostra um pouco mais elevada (33%), a despeito da confiança precária em relação à própria sociedade civil organizada na forma de instituições e associações. Apenas 24 % confia nas associações de moradores e 19% confia nos líderes comunitários. A confiança em relação aos líderes religiosos se mostrou um pouco maior, 31%, a dos jornais locais é extremamente baixa, 9%.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Interessante identificar que a despeito da falta de conhecimento sobre a administração pública local, de participação social, de transparência pública e de confiança na própria sociedade civil, o percentual dos que entendem que existe corrupção na cidade, não é tão elevado, 54%. Também é mediana a percepção de que a sociedade civil pode combater a corrupção.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nos termos indicados por Mungiu-Pippidi, que relaciona a superação da corrupção sistêmica como força coletiva decorrente do associativismo da população local, verifica-se um quadro atual muito desafiador para deslocamento do equilíbrio social na cidade. Há percepção de fragilidade das respostas do setor público, mas não há mobilização e confiança entre as pessoas para gerar ações coletivas capazes de constranger o poder públi-

co local. Interessante notar que a participação popular altera a percepção das pessoas. Entre as pessoas que participam de audiências públicas, por exemplo, 75% considera que o cidadão tem poder para combater a corrupção, enquanto que entre os que não participam este percentual cai para 47%. Da mesma forma, apenas 1% dos que participam das audiências públicas regularmente, considera que existe transparência das contas públicas, quando no geral este percentual é de 8%.

Também, pode-se observar pela análise de 3 variáveis relevantes (nível de participação em audiência, crença na capacidade dos cidadãos para combater a corrupção e crença na capacidade das ONG para combater a corrupção) que, por enquanto, não há registro de qualquer nível de deslocamento da força coletiva no município com a ação do Observatório Social de Brumadinho.

Quadro 2 – Variáveis Relevantes em Eventos de Coleta

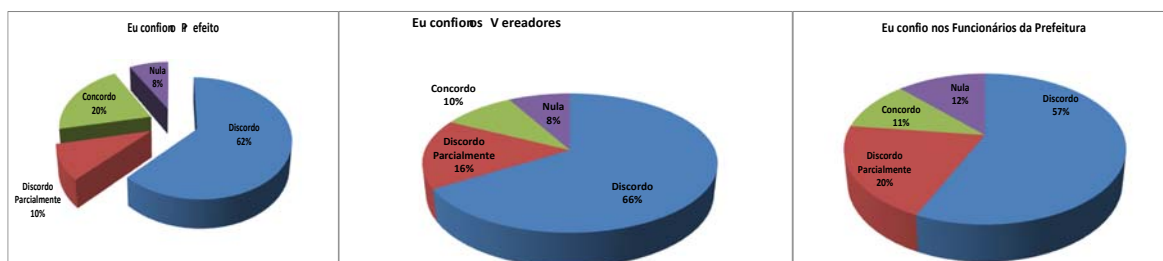
Eventos	Participa regularmente de audiências públicas	Crença que o cidadão pode combater a corrupção	Crença que ONG podem combater a corrupção
1	10%	61%	58%
2	35%	71%	30%
3	27%	31%	27%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esses dados são compatíveis com a dificuldade do OS para mobilizar novos participantes e para conseguir o engajamento dos integrantes nas reuniões e tarefas de acompanhamento das ações no espaço público, evidenciado nas memórias de reunião da associação. Outro fator que pode contaminar esses dados é o momento agudo de descrédito e falta de confiança da população do Brasil com os escândalos da Operação Lava-Jato, especialmente após 2016, com o impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff. É possível que os dados estejam captando mais o efeito do problema nacional do que as articulações locais entre o observatório, os governantes locais e a sociedade civil.

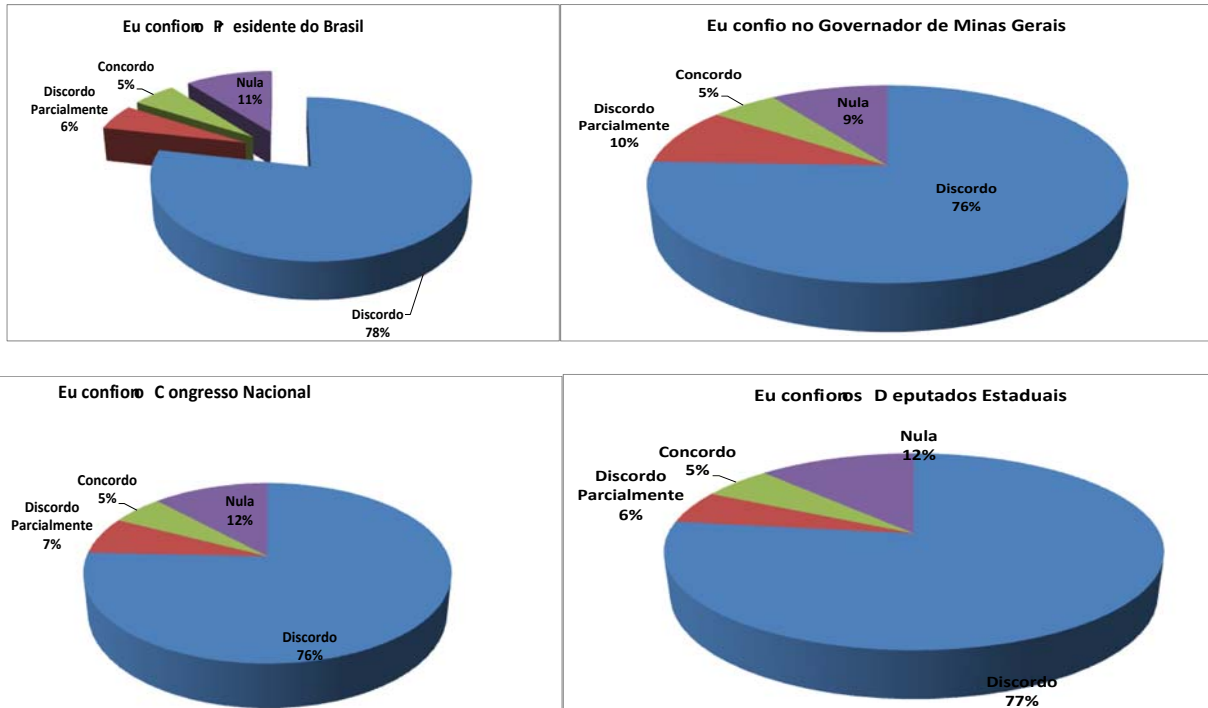
Legitimidade do Estado e Corrupção Sistêmica

Na análise da segunda categoria, Legitimidade do Estado e Corrupção Sistêmica, foi possível observar a pouca legitimidade que o Estado tem perante os respondentes do questionário. Essa verificação se deu a partir do baixo grau de confiança que foi atribuído aos vereadores do município de Brumadinho, ao Prefeito local e aos funcionários da prefeitura local. O grau de desconfiança para com estes setores públicos locais foi maior que 60%.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto aos setores públicos, de ordem estadual e federal, o grau de confiança foi mais baixo ainda. Mais de 70% dos respondentes disseram que desconfiam do Congresso Brasileiro e do Governo de Minas de Gerais. O presidente do Brasil e os deputados estaduais tiveram um índice de quase 80% de desconfiança e os partidos políticos brasileiros 81%, demonstrando um baixíssimo grau de confiança para com essa categoria.



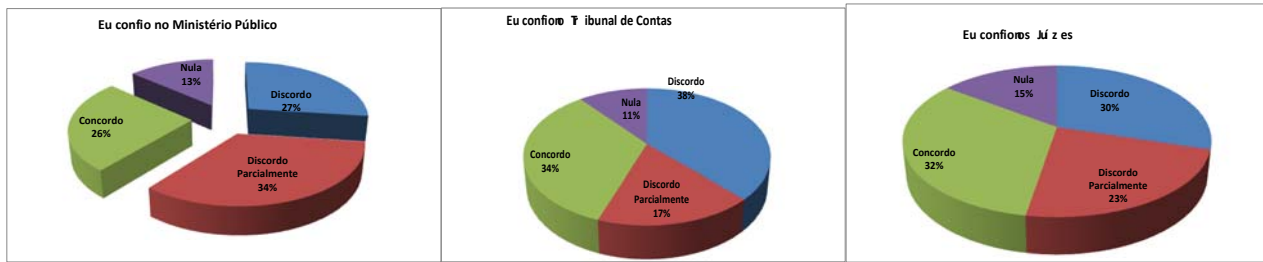
Fonte: Elaborado pelos autores.

Os respondentes também apresentaram um grau de confiança baixo relativo aos serviços públicos como da polícia civil, polícia militar. Em relação ao corpo de bombeiros o grau de confiança é maior, ou seja, 47% confiam nesta instituição.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Foi reportada aos juizes, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas uma pequena variável entre os respondentes que confiam nestes serviços com aqueles que não confiam. Entre esses há um nível de confiança maior direcionado aos juizes.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Mediante tais dados, apreende-se que o Estado brasileiro não se configura legítimo dado que não demonstra privilegiar o habitus do esforço para realizar o bem comum, pois a expectativa para as práticas sociais nesses campos específicos emerge de ações desinteressadas, as quais, segundo Bourdieu (1996) são as premiadas e valorizadas. Nesse cenário, o capital social cuja estrutura se apoia na confiança para formação de redes com o propósito de bem comum, demonstra ser insignificante, configurando no não reconhecimento do Estado como merecedor do capital simbólico que ele diz representar.

A partir de tal contexto e considerando a percepção dos respondentes acerca da corrupção nos setores públicos e o seu combate por meio institucional, nota-se que há compatibilidade com a caracterização de Mungiu-Pippidi (2015, 2013b, 2013a) de que, no Brasil ainda prevalece a corrupção sistêmica, cuja lógica é a do particularismo.

Quando perguntado aos respondentes se eles concordavam que a Polícia Federal, bem como o Ministério Público, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas combatiam a corrupção, aproximadamente 40% responderam que essas instituições não combatiam a corrupção. Um dado que chamou atenção e que demonstra uma correlação direta com a falta de legitimidade do Estado está na resposta de 47% dos respondentes, os quais concordaram que existe corrupção por que o ninguém vai para a cadeia. Nesta esfera, 66% concordam que os mais corruptos são os políticos, enquanto que apenas 22% admitem os funcionários públicos como os mais corruptos. Paradoxalmente, apenas 12% acreditam que não há solução para a corrupção no Brasil.

Nessa vertente, a lógica do esforço pelo bem comum do Estado, apontada como habitus do Estado moderno, por Bourdieu (1996), fica prejudicada por externalidades que intervêm e corrompem essa lógica, colocando em risco a legitimidade desse campo.

Mas, para Mungiu-Pippidi (2015), a corrupção sistêmica deve ser entendida como equilíbrio perverso resultante de uma construção social histórica e não apenas como externalidade. No caso específico, principalmente, quando os respondentes demonstram considerar que os políticos são os mais corruptos, pode-se inferir a percepção de que as elites se apoderam da estrutura do Estado para se apropriarem de recursos públicos, traduzindo-se em política patrimonialista.

Por fim, qualquer perspectiva de transformação do campo se daria então, por meio da ruptura de interesses e por disputas na estrutura social (BOURDIEU, 1996), o que, na perspectiva de Mungiu-Pippidi aponta para a necessidade do engajamento da sociedade civil na participação e no controle social. A dificuldade é que a pesquisa demonstra fragilidade no capital social que seria fundamental para esse engajamento.

Considerações Finais


Este artigo adotou a perspectiva de problema de ação coletiva para análise da corrupção sistêmica. Acolheu a abordagem de Mungiu-Pippidi que, a partir da teoria de Tocqueville, analisa a possibilidade de controle da corrupção a partir da articulação das ações participativas. Em complemento, adotou também a teoria da prática de Pierre Bourdieu, que compreender a possibilidade de mudança nos padrões de conduta em uma dada sociedade pela reflexividade estrutura-agência.

Uma das hipóteses que essas teorias admitem é que a criação de organizações da sociedade civil em comunidades locais, voltadas para fomentar a participação e o controle social, pode influenciar a capacidade da sociedade para constranger as autoridades a priorizarem práticas alinhadas ao bem comum. Assim, a pesquisa analisou o caso de Brumadinho, onde foi recém constituído um Observatório Social.

A análise da categoria associativismo, como força coletiva baseada na confiança no Estado e na sociedade civil, mostra um nível precário de instrumentalização dos respondentes, em termos de conhecimento sobre a organização das contas públicas e de acesso aos dados. Isso se reflete no nível extremamente reduzido de participação nos espaços deliberativos e, por conseguinte, no nível de confiança na própria comunidade social para o enfrentamento da corrupção.

A análise da categoria Legitimidade do Estado e Corrupção Sistêmica mostra que o Estado brasileiro não se configura como legítimo, dado que os respondentes demonstram desacreditar que as maiores autoridades locais e nacionais não internalizam um *habitus* com base no bem comum. Percebe-se a desconfiança generalizada também se aplica às instituições jurídicas e investigativas.

A capacidade de articulação social e a consequente força coletiva que poderiam emergir revelam-se precárias, dado que o capital social, cuja estrutura se apoia na confiança para formação de redes com o propósito de bem comum, demonstra ser incipiente. O estudo não permite correlações entre a atuação do recém criado observatório social e o nível de força coletiva identificado, mas explica o nível de dificuldade de mobilização que a entidade vem encontrando.

Espera-se que a presente pesquisa possa servir de inspiração e base para novos estudos articulando as categorias teóricas da participação popular e do controle da corrupção, temas muito caros à realidade da governança pública nos países latino-americanos. Além disso, a análise de outras realidades locais, comparando-se cidades de grande e médio porte com pequenas localidades, como a municipalidade de Brumadinho, contexto da presente pesquisa, pode trazer novas luzes para a necessária, urgente e complexa compreensão de como a corrupção se manifesta nas sociedades contemporâneas e quais lógicas de enfrentamento desse grave problema podem ser erigidas a partir do Estado, da sociedade civil e dos encontros dessas duas esferas, muitas vezes permeados por muitos desencontros e descaminhos. 

Referencias

- Avritzer, Leonardo. 2007. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 50: 443-464.
- _____. 2008. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Campinas*, 14:43-64
- _____. 2016. *Os impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- Bourdieu, Pierre. 1983. "Esboço de uma teoria prática", em: ORTIZ, Renato (Org). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática.
- _____. 1996. *Razões práticas: sobre a Teoria da Ação*. São Paulo: Papyrus.
- _____. 2007. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva.
- _____. 2010. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Cunha, Eleonora S. M., 2009. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Ferro, Rogério J., 2015. *Vamos lá falar: um estudo psicopolítico da consciência política, a partir das percepções do fenômeno da corrupção em Moçambique*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP.
- Filgueiras, F. B., 2004. "Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas". *Brasília: Revista de Informação Legislativa* 41:125-164.
- Garcia, Leice M., 2011. *Análise do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro sob a Perspectiva de Pierre Bourdieu: A história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: CEPEAD/UFMG.
- Garcia, Leice M. e Teodósio, Armino S. S. "Ação Coletiva, Espaços Deliberativos e Controle da Corrupção: uma análise dos desafios das iniciativas da sociedade civil em contexto brasileiro". *Madri: GIGGAP*, 2017.
- Gohn, Maria da Glória. 1997. *Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.
- Guerra, Júnia F.C., 2016. "Produção de Conhecimento sobre Gestão Social: possibilidades e desafios no âmbito do Observatório Social de Belém". *Porto Alegre: ENAPEGS*
- Jensen Michael C. et Meckling, William H., 1976. "Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure". *Journal of Financial Economics*. 3:305-360.
- Krueger, Anne O., 1974. "The political economy of rent-seeking society", *The American Economic Review*. 64:291-303.

- Mungiu-Pippidi, Alina. 2013a. "Controlling Corruption Through Collective Action". *Journal of Democracy*. 24:102-113.
- _____. 2013b. "The road to Denmark: historical designs to corruption control". *Social Research. Corruption, Accountability, and Transparency*. 80:1259-1286.
- _____. 2015 *The Quest for Good Governance How Societies Develop Control of Corruption*. Londres: Cambridge University Press.
- Persson, Anna et al. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 26 (3):449-471.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.
- Rothstein, Bo. 2007. "Anti-corruption – A Big Bang Theory". QoG Working Paper 3.
- Rothstein, Bo et Varraich, Aiysha. 2017. *Making Sense of Corruption*. Londres: Cambridge University Press.
- Stefes, Christoph H., "Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries". *Perspectives on Global Issues*. 2 (1): 1-16.
- Tocqueville, Alexis de., 2005. *A Democracia na América. Leis e Costumes. De certas leis e certos costumes que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. São Paulo: Martins Fontes.
- Williamson, Oliver. 1987. *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

Sobre los autores/ About the authors

Leice Maria Garcia Pós-Doutoranda em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais; Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União do Governo Federal do Brasil. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Líder do Grupo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS) do PPGA da PUC Minas. Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas / EAESP; Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas; Bacharel em Ciências Econômicas pela UFMG. Júnia Fátima do Carmo Guerra Doutora em administração pelo PPGA da PUC Minas e Pós-Doutora em Administração pela Universidade do Amazonas (UNAMA)

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:


1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto
Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

As redes sociais como ferramentas de participação cidadã: Os impactos do Facebook do Governo do Distrito Federal (Brasil) na gestão de benefícios sociais

Sá, Marcela

IPOG, Brasil

 mrochasa@gmail.com

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 21 marzo 2019

Resumo

Este artigo analisa a efetividade da participação social digital na formulação e implementação de políticas públicas e na resolução de problemas apontados na página do Facebook do Governo do Distrito Federal, especificamente com relação às demandas da população sobre o pagamento do benefício social do programa DF Sem Miséria. Para isso, foram analisadas a página do Facebook entre janeiro/2017 e julho/2017, 379 posts e pesquisa bibliográfica. Os resultados encontrados indicam que existe uma grande efetividade na comunicação entre cidadãos e Governo, mas não há a mesma efetividade na resolução dos problemas. A conclusão é que o espaço digital é um bom local de diálogo, mas não de resolução de conflitos e políticas. O artigo traz pontos positivos e avanços conquistados e abre um importante debate a respeito dos desafios que devem ser enfrentados pela administração pública sobre a participação social digital.

Palavras chave

Redes, Participação Social, Democracia Digital e Políticas Públicas

Abstract

This article analyzes the effectiveness of digital social participation in the formulation and implementation of public policies and in the problems' resolution pointed out on the Facebook page of the Federal District Government, specifically regarding the demands of the population related to the payment of DF Sem Miséria program's social benefit. For that, the referred Facebook page, from January to July 2017, 379 posts and bibliographic research had been studied. The results indicate the effectiveness in the communication between citizens and Government, and the lack of the same effectiveness in the resolution of the problems. The conclusion is that digital environment favors dialogue, apart from resolution of conflicts and policies. The article brings positive points and achievements and allows an important debate on the challenges that must be faced by the public administration on digital social participation.

Keywords

Networks, Social Participation, Digital Democracy and Public Policies

Introdução

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e as redes sociais estão ganhando cada vez mais adeptos no Brasil. O país lidera o engajamento on-line, com usuários que navegam

29.7 horas por mês, 7 horas a mais do que a média mundial. O Facebook lidera a categoria de redes sociais, e os brasileiros passam mais tempo navegando nesta rede social (média de 46 minutos por dia) do que mexicanos e argentinos juntos (44,7 minutos por dia). (Almeida, 2017:294). Pode-se dizer que a popularidade desta rede abriu espaço para um sistema democrático mais participativo e inclusivo e trouxe um novo cenário para a gestão pública: o da participação cidadã. As possibilidades de uso das novas tecnologias digitais potencializam as oportunidades para a participação da sociedade nas questões públicas por meio de portais e aplicativos na internet. (Ribeiro e Barbosa, 2016:161).

Os governos de diversas capitais do mundo, inclusive do Brasil já adotam as redes sociais para se relacionar com a população e promover a democracia digital. Tal como diz Freitas (2016), as iniciativas de participação política digital vêm sendo desenvolvidas, no Brasil, com o intuito de democratizar o acesso à informação, promover o exercício da cidadania e estimular a participação política. O ambiente online tornou-se um espaço aberto para diferentes formas de contribuição política e de diálogo e permitiu a participação de cidadãos de classes sociais inferiores. A participação tem o caráter de processo coletivo transformador, no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio (Bordenave, 1994). Para Freitas (2016), a participação digital inseriu especialmente aqueles que são minoria e sempre ficaram, historicamente, à margem dos processos políticos e de tomada de decisão no país.

Nesse contexto, o presente estudo pretende verificar a participação social digital governamental, com ênfase na página do Facebook do Governo do Distrito Federal (GDF) e o Programa DF Sem Miséria (DFSM). Pressupõe-se que a *fanpage* do GDF é uma plataforma digital que abre espaço para a participação social, onde cidadãos interagem com o Governo e questionam, entre outros assuntos, a respeito desse benefício social. A pesquisa se propõe a investigar se as demandas dos cidadãos são respondidas pelo Governo e se há uma efetiva resolução dos problemas, uma vez que, além da disponibilidade de canais de participação, o principal objetivo do uso das redes é garantir que as contribuições dos cidadãos sejam implementadas (Ribeiro e Barbosa, 2017: 185).

As questões centrais a serem analisadas nesse artigo são: existe participação nas redes sociais governamentais? As demandas dos cidadãos são respondidas pelos gestores das redes do GDF? Essas demandas influenciam nas ações do Governo? Há uma resposta efetiva às demandas da população? Para responder tais perguntas, foram analisadas e medidas as postagens e comentários na *fanpage* do GDF no período de janeiro/2017 a julho/2017, além de pesquisa bibliográfica. Para Ribeiro e Barbosa (2017), uma das maneiras de verificar o uso da internet para a promoção da participação cidadã é por meio da medição de indicadores, que pode auxiliar tanto na identificação do uso das tecnologias por entes governamentais quanto na proposição de políticas públicas que facilitem o direito à participação por meios eletrônicos.

O trabalho foi dividido em quatro partes. Na primeira, estão descritos os principais conceitos que sustentam todo o processo de pesquisa e a metodologia utilizada. Na segunda etapa, serão conceituados e analisados os temas que fundamentam a pesquisa, trazendo a contribuição de importantes autores, como Manuel Castells, Juan Bordenave, Evelina Dagnino, entre outros. Serão abordados os conceitos de redes, participação social, democracia digital e políticas públicas. Na terceira parte, está a análise de resultados. Trata-se dos dados pesquisados e dos primeiros resultados da pesquisa de campo. Na última parte estão as considerações finais, que procuram responder alguns dos objetivos iniciais e discutir se e como a participação social exerce influência sobre o Poder Público.

Referencial teórico

A presente etapa se propõe a conceituar e analisar os temas que fundamentam a pesquisa, trazendo à tona a contribuição e as elucidações de importantes autores sobre os assuntos tratados. Serão discutidos os conceitos de redes, participação social, democracia digital e políticas públicas.

Redes: conceituação

Diversos autores já discutiram e apresentaram conceitos de redes. A partir disso surgiu também, com o antropólogo britânico John A. Barnes, em 1954, a noção de rede social como um conjunto de relações entre pessoas ou entre grupos sociais. Com as novas tecnologias da informação e da comunicação, desenvolvem-se as redes sociais eletrônicas, baseadas em conjuntos complexos de vias virtuais interligadas de circulação, que se expandem com a internet e, particularmente, com o Facebook, a partir dos anos 2000. (Babo, 2017:78).

Na tecnologia digital, a rede se desmaterializa e se desterritorializa, combinando fluxos, mobilidade e multiplicação das ligações com imediatez e imaterialidade. Essas características incentiavam a uma reflexão sobre o modelo reticular para, seguidamente, colocarmos a questão do utilizador-receptor na rede, e por fim, a utilização das redes digitais por ativistas ou o net-ativismo (Babo, 2017:78).

O espanhol Manuel Castells (2016) também é muito importante nesse debate e define redes como “nós” e sociedade em rede como grupos ou coletivos que vivem ligados e interconectados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Para ele, a tecnologia da informação facilitou o processo de fortalecimento das redes. Afirmo o autor:

redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho. (Castells, 2016:554).

Na obra “Sociedade em rede”, o autor esclarece a dinâmica econômica e social da nova era da informação. Segundo Castells, a convergência da evolução social e das tecnologias da informação criou uma nova base material para o desempenho de atividades em toda a estrutura social. Essa base construída em rede define os processos predominantes, dando forma à própria estrutura social.

Outro importante autor é Pierre Lévy (2010), que também analisa o conceito de rede a partir do termo que denomina “ciberespaço”, novo meio de comunicação que surge a partir da interconexão mundial dos computadores.

O termo especifica não apenas a infraestrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo. Quanto ao neologismo "cibercultura", especifica aqui o conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço. (LÉVY, 2010:17).

Tal como afirmam Makiuchi e Peixoto (2015), a concepção das redes adquiriu força e destaque nas últimas décadas, caracterizando uma importante possibilidade de articulação social de grupos e associações.

Não marcadas pela territorialidade, fundamentadas muitas vezes em princípios e visões de mundo alternativos, as redes se tornaram um interessante meio de militância, tendo na internet um considerável instrumento de organização da comunicação. Os indivíduos se unem e organizam em torno daquilo que julgam pertinente, no livre exercício da cidadania (Makiuchi e Peixoto, 2015:12).

Portanto, pode-se dizer que as redes têm impactado na forma como a sociedade se organiza, se articula e se comunica. Elas abriram espaço para um sistema democrático mais participativo e inclusivo e trouxeram uma mudança na forma de participação social, mais independente e democrática, conceito que trabalharemos a seguir.

Participação Social e Democracia Digital

A participação social insere cidadãos historicamente não incluídos nos processos decisórios, para que eles exerçam seus direitos e, quando aplicada na gestão pública, influencie na elaboração e implementação de políticas públicas. Assim, como afirma Dagnino (2004), por participação social, compreende-se a reivindicação do direito a ter direitos. Trata-se da construção de uma nova sociabilidade que impõe um formato mais igualitário nas relações de poder entre sociedade e Estado no sentido do fortalecimento da esfera pública e dos debates nela inseridos. A participação é uma nova cidadania que transcende uma referência central no conceito liberal, ela possibilita: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado.

O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. Daí a importância que essa noção adquiriu na emergência de experiências participativas como os Orçamentos Participativos e outras, onde os setores populares e suas organizações lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder. (Dagnino, 2004:104).

Para a autora, não há dúvida de que essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-participante em governos locais.

A participação, no sentido de fazer parte, tomar parte, dar parte, como define Bordenave (1994), tem o caráter de processo coletivo de transformar, às vezes contestatório, no qual os setores marginalizados se incorporam à sociedade por direito próprio. Trata-se de conquistar uma presença ativa e decisória nos processos de

produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural. Para ele, é por meio da participação, que se consegue resolver problemas que para o indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças.

A tecnologia da informação, a era virtual e as mídias digitais contribuíram diretamente para o nascimento e crescimento da participação social digital. Como afirmam Di Felice, Pereira, Roza (2017), a explosão do acesso à internet e a difusão de diversas formas de conectividade promoveram o surgimento de uma nova forma de participação – nova pelo lugar singular de sua origem e nova, também, em seu formato de organização e atuação.

O ambiente online tornou-se um espaço aberto para diferentes formas de contribuição e atividades, sejam políticas, sociais, culturais, econômicas, comerciais, etc. No entendimento de Manuel Castells:

a atividade mais importante da internet hoje se dá por meio dos sites de rede social (SNS, de Social Networking Sites), e estes se tornam plataformas para todos os tipos de atividade, não apenas para amizade ou bate-papo pessoais, mas para marketing, e-commerce, educação, criatividade cultura, distribuição de mídia e entretenimento, aplicação de saúde e, sim, de ativismo sociopolítico (CASTELLS, 2013:173).

Ainda, segundo o autor, a tecnologia e a morfologia dessas redes dão forma ao processo de mobilização e, assim, de mudança social, ao mesmo tempo como processo e como resultado. Para Ribeiro e Barbosa (2007,161), a priori, a participação eletrônica ou e-participação pode ser definida como o uso das TIC para promover a participação do cidadão nas decisões governamentais. É o que diz também Bordenave quando afirma que a mobilização nas redes, especialmente em questões públicas, é o primeiro passo da participação. A participação social e política é a luta das classes populares para que as classes dirigentes cumpram o seu dever. Através dela, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente e próximo dela. (Bordenave, 56).

Para que os cidadãos participem é preciso do espaço e do processo de comunicação. É dessa forma que eles terão mais acesso às informações e, por consequência, mais interesse em participar. De acordo com Bordenave (1944) sem comunicação não pode existir a participação. A intervenção das pessoas na tomada de decisões requer pelo menos dois processos comunicativos: o de informação, o diálogo e os meios para isso.

A participação democrática se baseia em canais institucionais. Em primeiro lugar, de informação: não há participação popular sem informação qualitativamente pertinente e quantitativamente abundante sobre os problemas, os planos e os recursos públicos. Em segundo lugar, canais de consulta. Em terceiro lugar, canais de reivindicação e de protesto. Esses canais têm que ser visíveis, de amplo e de fácil acesso e de contato frequente, e seus limites têm que ser claramente definidos (BORDENAVE, 1944:68).

É esse contexto que o autor denomina “participação democrática”, quando os grupos da população interessada em um tema específico recebem informação específica, conhecem os canais de reivindicações e são alertados para as formas de consulta que têm acesso.

É a participação, ressalta Bordenave, que implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público, quando este responde às necessidades reais da população. Por esse motivo, ele afirma que quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, esses tendem a melhorar em qualidade e oportunidade

(P.18). Dentro desse contexto podemos apresentar o conceito de net-ativismo – mediativismo ou mobilizações informacionais:

Ele assenta-se num novo tipo de sociabilidade reticular, que se desenvolve nas mídias participativas ou nas redes sociais digitais conectadas em que as possibilidades de expressão e disseminação ilimitada de mensagens são usadas para novas modalidades de interação, associação e mobilização pública, que vão das mobilizações cívicas de protesto às terroristas (BABO, 2017:82).

Ou seja, são as redes sociais que possibilitam novas iniciativas e o engajamento popular para dar início a movimentos, manifestações e debates. Segundo Castells (2013), é por meio dessas redes de comunicação digital que os movimentos vivem e atuam, certamente interagindo com a comunicação face a face e com a ocupação do espaço urbano (p. 170). No entender do autor, as redes sociais digitais são ferramentas decisivas para mobilizar, organizar, deliberar, coordenar e decidir.

Na esfera pública, as redes sociais têm se apresentado como um canal estratégico, sendo uma ponte para a participação social digital e contato entre o Poder Público e a população. Uma outra definição importante, e consoante ao disposto neste trabalho, é apresentada por Sampaio e Carreiro (2016):

e-participação refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera civil, buscando-se influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política(p.103).

Considerando todos os conceitos apresentados até aqui, entende-se que o uso das redes sociais pelo setor público é um mecanismo adequado e cada vez mais reconhecido para promover a participação social. No entanto, como afirmam Ribeiro e Barbosa (2007), outras dimensões, além da implementação do canal de participação, devem ser levadas em consideração pelos gestores. Além da disponibilidade de canais institucionais de participação e do engajamento efetivo da sociedade nesses projetos, o principal objetivo do uso das TIC em processos participativos é garantir que as contribuições dos cidadãos sejam implementadas nos processos decisórios das organizações públicas.

Além da disponibilidade de canais institucionais de participação e do engajamento efetivo da sociedade nesses projetos, o principal objetivo do uso das TIC em processos participativos é garantir que as contribuições dos cidadãos sejam implementadas nos processos decisórios das organizações públicas. (Ribeiro e Barbosa, 2007: 185).

Quando se fala da participação e de iniciativas governamentais de aproximação com o usuário por meio das TIC, fala-se também de democracia. A participação social faz parte do nosso processo democrático. Como ressaltam Makiuchi e Peixoto (2015), a Constituição Federal afirma no Artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta constituição”. Esse princípio transfere a competência de gestão da população a outros que são indicados como capazes de realizá-la. Gomes (2005) reafirma que a premissa da participação hoje é bem conhecida: a democracia constitucional tem como seu fundamento a ideia de soberania popular.

Surge do conceito primário de democracia, o termo “democracia digital”, que vem sendo amplamente pesquisado e, portanto, apresenta definições abrangentes. Para Silva, Sampaio e Bragatto (2007), a democracia se refere a uma forma de governo baseada na soberania popular, que é, por sua vez, assentada em constituições e instituições que asseguram uma série de direitos, como igualdade, política e liberdade. Ao somar os dois, teríamos, numa primeira visão, a ideia de que democracia digital se refere ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático.

Wilson Gomes (2005) explica que o termo “democracia digital” (e outros verbetes concorrentes) é um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos. Ou seja, a participação promovida pela internet configura um modelo de democracia, garantindo a participação civil nas decisões políticas. A democracia digital se apresenta como uma alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada numa nova noção de democracia (p.5). Sendo assim, a democracia digital pode ser entendida como um modelo da democracia por consequência do uso da internet, que se tornou uma ferramenta de incentivo, participação e fomento da democracia.

Políticas públicas e o DF Sem Miséria

Considerando que este trabalho se configura como um estudo de caso sobre o Programa DFSM, uma política pública do GDF, é necessário conceituar brevemente esse termo.

No entender de Souza (2006), a política pública pode ser resumida como a área do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Assim, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Trata-se também da compreensão de política como ação pública (Lascoumes; Le Gales, 2012), compreendida a partir de cinco elementos: atores, instituições, representações processos e resultados. Os atores, sejam individuais ou coletivos, são guiados por interesses e fazem escolhas segundo os recursos que possuem. As representações “são os espaços cognitivos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem” (idem:44). Os atores interagem por meio das instituições, que normatizam e criam uma rotina para os processos. Por fim, os resultados refletem as consequências da ação pública e desse conjunto de interações. (Le Gales, 2012 p.44 apud Makiuchi e Peixoto, 2015,p.405)

Nesse contexto, apresentamos aqui a política pública de que se trata este artigo: o DF Sem Miséria – Plano Pela Superação da Extrema Pobreza, criado pela Lei nº 4.601, de 14 de julho de 2011:

Fica instituído o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal – “DF sem Miséria”, com os seguintes objetivos:

- I. redução das desigualdades sociais e superação da extrema pobreza;
- II. elevação da qualidade de vida da população pobre e extremamente pobre;
- III. oferta de serviços públicos voltados às famílias pobres e extremamente pobres, compreendendo:
 - i. segurança alimentar e nutricional;

- ii. assistência social;
 - iii. habitação e saneamento;
 - iv. educação;
 - v. saúde;
- IV. geração de emprego e renda, visando à promoção social das famílias pobres e extremamente pobres.

O Programa estabelece ações integradas das diversas políticas públicas com objetivo de garantir os direitos de cidadania e superação da extrema pobreza no Distrito Federal. As famílias beneficiárias recebem um subsídio do Governo de Brasília até atingirem a renda per capita de R\$ 140.

Considerando os diversos conceitos abordados neste trabalho e suas variadas definições, apresentamos aqui, neste referencial teórico, aqueles que mais se coadunam ao que será adotado neste estudo.

Referencial Metodológico

A presente etapa deste trabalho pretende analisar três conceitos principais que sustentam o processo de pesquisa realizado. São eles: pesquisa qualitativa, estudo de caso e entrevista estruturada. Além disso, aqui também serão explicitados os procedimentos técnicos e analíticos da pesquisa em questão.

Pesquisa qualitativa

A pesquisa que é objeto deste trabalho é de caráter qualitativo, embora também tenha sido utilizada a coleta e análise de dados quantitativos. Os objetivos desses dois tipos de análise diferem entre si. Neves (1996) explica que:

Enquanto os estudos quantitativos geralmente procuram seguir com rigor um plano previamente estabelecido (baseado em hipóteses claramente indicadas e variáveis que são objeto de definição operacional), a pesquisa qualitativa costuma ser direcionada, ao longo do seu desenvolvimento; além disso, não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise de dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos. Dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de tudo (Neves, 1996, p.1).

Para Godoy (1995), a metodologia qualitativa é a opção usada quando a preocupação do pesquisador for a compreensão das relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações. Quando o estudo é de caráter descritivo, o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. (GODOY,1995).

O desenvolvimento da pesquisa qualitativa passa por diferentes fases. Rey explica que tem se associado, tradicionalmente, à coleta de dados e à interpretação da informação. Na coleta de dados deste trabalho, utilizaremos a entrevista estruturada, com a aplicação de questionário.

Entrevista estruturada

No processo metodológico desta análise qualitativa, será feito o uso de uma entrevista por meio eletrônico (email) com aplicação de questionário para coleta de dados subjetivos. Lakato (1996) ressalta que esse é um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

Para Haguette (1997), a entrevista pode ser definida como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (p.72). A entrevista qualitativa tem a finalidade de atender aos objetivos da pesquisa, que podem ser diversos. (Fraser e Gondim, 2004). No conceito de Boni e Quaresma (2005), esse tipo de entrevista é elaborado mediante questionário totalmente estruturado, ou seja, é aquele onde as perguntas são previamente formuladas. O motivo dessa padronização (das perguntas) é obter dos entrevistados respostas às mesmas perguntas, e que as diferenças devem refletir diferenças entre os respondentes e não diferença nas perguntas. (LODI, 1974 apud LAKATOS,1996).

Rey (2005) defende que o questionário mais usado na pesquisa qualitativa é o aberto que não tenta padronizar as respostas para analisa-las por sua significação estatística. Igual à entrevista, permite a expressão do sujeito em trechos de informação que são objetos do trabalho interpretativo do pesquisador. Ele aponta, ainda, que o questionário não conduz a resultados concretos, “mas a informações que se integram a outras fontes e instrumentos utilizados na pesquisa”. (p.52)

De acordo com Fraser e Gondin, as entrevistas estruturadas podem apoiar-se em um questionário contendo perguntas objetivas que permitam respostas abertas a serem posteriormente submetidas às técnicas de análise de conteúdo, com ênfase quantitativa. (Apud Bardin, 1977; Smith, 2000).

Estudo de Caso

Na definição de Ventura (2007), o estudo de caso, como modalidade de pesquisa, é entendido como uma metodologia ou como a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar.

Os objetivos do estudo de caso podem ser classificados de diferentes formas: intrínseco, instrumental e coletivo. (Ventura, 2007). Neste trabalho, utilizaremos o conceito de instrumental, “quando se examina um caso para se compreender melhor outra questão, algo mais amplo, orientar estudos ou ser instrumento para pesquisas posteriores” (p. 384).

Para iniciar um estudo de caso é necessário que o pesquisador tenha delimitado o objetivo da pesquisa. O estudo de caso, afirma Ventura, é geralmente organizado em torno de um pequeno número de questões que se referem ao como e ao porquê da investigação. De acordo com Gil (1995), o estudo de caso não aceita um roteiro rígido para a sua delimitação, mas é possível definir quatro fases que mostram o seu delineamento: a) delimitação da unidade- caso; b) coleta de dados; c) seleção, análise e interpretação dos dados; d) elaboração do relatório. Após a pesquisa, é necessário aplicar os estudos.

Procedimentos metodológicos

Após apresentar as referências metodológicas da presente pesquisa, serão apresentados os procedimentos adotados para sua elaboração. Como dito na introdução, este estudo tem como objetivo principal analisar a influência da participação social digital na gestão pública, especificamente no caso do DFSM, programa social do GDF.

Para isso, a pesquisa qualitativa e o estudo de caso foram eleitos como bases metodológicas. Em primeiro lugar, foi realizada a pesquisa bibliográfica, que contribuiu, inicialmente, para a análise do objeto de pesquisa e, durante o processo, com a interpretação dos dados coletados.

Após entender as discussões teóricas, objetivou-se quantificar, qualificar e compreender a participação cidadã nas redes sociais, nesse caso, apenas no *Facebook*. Analisou-se também como os cidadãos utilizam essa rede enquanto instrumento de controle social. Para isso, foi analisado o *Facebook* do GDF, no período de janeiro/2017 a Junho/2017. A partir dos dados coletados, foi possível avaliar o grau de participação dos cidadãos, os tipos de demandas e o retorno da gestão pública. Além do monitoramento na rede social, foi realizado um questionário aberto com a gestora responsável pela página oficial do GDF no Facebook, Nara Alves.

Com a aplicação do questionário estruturado foi possível compreender o processo de comunicação entre a população e a gestão pública, a chegada e apuração de demandas e interpretação dos dados.

A partir dessas coletas, o terceiro foco foi analisar os dados e a entrevista para identificar se as demandas dos cidadãos são respondidas pelo Governo e se há uma resposta efetiva quanto à solução dos problemas. A pesquisa foi estruturada neste formato, a fim de cumprir os objetivos propostos.

Análise de Resultados

Nesta etapa serão apresentados os resultados da pesquisa realizada, com objetivo de analisar a participação social digital na página do *Facebook* do GDF e o seu efeito na política pública. Para tanto, foram analisados os comentários da população sobre o benefício social DFSM e as respostas dadas pelo governo. Por não haver acesso a uma ferramenta de monitoramento e às mensagens privadas (onde se concentram a maior parte das interações), não foi possível analisar em profundidade, mas já é possível começar a identificar se as demandas dos cidadãos são respondidas e atendidas.

Com esse objetivo, foram monitorados os posts publicados na fanpage do Programa, entre 2 de janeiro de 2017 e 30 de junho de 2017. Analisou-se: o total de conteúdos publicados – sem considerar os vídeos; a quantidade de comentários em cada postagem; a quantidade de interações sobre o DFSM e o número de respostas dadas pelo Governo a essas interações. Além disso, entrevistou-se, via questionário, a Chefe da Assessoria de Conteúdo Digital, da Subchefia de Interação Social, Nara Alves, responsável pela coordenação das redes sociais do Governo, tendo em vista ser quem, efetivamente, gere o processo entre a chegada das demandas e as devolutivas ao cidadão.

Nesse período foram publicadas 379 postagens sobre conteúdos diversos como serviços, datas comemorativas e agendas governamentais. Ao todo, foram registrados 31.990 comentários. Desse total, 600 são sobre o DFSM, o que corresponde a 1,88%. Os usuários costumam perguntar sobre a data de pagamento do benefício e questionar sobre os atrasos do depósito. É importante ressaltar que as perguntas são feitas em postagens sobre assuntos variados. (Figuras 1 e 2). Das interações sobre o tema, a equipe do Governo do Distrito Federal

respondeu 365 comentários (60,8%). As respostas explicam a situação econômica da gestão, os atrasos e informam a data de pagamento.

Figura 1. Postagem do Governo do Distrito Federal



Figura 2 - Respostas em post do Governo do Distrito Federal



De todas as postagens desse período, houve uma publicação em 8 de maio (Figura 3) específica sobre o benefício. Trata-se de um serviço em que o Governo informou a data de pagamento das parcelas atrasadas. Nessa publicação foram registradas 24 compartilhamentos e 138 comentários, até a data consultada.

Figura 3- Postagem do Facebook do Governo de Brasília



Visto que o DFSM é um benefício voltado para a população de baixa renda, os usuários mais participativos estão dentro dessa classe social. Foi observado que eles participam ativamente, interagindo na maior parte dos conteúdos publicados pelo Governo. Por meio dos comentários, eles reclamam, cobram e exigem uma resposta do Poder Público. Além disso, também foi possível perceber que os usuários se unem à medida que identificam outros cidadãos na mesma situação, fortalecendo, assim, o nível de cobrança. Isso remete à perspectiva de Castells (2003) de que as redes, tanto na internet quanto no espaço urbano, criam esse companheirismo e é por meio dela que as pessoas superam o medo e descobrem a esperança e a motivação em participar.

A fanpage é uma das quatro redes sociais usadas pelo Governo e tem o intuito de ser um espaço de participação da população, apresentando a possibilidade de diálogo e de efetivação da garantia dos direitos sociais. É isso que aponta Bordenave (1994), ao dizer que a participação tem o caráter de processo coletivo de transformar e de fazer com que os setores marginalizados se incorporem à vida social por direito próprio. Segundo Nara Alves, a expectativa do Governo é que as redes sociais sejam usadas exatamente para que a população se engaje, expresse opinião, realize questionamentos e obtenha respostas do poder público:

O relacionamento com o cidadão pelas redes sociais vem ganhando relevância e importância. Neste ano, as respostas dadas pelo Governo de Brasília à população via Facebook passaram a integrar oficialmente a Carta de Serviços da Secretaria de Comunicação do Governo do Distrito Federal. (ALVES, 2017).

De acordo com a análise, percebe-se que há, na maioria dos casos, eficiência em responder os comentários. As respostas, com o mesmo conteúdo, são elaboradas de formas diferentes. Em alguns casos, os usuários agradecem a resposta e o pagamento depositado. A equipe de SRM (Gestão de Relacionamento Social), responsável por fazer o relacionamento com o cidadão e produzir as respostas é composta por cinco pessoas, que trabalham de segunda a segunda, com plantões nos fins de semana e feriados. O processo, segundo Nara Alves explica, é personalizado e não conta com apoio de ferramentas ou robôs:

O atendimento é feito de maneira individual. A equipe de interação social identifica as demandas que necessitam de checagem de informação e buscam solucionar a questão levantada pelo cida-

dão. Em geral, as respostas são encaminhadas via Assessoria de Comunicação da Secretaria (ou das secretarias) envolvidas naquela determina demanda. A devolutiva é dada ao cidadão, geralmente, no mesmo dia ou em até três dias. (ALVES, 2017).

Na coleta também foi possível identificar que, embora o Governo responda aos usuários, respeitando assim a participação social, o problema sobre a falta e/ou atraso do pagamento se repetiu até a última postagem analisada. Isso mostra que não há uma solução efetiva pelo Poder Público para a resolução do problema, indo, assim, contra a afirmação de Ribeiro e Barbosa (2007), de que a participação deve garantir que as contribuições dos cidadãos sejam implementadas nos processos decisórios das organizações públicas. O que percebemos é que ao mesmo tempo que há efetividade na comunicação, com o espaço para participação e rapidez nas respostas, percebe-se que não há a resolução da demanda, pois os usuários continuam recebendo o pagamento atrasado. Não são observados ajustes nas políticas públicas, visando o atendimento das necessidades dos beneficiários do programa.

Como mencionado, a efetividade nas respostas é uma realidade e traz mudanças no comportamento da população. Isto foi percebido após o pronunciamento do Governador do DF, Rodrigo Rollemberg, em sua Fanpage pessoal. Devido ao grande número de mensagens de cidadãos questionando o pagamento do benefício, houve um posicionamento do gestor. Isso fortalece o pensamento de Bordenave (1994), ao defender que é por meio da participação, que se conseguem resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças.

Apesar de a página do governador não constar no nosso monitoramento, trouxemos aqui este dado, pois ele demonstra o resultado da participação dos usuários na Fanpage do GDF. No pronunciamento ele se compromete a pagar os cidadãos em uma data fixa. O vídeo (Figura 4) registrou 3 mil visualizações, 153 interações, 157 comentários e 27 compartilhamentos.

Figura 4 - Post da Fanpage do Governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg



A resposta do gestor público foi importante para a pesquisa, pois a partir dela, segundo a Coordenadora da equipe de SRM, Gizele Chaves, houve uma queda no número de comentários com reclamações, uma vez que a população foi respondida e as dúvidas foram sanadas pela fonte oficial do Governo.

Os dados demonstram a importância do Facebook e das redes sociais como meio de comunicação entre cidadão e poder público e como ferramenta de promoção da cidadania e de democracia, ressaltando a posição de Gomes (2005), no sentido de que a participação facultada pela internet configura um modelo de democracia, garantindo a participação civil nas decisões políticas.

Conclusão

O objetivo fundamental desta pesquisa consistiu em analisar o grau da participação social no Facebook em relação ao DFSM e se há uma resposta efetiva do Poder Público às demandas da população. Pode-se afirmar, com base nos estudos realizados até aqui, que a participação social digital tem sido cada vez mais utilizada na esfera governamental. Hoje o Poder Público se apropria das redes sociais como um canal de comunicação estratégico para criar e manter relacionamento com os cidadãos. Estes, da mesma forma, também se apropriam dos ambientes digitais para se aproximar do Poder Público e acompanhar as atividades, questionar, criticar, pedir ou elogiar. Embora a participação sempre tenha acontecido, as redes trouxeram um novo formato: mais independente, democrático, direto, rápido e que expõe menos o cidadão às reações do Estado.


Os resultados de pesquisa mostram também que as redes sociais digitais oferecem espaço para o cidadão, principalmente os de classe menos favorecida, para se comunicarem e reivindicarem direitos junto ao Poder Público. Percebe-se ainda que fora das redes sociais, não é tão simples que o cidadão tenha o mesmo nível de acesso aos gestores públicos e a mesma facilidade em perguntar, obter uma resposta e, até mesmo, alcançar um pleito.

Também se identificou a capacidade que o Facebook tem de encorajar o cidadão para que ele debata e reivindique os próprios direitos. Isso mostra que a tecnologia da informação e as ferramentas digitais têm sido as responsáveis por essa aproximação entre população e gestão pública, além de contribuírem para a consolidação da chamada democracia digital, aquela que facilita o acesso aos gestores e permite a aglutinação de segmentos interessados pelos mesmos temas.

Outras considerações importantes dizem respeito à efetividade dos gestores em responder aos cidadãos na Fanpage do GDF. Nota-se que há um esforço da equipe em fazer uma comunicação eficiente, personalizada e ágil. Verificou-se, durante a análise de resultados, que mais de 50% das perguntas são respondidas no mesmo dia. Portanto, entende-se que há uma alta efetividade na comunicação entre cidadão e Governo.

Por outro lado, não é possível afirmar que há o mesmo grau de efetividade na solução das demandas da população beneficiária do DFSM. Isso porque, mesmo com as respostas dadas e o posicionamento do principal gestor, o Governador do GDF o problema da falta e/ou atraso de pagamento se manteve até o final do período de análise.

Trata-se, então, de uma dualidade entre a eficácia da comunicação e relacionamento com a população versus a eficácia na resolução do problema. Isso nos leva a questionar se as redes sociais serão um espaço apenas de relacionamento, perguntas e respostas, ou um espaço de diálogo, resolução de demandas, construção e implementação de políticas públicas. Permanece a dúvida de como garantir que a participação social digital gere resultados efetivos na gestão pública.

Como dissemos anteriormente, por se tratar de um estudo de caso em um período relativamente pequeno, as conclusões não são determinantes e justificam a necessidade de se ampliar o debate e as pesquisas sobre o tema. 

Referencias

- Boni, Valdete; Quaresma, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Em Tese, v. 2, n. 1, p.68-80,2005.
- Bordenave, Juan. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- Castells, Manuel. A Sociedade em Rede. 17ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2016.
- Castells, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Zahar, 2012.
- Dagnino, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110,2004.
- Difelice,Massimo; Pereira, Eliete; Roza, Erick. Net-ativismo.Campinas: Papyrus, 2017.
- Fraser, Márcia Tourinho Dantas; Gondim, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa.2004.
- Freitas, C.S – Mecanismos de Dominação Simbólica nas Redes de Participação Política Digital. Democracia Digital, Comunicação Política e redes: teoria e prática. 01ed. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016, v.01, p. 11-135.
- Grass Peixoto, Leandro Antônio. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas.Revista de Políticas Públicas, v. 19, n. 2, 2015.
- Godoy, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.
- Haguette, Teresa Maria Frota. Metodologias qualitativas na Sociologia. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997.
- Marconi, M. De A.; Lakatos, E. M. Técnicas de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2007.
- Makiuchi, Maria de Fatima. Políticas Culturais, desenvolvimento e construção democrática. Brasília: Opcult, 2016.
- Neves, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades.Caderno de pesquisas em administração, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 2, 1996.
- Rey, Fernando Luis Gonzalez; Silva, Marcel Aristides Ferrada. Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação. CengageLearning, 2005.
- Silva, Sivaldo; Bragatto Rachel; Sampaio Rafael. Democracia digital, comunicação política e redes : teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

Marcela Sá

Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. 2006.

Silveira, Fernanda. A efetividade do Facebook enquanto instrumento de participação: monitoramento das relações entre cidadãos e Ouvidoria Geral do Estado da Bahia. Cachoeira, 2014.

Ventura, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. Revista SoCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

Sobre los autores/ About the authors

Marcela Sá é jornalista e especialista em Mídias Digitais. Tem experiência em campanhas eleitorais e comunicação governamental.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas


Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Políticas públicas para los niños indígenas en Brasil y Colombia

Pineda Nebot, Carmen

Coordinadora Grupo de Trabajo CLACSO Espaços Deliberativos e Governança Pública

 carmenpinedanebot@hotmail.com


Andrade, Herbert Cristhiano Pinheiro

Universidade Federal Rural de la Amazonia (UFRA), Brasil

 admherbert@yahoo.com.br

Olavo, Antônio Vagner Almeida

Universidade Federal del Amazonas (UFAM), Brasil

 admantoniovagner@hotmail.com

Documento recibido:	24 septiembre 2018
Aprobado para publicación:	21 marzo 2019

Resumen

El derecho del indio va más allá del derecho a la tierra que ocupa tradicionalmente en la medida en que las políticas públicas se amplían a las infraestructuras comunitarias. El presente trabajo tiene como objetivo analizar las políticas públicas para los niños indígenas brasileños y colombianos. Más específicamente, se analizan las políticas públicas en dos comunidades indígenas: Umariáçu I y II (Brasil) y Patio de Ciencia Dulce Muina-Muriu (Colombia). Además de las acciones estatales, también se conocen las demandas sociales dirigidas a los niños de estas comunidades. Se concluye que aunque en los dos países se ha hecho un esfuerzo, es importante continuar elaborando e implementando políticas para los niños indígenas, en los que no solo se tengan en cuenta sus características y sus costumbres sino también sus opiniones y necesidades. Sin ello no se conseguirá romper los siglos de inequidad en que han vivido.

Palabras clave

Demanda Social, Niño Indígena, Política Pública

Abstract

The rights of the Indigenous people go beyond the right to land, to the extent that public policies are extended to community infrastructure. The objective of this paper is to analyze public policies for Brazilian and Colombian indigenous children. More specifically, public policies are analyzed in two indigenous communities: Umariçu I and II (Brazil) and Patio de Ciencia Dulce Muina-Muriu (Colombia). In addition to the state actions, social demands directed to the children of these communities are also known. It is concluded that although an effort has been made in the two countries, it is important to continue developing and implementing public policies for indigenous children, in which their opinions and needs, as well as their characteristics and cultural habits are taken into account. Without it, it will not be possible to break down centuries of exclusion and inequality.

Keywords

Social Demand. Indigenous Child. Public policy

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar las políticas públicas dirigidas a los niños indígenas brasileños y colombianos. Para eso, primero se identificaron las referidas políticas públicas y, posteriormente, se realizó el trabajo de campo en dos comunidades indígenas, la Umariçu I y II en Brasil y el Patio de Ciencia Dulce MuinaMurui en Colombia. Las comunidades estudiadas están localizadas en la Amazonia brasileña y colombiana

La política pública se convierte en un camino factible para la transformación social de los territorios. Las políticas públicas para el territorio indígena incluyen un conjunto de programas, acciones y actividades que abarcan temáticas como salud, educación y asistencia social. De ellas, se destacan dos categorías en la presente investigación: (a) acciones estatales y no estatales dirigidas a los problemas colectivos que implican a los niños indígenas; (b) demandas sociales que conforman el problema colectivo territorial de esta población infantil.

Entendiéndose en esta investigación a la política pública como un conjunto de decisiones, acciones y esfuerzos de múltiples actores dirigidos a la resolución de problemas colectivos conformados por la demanda social. Por tanto, se entiende que la demanda social configura el problema de relevancia pública para el cual las acciones estatales y no-estatales deben estar inter-relacionadas. En cuanto a los actores, se destaca la participación del gobierno, de los técnicos de la administración pública y de la sociedad civil organizada en el proceso de desarrollo de la política pública.

Este trabajo teórico-empírico tiene un enfoque cualitativo en el cual la recogida de datos se produce por medio de entrevistas semiestructuradas. Fueron entrevistados líderes indígenas y técnicos de órganos de la administración pública.

La comunicación está estructurada en cuatro secciones. La primera sección hace referencia a la política pública. La segunda sección aborda la política pública brasileña y colombiana para los niños indígenas. En la tercera sección se trata la metodología de la investigación. En la cuarta se presentan y analizan los resultados derivados del trabajo de campo en las dos comunidades indígenas a las que nos hemos referido anteriormente.

La aparición del término política pública se produjo en la década de los 30 por Harold Dwight Lasswell, basándose en la idea de sistematizar e integrar el conocimiento científico con la acción gubernamental (Lasswell, 1936; Souza, 2006; Frey, 2009). Desde entonces, el campo de estudio de la política pública se desarrolló hegemónicamente a partir de una óptica funcionalista, descriptiva y prescriptiva enfocada a la acción gubernamental.

En paralelo también emergen otros enfoques analíticos de la política pública, entre los cuales se encuentra la perspectiva de los procesos de toma de decisiones sobre un curso de acción que intenta resolver el problema público (Subirats, 2014). Herbert A. Simon (1957) recalcó el límite de la racionalidad de los que toman las decisiones en lo que respecta a la definición del problema y a la identificación de las alternativas a escoger. En respuesta a Simon, la movilización y participación de diversos actores, desde la perspectiva de la democracia deliberativa, en la política pública aparece como alternativa de la toma de decisión pública y colectiva.

Hasta ese momento, se observa que Decisión y Acción son ingredientes significativos para la resolución de problemas colectivos. Entendiendo que Público es algo más que Estatal, el proceso de decisión y la acción se pluralizan en dirección a procesos democráticos. Con el *déficit* de atención de las demandas sociales por la democracia representativa, se ponen de moda las instituciones participativas como espacios de democracia directa. David Easton, al entender la política pública como sistema político, mostró que las demandas son *inputs* de este sistema que dentro de un ambiente la transforman en decisiones y acciones como *outputs*.

En el presente trabajo, la política pública es concebida como un conjunto de decisiones, acciones y esfuerzos multiactoriales movilizados o desarticulados para resolver un problema de carácter público y conquistar objetivos de valor para la sociedad. Admitiéndose que el gobierno es uno de los actores que hacen política pública, al igual que la sociedad y el mercado y que esa comprensión rebosa el estudio limitado de la decisión y acción gubernamental.

Aunque la sensibilidad ante la injusticia social, la incomodidad con lo que no está bien y la definición del problema público son distintas entre los diversos actores, se argumenta que las demandas sociales conforman el problema público y en consecuencia, decisiones y acciones. Sin embargo, es posible que haya discrepancia entre lo que gustaría que fuese y lo que ocurre en la realidad. Siendo así, la cuestión de cómo se “lucha” para solucionar tales problemas y cuáles son las alternativas viables de resolución, son relevantes.

De ese modo, se destaca la política pública como un camino para la transformación por medio de la mejora de la realidad vivenciada. La percepción particular de un problema no siempre refleja un problema de interés público incluso en la agenda de actuación social y gubernamental. La atención gubernamental dada a un problema de relevancia pública está originada, en ciertos casos, por la manifestación y movilización de determinados actores o grupos de actores. En este sentido, la participación social se evidencia como uno de los elementos del proceso de la política pública.

Políticas públicas brasileña y colombiana para niños indígenas

Brasil

Cabe al Estado Brasileño, entre otras responsabilidades, garantizar el derecho a la tierra indígena por medio de la demarcación, viabilizar el acceso al conjunto de programas, acciones y actividades que sirven de base para la infraestructura territorial, expedir documentaciones básicas como certificado de nacimiento, tarjeta de identidad, registro de persona física, tarjeta profesional y de la seguridad social, entre otras, prestar servicio de asistencia social por medio del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y asegurar beneficios sociales.

En el ámbito gubernamental, existe en Brasil desde 1967 un órgano público cuya misión es proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas que es la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). La FUNAI es la coordinadora y principal ejecutora de la política indigenista del Gobierno Federal. El Plan Plurianual (PPA) 2012-2015 de FUNAI contempla la promoción de eventos de formación dirigidos a la prevención de la violencia contra el niño indígena.

EIPPA vigente (2016-2019) de la FUNAI tiene como metas: a) alcanzar que el 70% de los niños indígenas de menos de 1 año tengan acceso a las consultas de crecimiento y desarrollo; b) ampliar en 2014, del 68% al 90%, que los niños indígenas, menores de 5 años sean observados y controlados por expertos nutricionales; c) ampliar en 2014, del 76% al 85%, el número de los niños menores de 5 años con tarjeta de vacunación completa, según el calendario indígena de vacunación; d) ampliar en 2013, del 83% al 90%, el número de embarazadas indígenas con acceso a cuidados prenatales. Se observa que estas metas están vinculadas a cuestiones sobre la salud del niño indígena. La ley nº 9.836 de 23 de septiembre de 1999 evidencia el subsistema de atención a la salud indígena componente del Sistema Único de Salud (SUS) el cual deberá considerar, en el modelo a ser adoptado de atención a la salud, la realidad local y las especificidades de la cultura de los pueblos indígenas.

En lo que respecta al reconocimiento de la ciudadanía destacan los procesos educativos comunitarios y la educación escolar indígena. La educación comunitaria se desarrolla en talleres y por medio de otras acciones de educación no escolar. El decreto nº 6.861 de 27 de mayo de 2009 dispone que la Educación Escolar Indígena estará organizada con la participación de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta su territorialidad etnoeducacional y respetando sus necesidades y especificidades por medio de un plan de acción el cual deberá contener: a) diagnóstico del territorio etnoeducacional con descripción sobre los pueblos, población, alcance territorial, aspectos culturales y lingüísticos y demás información de carácter relevante; b) diagnóstico de las demandas educacionales de los pueblos indígenas; c) planificación de acciones para la atención de las demandas educacionales; d) descripción de las atribuciones y responsabilidades de cada partícipe en lo que respecta a la educación escolar indígena. Los territorios etnoeducacionales deben convertirse en espacios de interacción multiactorial para pactar las acciones de promoción de la Educación Escolar Indígena.

La Constitución Federal de 1988 en su artículo 210 señala que serán fijados contenidos mínimos para la enseñanza fundamental como forma de asegurar la formación básica común y el respeto a los valores culturales y artísticos, por lo cual la enseñanza será impartida en lengua portuguesa, garantizando también a las comunidades indígenas la utilización de sus lenguas maternas y sus procesos propios de aprendizaje. En 2013 se estableció, por resolución del Ministerio de Educación GM/MEC nº 1.062 de 30 de octubre de 2013, el Programa Nacional de los Territorios (PNTEE) cuyo objetivo es proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas a la educación, por medio del fortalecimiento de los Territorios Etnoeducacionales, reconociendo y valo-

rizando la diversidad sociocultural y lingüística, la autonomía y el protagonismo de esos pueblos, según lo establecido en la Constitución Federal.

Uno de los espacios de participación indígena para la construcción de políticas públicas se encuentra en la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI), creada por el decreto n°. 7.747 de 5 de junio de 2012, cuyo objetivo es garantizar y promover de forma participativa la protección, la recuperación, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales de las tierras y territorios indígenas, asegurando la integridad del patrimonio indígena, la mejora de la calidad de vida y las condiciones plenas de reproducción física y cultural de las actuales y futuras generaciones de los pueblos indígenas, respetando su autonomía sociocultural. Señalándose la participación indígena en la gobernanza, en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de la PNGATI. Además, el control social de las políticas ambientales es otro elemento destacado de la gestión territorial y ambiental de las tierras indígenas.

Por tanto, la política pública se dirige a la coproducción de bienes esenciales para la vida indígena, basada en una visión endógena que valore las tradiciones culturales y respete el medio ambiente, promueva la agrobiodiversidad, siendo más participativa que tecnocrática. El decreto 6.040 de 7 de febrero de 2007 se refiere a la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, como los pueblos indígenas, destacando el desarrollo por el reconocimiento, fortalecimiento y garantía de los derechos territoriales, sociales, ambientales, económicos y culturales.

Colombia

La Constitución Federal de Colombia (1991) además de reconocer a los pueblos indígenas, manifiesta que la autoridad indígena puede ejercer funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial, de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos, mientras que no contradiga a la constitución federal ya las leyes de la república colombiana. La constitución reflejó los consejos formados y regulados según los usos y costumbres de sus comunidades para: a) asegurar la aplicación de regulaciones legales sobre el uso y ocupación del suelo de sus territorios; b) elaborar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social en su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; c) promover inversiones públicas en sus territorios y garantizar su adecuada ejecución; d) conocer y distribuir sus recursos; e) garantizar la preservación de los recursos naturales; f) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio ;g) colaborar en el mantenimiento del orden público en su territorio, según las instrucciones y disposiciones del Gobierno Central y; h) representar a los territorios ante el Gobierno Central y las demás entidades a las que pertenecen.

En el ámbito del derecho a la infancia, la Constitución Federal confirmó la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños. En 2006, la ley 1098 hace realidad el Código de la Infancia y de la Adolescencia asentado en la idea de la protección integral. Ese código enfatiza diversos derechos, entre ellos el de la salud y la educación. El sistema educativo colombiano busca promover la inclusión y la retención de los niños indígenas al capitalizarse por comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes.

Con el fin de garantizar los derechos de los niños en su totalidad, inclusive de la población infantil indígena en situación de vulnerabilidad, se creó, en 2007, la Política Nacional de la Primera Infancia. La Primera Infancia se refiere a los niños entre 0 y 5 años y a sus familias. El desarrollo integral del niño en este caso se centra en: a) el cuidado y la crianza; b) la salud, la alimentación y la nutrición; c) la educación inicial y el ocio; d) el ejercicio de la ciudadanía y la participación. El Plan Decenal de la Infancia (2004-2015) culmina en 2013 con la creación

del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) que consiste en un conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos, para dar cumplimiento a la protección integral y a fortalecer a las familias.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tiene un conjunto de programas, estrategias y modalidades de promoción, prevención y protección para los niños. La Primera Infancia se dedica a las políticas y acciones de atención integral de los niños de 0 a 5 años. La Protección se refiere a las acciones institucionales que promueven el restablecimiento de los derechos de los niños. A la Nutrición le corresponde las acciones de alimentación con alto valor nutricional para prevenir la desnutrición y desarrollarla educación y la seguridad alimenticia y nutricional. La Infancia tiene actividades de reconocimiento de los niños como sujetos de derechos y proporciona la corresponsabilidad de la familia, de la sociedad y del Estado.

Metodología

Para la identificación de las principales políticas públicas para niños indígenas en Brasil y Colombia se realizó un trabajo de campo en dos comunidades indígenas. La primera es la comunidad indígena Umariáçu¹ que es una reserva indígena de etnia Ticuna (ouTikuna²). Esta reserva se encuentra al sur del municipio de Tabatinga, en el Estado del Amazonas, a 1.108 kilómetros de Manaus. Según el Instituto Socioambiental (2018), Umariáçu tenía en 1987 una población de 1720 indígenas que creció hasta 7.219 en 2011. Esta reserva se divide en dos comunidades separadas por un *igarapé*³, denominadas Umariáçu I y II. La comunidad sobrevive de la agricultura por medio de la plantación de mandioca, frutas, verduras, de la cría de animales, de la pesca y de pequeños comercios.

La segunda comunidad indígena Patio de Ciencia Dulce Muina Muruise encuentra en el municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas, Colombia. En esta comunidad existen indígenas de la tribu Huitoto. Los Huitotos permanecieron aislados del sistema colonial y de la asistencia estatal durante años, los primeros contactos se hicieron en la época del caucho, en la cual se produjo la dispersión y la pérdida de algunas prácticas y conocimientos tradicionales. Actualmente en Colombia, según el censo de 2005 del DANE, la población de Huitoto es de 6.444 y en ella se incluyen los habitantes de la comunidad indígena Muina- Murui, con un total de 270 niños. Esa comunidad vive básicamente de la agricultura y del comercio local.

En la figura 1, podemos identificar la localización de las comunidades indígenas estudiadas, en ella se puede percibir que las mismas se hallan en un espacio fronterizo, en el que estos indígenas tienen relación con ciudadanos brasileños, colombianos y peruanos, lo que puede influir en su forma de vida.

Figura 1. Triple frontera Brasil-Colombia- Perú

¹ “La comunidad Umariáçu (Brasil) surgió a partir de la compra de una finca que sirvió a los Ticuna como refugio durante un período en que ellos se encontraban bajo el dominio de los patrones *seringalistas* en el siglo XX. Fue una de las primeras áreas indígenas Ticuna delimitadas en esta región, teniendo su origen en las antiguas tierras del Puesto Indígena Ticuna (PIT) creado en 1942, entonces administrado por el antiguo Servicio de Protección a los Indios (SPI) en el inicio de la década de los 40” (Costa, 2015:19).

² “El pueblo Tikuna vive en Brasil, Colombia y Perú, siendo, por tanto, un pueblo indígena multinacional. En Brasil, vive en la región del Alto Solimões, en la frontera de Brasil con Perú y Colombia. Está presente en seis municipios de esta región: Tabatinga, Benjamin-Constant, Amaturá, São Paulo de Olivença, Santo Antonio do Içá y Tocantins, estando repartido en más de 20 tierras indígenas” (Sousa, 2013:9).

³ Es un curso o un canal de un río, que permite la navegación de pequeñas embarcaciones, en el caso de Umariáçu I y II, el *igarapé* permite la navegación de las embarcaciones en el periodo de subida del río.



Fuente: Adaptado de Google Maps

Las dos comunidades indígenas estudiadas nos permitirán profundizar en la identificación de las políticas públicas implementadas para los niños en este territorio, además de aportarnos datos sobre las acciones estatales y no estatales y las demandas sociales en el contexto de los problemas colectivos que implican a los niños indígenas. La hipótesis es que existe una relación importante entre la demanda social y la acción de la política pública. Los datos fueron recogidos mediante la realización de entrevistas con 2 miembros de la comunidad en Umariãçu I y II y con 2 funcionarios de la Fundación Nacional del Indio – FUNAI. En la comunidad Muina- Muruj, se realizaron entrevistas a 3 miembros de la comunidad y a un líder indígena de la comunidad, además de a una colaboradora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Comunidad Indígena Umariãçu en Brasil

En el ámbito de la educación, los datos recogidos muestran que existen tres colegios municipales indígenas: Colegio João Cruz destinado a la enseñanza fundamental, inclusive de jóvenes y adultos; Colegio Oi Tchürüneque presta servicio de educación infantil (preescolar) y enseñanza fundamental; Colegio Agacé Decatücü que realiza las mismas actividades que el colegio anterior. La comunidad también cuenta con el Colegio Estadual Indígena Élecia Campos Manduca destinado a la enseñanza media.

La Educación indígena, garantizada en la Constitución Federal de 1988, por el artículo 210, establece que el proceso de aprendizaje indígena se puede lograr por medio del idioma portugués y el materno. Otro instrumento legal, que trata de la educación indígena, es el decreto n° 6861 del 27 de mayo de 2009, que tiene en cuenta las cuestiones etnoeducativas y que señala que para cumplir con el instrumento normativo citado anteriormente es necesario que se realice un plan de acción. Dicho plan debe contener varios diagnósticos como el del territorio etnoeducacional y las demandas educativas, además de un plan de acción con las demandas educativas en el que se describan las atribuciones y responsabilidades de los participantes.

Para que exista una planificación eficiente de la educación indígena es necesaria la participación de la comunidad, pero según los entrevistados esa participación muchas veces no ocurre. Se observó en la comunidad

Umariáçu I y II que existen profesores de etnia tikunas en la comunidad, entre los cuales, según los entrevistados, hay algunos que poseen la enseñanza superior completa. Eso es gracias a la existencia en la microrregión del Alto Solimões de la Universidad del Estado de Amazonas - UEA y de la Universidad Federal de Amazonas (UFAM). Sin embargo todavía no son mayoría los profesores con formación superior en la comunidad indígena Umariáçu II. Actualmente existen varios indígenas que son académicos de la UEA o de la UFAM, lo que puede servir para cambiar las perspectivas sociopolíticas de las comunidades indígenas.

Sin embargo, es necesario que se implementen proyectos orientados a la formación de los profesores y a la mejora de las infraestructuras tanto físicas como tecnológicas de las escuelas, para que puedan tener una educación de calidad, valorizando la cultura y el modo de vida de los niños indígenas.

En cuestión de salud, uno de los actores identificados fue la Secretaria Especial de Salud Indígena (SESAI), responsable de la coordinación y ejecución de la Política Nacional de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas y, consecuentemente, la gestión del Subsistema de Atención de la Salud Indígena (SasiSUS) en el Sistema Único de Salud (SUS). La SESAI atiende la salud de los pueblos de Umariáçu (Sousa, 2013) como la inmunización o los exámenes prenatales.

En Umariáçu existen 2 centros de salud y los agentes de salud indígena mantenidos por la SESAI, que realizan una atención básica y las campañas de vacunación y prevención de enfermedades. Además, en la ciudad de Tabatinga los indígenas cuentan con la Casa del Indio, que realiza el seguimiento de enfermedades físicas, crónicas o mentales y realiza campañas de vacunación. Otro apoyo a la salud indígena es la Unidad de Pronto Atendimento - UPA 24H - Maternidad Celina Villacrez Ruiz, que realiza atención de primeros auxilios, acompañamiento de gestantes y partos. En el municipio de Tabatinga existe también el Hospital de Guanamiento de Tabatinga - HSGT, que realiza atención de urgencia y partos. Se percibe que en este contexto la SESAI tiene la función de prevención de la salud indígena, mientras que los otros actores realizan procedimientos de urgencia y emergencia.

De acuerdo con las metas propuestas en el Plan Plurianual (2016-2019), el 70% de los niños de hasta un año deben tener acompañamiento en el crecimiento y desarrollo, el 90% de los niños indígenas deben tener el acompañamiento de nutrición, el 85% de los niños deben tener la cartera de vacunación al día y el 90% de las gestantes indígenas deben tener acceso al cuidado prenatal. Estos derechos y metas están garantizados en la Ley 9836 de 23 de septiembre de 1999 que normaliza el Subsistema de Atención a la Salud Indígena (SasiSUS).

Según los entrevistados, el trabajo de prevención es realizado por la SESAI que busca alcanzar las metas citadas anteriormente en el PPA y en los casos de emergencia cuentan con el apoyo de la Casa del Indio o del Servicio de Atención Móvil de Urgencia – SAMU que según la gravedad se dirige al UPA, el HSGT o la Casa del Indio. Se observó en la comunidad niños jugando en las calles, las cuales tienen un gran movimiento de vehículos con el peligro de accidentes, casas sin tratamiento de agua y alcantarillado y menores de edad gestantes. Parece pues necesario realizar en la comunidad acciones dirigidas al tratamiento del agua y el alcantarillado y a la educación sexual buscando la prevención de enfermedades sexualmente transmisibles – DSTs.

En lo que se refiere a las cuestiones sociales, el Programa Bolsa Familia tiene una importancia fundamental en este contexto, pues a través de él se produce la transferencia de renta para las familias de bajos ingresos de la comunidad indígena. El registro de los beneficiarios es realizado por la Secretaría de Asistencia Social en colaboración con la FUNAI. En el campo no fueron identificados otros programas sociales, dirigidos a los indíge-

nas, sin embargo se apreciaron algunos problemas como: la violencia infantil, el abuso sexual, la utilización de drogas y bebidas alcohólicas por menores y embarazo juvenil.

A continuación el Cuadro 1 sintetiza el contexto local de la comunidad indígena estudiada. Este cuadro indica tres temáticas públicas relevantes a partir de los relatos de los entrevistados. Aunque ya se esperaba que surgieran los temas de la salud y la educación, llama la atención la importancia que le dan a la seguridad pública.

Cuadro 1 - Demandas Sociales

Temática	Contexto local	Demanda
Educación	- Muchos niños de 0 a 4 años en las calles o acompañando a sus padres en las actividades del día a día.	- Construcción de guardería indígena
Salud	- Tiempo Consultas; - Precaria vacunación de los niños de 0 a 4 años en la comunidad; - Falta de medicinas en el centro de salud.	- Plan de Salud Mental para la población indígena; - Centro de Atención Médica y Psicológica con directrices étnicas y culturales; - Prevención de dolencias sexualmente transmisibles (DSTs); - Inmunización; - Control alimentario para evitar la desnutrición posparto y cuidados al recién nacido.
Seguridad	- Violencia sexual del niño; - Agresión con arma blanca contra gestantes; - Drogas (cocaína) y alcohol; - Vandalismo; - Latrocinio; - Tráfico de drogas; - Peleas; - Asaltos.	- Vigilancia visible de la política militar; - Patrulla indígena (Seguridad Comunitaria Umariáçu) que haga ronda en la comunidad, con local para detención de quien provoca el delito; - Proyectos sociales para niños desarrollados dentro de las propias comunidades;

Fuente: Elaborado por los autores.

En la comunidad estudiada existen conferencias como espacios de participación social. Las conferencias son organizadas por los propios indígenas con la ayuda de otros actores sociales y promueven la discusión de las necesidades locales y a partir de ellas buscan los recursos para solucionar esos problemas a través de la FUNAI, la Alcaldía y la Cámara de *Vereadores*.

Comunidad Indígena Patio de Ciencia Dulce Muina Muruien Colombia

En esta comunidad existen dos escuelas, una infantil en construcción y otra que imparte enseñanza infantil y primaria. De acuerdo con la Constitución Colombiana y con el Código de la infancia y la adolescencia, citados anteriormente, el sistema de enseñanza colombiano busca promover la inclusión de los niños indígenas. Según los entrevistados al llegar a la enseñanza secundaria se presentan algunos problemas como la distancia de la comunidad con el centro urbano, que es de 11km y que se realiza por medio del transporte público. Otro

problema al que se enfrentan los jóvenes indígenas de la comunidad es la incorporación a la enseñanza superior, pues las universidades públicas se encuentran en la ciudad de Leticia.

En el ámbito de la salud destaca el proyecto de Bienestar Familiar por medio del Programa Familias y Comunidades enfocado al fortalecimiento de las dinámicas familiares y a la seguridad alimenticia y nutricional. En ciertos casos, se identifican familias problemáticas para contribuir a una solución sobre comunicación asertiva, patrones de crianza, convivencia y vida. Además, se trata de impedir que en el desarrollo de los niños se produzca violencia familiar, uso de sustancias psicoactivas o trabajo infantil. En la comunidad se encuentra un Centro de Salud cerrado que, según los entrevistados, fue construido pero nunca funcionó y por eso cuando necesitan atención urgente tienen que dirigirse hasta el Hospital General San Rafael que queda aproximadamente a 12 km.

Se percibe que por medio del Sistema Nacional Bienestar Familiar (SNBF), Gobierno Colombiano, se han logrado realizar acciones dirigidas a la Política Nacional de la Primera Infancia. Sin embargo aún es necesario realizar acciones para la prevención de enfermedades por medio de vacunaciones y consultas médicas a través del funcionamiento del puesto de salud, así como medidas en caso de urgencia o emergencia.

En relación a las cuestiones sociales una acción realizada por el gobierno colombiano e identificada en la investigación es el Programa Más Familias en Acción, ligado al Departamento de Prosperidad Social – DPS, que incluye a los niños indígenas. Este programa se divide en dos partes, el primero se trata de incentivos a la salud para niños menores de 7 años, en él la familia debe garantizar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo según la edad y el protocolo de salud definido por el Ministerio de la Salud y la Protección Social. Otro incentivo, está ligado a la educación, en el cual los niños indígenas de 5 a 18 años deben estar oficialmente matriculados y asistir con regularidad a las clases. Todas estas acciones son acompañadas por el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), que busca por medio de las estrategias y modalidades de prevención la protección de los niños.

El cuadro 2, resume el contexto local de la comunidad indígena estudiada. Este cuadro presenta tres temáticas públicas importantes a partir de los relatos de los entrevistados. Destacan las temáticas salud, educación y social.

Cuadro 2 - Demandas Sociales

Temática	Contexto local	Demanda
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Existe solo un centro de salud que no está en funcionamiento; - La comunidad no posee ningún vehículo o agente de salud que pueda prestar algún auxilio; - El agua consumida por la comunidad es de la lluvia y de losigarapés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionamiento del centro de salud -Políticas públicas dirigidas al abastecimiento de agua potable en las comunidades indígenas.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - En la enseñanza media, los miembros de la comunidad deben recorrer toda la ciudad de Leticia para terminar sus estudios; - No existe una Política presentada a la comunidad para la inserción de indígenas en las Universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> -Colegios de enseñanza media -Políticas dirigidas al acceso a la Universidad
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Las casas son de madera y sin saneamiento básico; 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de políticas públicas para la construcción de casas dignas

Fuente: Elaborado por los autores.

Consideraciones Finales

Las políticas públicas para los niños indígenas brasileños y colombianos aseguran diversos derechos. Acciones del Sistema Único da Assistência Social, órganos estratégicos como la FUNAI, regulación de la educación comunitaria y escolar, espacios de participación, políticas nacionales de gestión territorial y ambiental y de desarrollo sostenible forman parte de la estructura de las políticas públicas brasileñas. Destacan en las políticas públicas colombianas la política nacional de la primera infancia, el plan decenal de la infancia (2004-2015) y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Sin embargo, al estudiar la comunidad Umariáçu, vemos que a pesar de la existencia de colegios y órganos como la SESAI surgen demandas en el área de salud y de seguridad pública. Esta última área antaño fue afrontada con acción no estatal, la denominada patrulla indígena. Además de la seguridad pública, destaca el Programa Bolsa Familia como relevante para el contexto estudiado y la cocreación de espacios de diálogo Sociedad-Estado. La comunidad indígena Patio de Ciencia Dulce MuinaMurúes atendida por el Sistema Bienestar Familiar y por la acción Más Familias en Acción. Mientras tanto, las demandas para niños indígenas son sobre vivienda, salud y educación.

Por lo que se analiza que aunque las políticas públicas existentes en los dos países estudiados aseguren derechos a los niños indígenas, las demandas sociales versan sobre temáticas específicas como seguridad pública en el caso de la comunidad estudiada en Brasil y vivienda en la comunidad investigada en Colombia. Esto viene a reforzar que las acciones de políticas públicas para niños indígenas se han convertido en complejas en términos de definición del problema público en la medida en que pasan por abarcar otras temáticas públicas. Se concluye señalando que predominan las acciones estatales en detrimento de las acciones no estatales al enfrentar los problemas colectivos.

Además, se verifica que las demandas sociales no siempre están en consonancia con las políticas públicas pensadas nacionalmente para los niños indígenas, lo que exige la necesidad de articulación de estas comunidades con otros actores estatales que hasta ahora no se relacionaban. Las conferencias cocreadas por las comunidades indígenas se presentan como una posibilidad para interactuarlos actores e incluir nuevos y, de esa forma, ajustar mejor la demanda social al problema colectivo y después trazar acciones conjuntas. 🌐

Referencias

- Brasil. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. El decreto 6.040 de 7 de febrero de 2007. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm> Acceso el 07/10/2018
- Brasil. Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Ley nº 9.836 de 23 de septiembre de 1999. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9836.htm> Acceso el 12/10/2018
- Brasil. Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acceso el 10/10/2018.
- Brasil. Organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. El decreto nº 6.861 de 27 de mayo de 2009. Disponible en <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6861-27-maio-2009-588516-publicacaooriginal-113090-pe.html>> Acceso el 10/10/2018
- Brasil. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Decreto nº. 7.747 de 5 de junio de 2012. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm> Acceso el 10/10/2018
- Brasil. Programa Nacional dos Territórios Etnoeducacionais - PNTEE. Resolución del Ministerio de Educación GM/MEC nº 1.062 de 30 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.lex.com.br/legis_25017657_PORTARIA_N_1062_DE_30_DE_OUTUBRO_DE_2013.aspx> Acceso el 10/10/2018
- Colombia. Código de la Infancia y de la Adolescencia de Colombia. Ley 1098 de 8 de noviembre de 2006. Disponible en <<http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1098-de-2006.pdf>> Acceso el 07/10/2018
- Colombia. Constitución Política de Colombia 1991. Disponible en <<https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/constituico-politica-colombia-1991.pdf>> Acceso el 08/10/2018
- Costa, M. A. M. D. 2015. "Nós Ticuna, temos que cuidar da nossa cultura": um estudo sobre o ritual de iniciação feminina entre os Ticuna de Umariáçu I. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas.
- Dente, B.; Subirats, J. 2014. Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas: Grupo Planeta (GBS).
- Easton, D. 1965. A framework for political analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Frey, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas.
- Instituto Socioambiental. Povos Indígenas no Brasil Disponible en <<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Ticuna>> Acceso el 10/09/2018
- Lasswell, H. D. 1936. Politics: who gets what, when, how. Ney York: Meridian.

Lynn, L. E.; Gould, S. G. 1980 Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis. Goodyear Pub. Co.

Simon, H. 1957. Comportamento administrativo. Rio de Janeiro: USAID.

Sousa, S. R. D. 2013. Conflitos de identidade entre os jovens da etnia Tikuna na comunidade Umariçu I na terra indígena Eware I no município de Tabatinga/Am. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Teologia da Escola Superior de Teologia.

Souza, C. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. SociologiasRev.16: 20-45.

Sobre los autores/ About the authors

Carmen Pineda Nebot es Licenciada en Derecho y en Ciencia Política y de la Administración, Coordinadora de Investigación del Grupo de Trabajo Espaços Deliberativos e Governança Pública – CLACSO. Herbert Cristhiano Pinheiro Andrade es Doctor en Administración, Profesor de la Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA), Antônio Vagner Almeida Olavo es especialista en Gestión de Proyectos y en EAD y Nuevas Tecnologías, Profesor de la Universidad Federal del Amazonas (UFAM).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Comunidad Wayuu y salud nutricional: Dificultades en la construcción de una Política pública intercultural en Colombia

Molina-Bulla Carlos Iván

FCSH, Universidad Externado de Colombia

 carlos.molina@uexternado.edu.co

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 21 marzo 2019

Resumen

Resumen: "En tres meses, en lo corrido del año 2018, 16 niños wayuu mueren por hambre en La Guajira" (Defensoría del Pueblo, 2018). Desde hace más de una década se vienen presentando denuncias de estas características en este pueblo indígena, el Wayuu, el primero, en términos poblacionales de 102 existentes en Colombia, y cuyo territorio cubre un segmento considerable de la bifrontera norte de Colombia y Venezuela. Los hallazgos previos y posteriores al Estudio Nacional de la situación alimentaria y salud nutricional de los pueblos indígenas en 2014 dan cuenta de las graves y persistentes condiciones en la situación nutricional y el acceso a la salud en la población Wayuu. El Estudio Nacional planteó una suerte de recomendaciones para impactar esta problemática, pero, a pesar de los esfuerzos estatales asociados en la política pública, es evidente la persistencia del problema, las limitaciones institucionales asociadas y una prolongada inequidad social en torno a las comunidades indígenas de Colombia. Este abandono estatal se incrementa ante las dificultades actuales con la bifrontera.

Palabras clave

Mortalidad infantil, política pública, interculturalidad, bifrontera, pueblo wayuu, pueblos indígenas

Abstract

"In three months, in the year 2018, 16 Wayuu children die from hunger in "La Guajira" (Defensoría del Pueblo, 2018). For more than a decade there have been reports of these characteristics in this native people, the Wayuu, the first, in population terms of 102 existing in Colombia, and whose territory covers a sizeable segment of the northern bifrontier of Colombia and Venezuela. The findings before and after the National Study of the food situation and nutritional health of indigenous peoples in 2014 report the serious and persistent conditions in the nutritional situation and access to health in the Wayuu population. The National Study raised a lot of recommendations to impact this problem, but, despite the state efforts associated with the policy public, it is evident that the persistence of the problem, institutional limitations associated and a prolonged social inequity around Colombia's indigenous communities. This abandonment of the state increases to present difficulties with the bifrontier...

Keywords

Infant Mortality, public policy, interculturality, bifrontier, Wayuu people, indigenous peoples

Introducción

El problema de salud nutricional del pueblo Wayuu, de acuerdo con los relatos asociados a las autoridades de los pueblos y las autoridades en salud de Riohacha, Maicao o Manaure en la Península de La Guajira es un problema reciente. La comunidad pasó en el curso de cuatro décadas, de ser despensa agrícola de Riohacha – la capital departamental-, de buena parte de la península de La Guajira y sus habitantes a ser dependiente y afectada por múltiples determinantes que llevaron a la situación actual de la niñez y de toda la comunidad Wayuu.

El pueblo Wayuu es uno de los 102 pueblos indígenas en Colombia, el más numeroso de ellos y el que ha vivido mayores dificultades por mortalidad en su infancia, asociada con una situación de desnutrición, claramente inaceptable.

Desde 2012 a 2014 se realizó una aproximación a la comunidad Wayuu, que dio cuenta de la magnitud del problema, gracias a una valoración múltiple, evaluando las condiciones territoriales, las de producción, las condiciones de agua, de explotación, así como la situación de consumo, nutricional y, de antropometría y bioquímica asociada con la población Wayuu en zonas urbanas y rurales de la Guajira (Zamudio, et al., 2014). Los hallazgos dieron cuenta de las dificultades de diversa índole y se plantearon una serie de recomendaciones asociadas con una política intercultural y de autonomía del pueblo Wayuu.

Sin embargo, a pesar de dichas recomendaciones y las estrategias gubernamentales planteadas, la situación dramática de la comunidad persiste cuatro años después y resulta en dificultades además relacionadas con la Bifrontera con Venezuela y su situación actual.

Ante este panorama se plantea la pregunta: ¿Cuáles han sido las dificultades asociadas para implementar una política intercultural para y con el pueblo Wayuu, de cara a solucionar el problema de salud nutricional en dicha comunidad?

Metodología

Esta ponencia realiza un análisis secundario de los hallazgos de estudios sobre la situación nutricional y mortalidad por desnutrición en el pueblo Wayuu, del Estudio Nacional de la Situación Alimentaria y Salud Nutricional de 2014, así como de fuentes asociadas al contexto y a las estrategias implementadas para la intervención del problema por el Gobierno Nacional. Dicho análisis acude, además, a los relatos de la Comunidad y de sus integrantes que aportan su percepción sobre el problema.

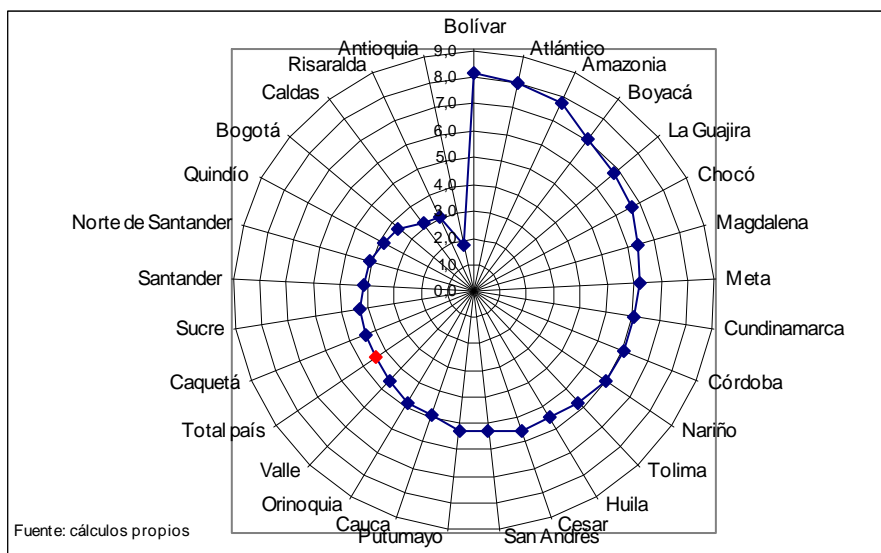
Resultados

Antecedentes de la situación nutricional y alimentaria del pueblo Wayuu. La desnutrición en la Guajira

En los hallazgos del estudio *La mortalidad por desnutrición en Colombia*, realizado por la Universidad Externado de Colombia (UEC) con base en el análisis de estadísticas vitales de 1998 a 2002 (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006), se demostró una relación entre la vulnerabilidad socio económica, la pertenencia étnica, el desplazamiento a zonas rurales y la mortalidad por desnutrición.

Con el 7%, el Departamento de La Guajira, ocupó el 50 lugar en la proporción de defunciones en las que está presente la desnutrición, como se observa en la Gráfica 1:

Gráfica 1: Colombia. Proporción de defunciones en las que está presente la desnutrición según departamento. 1998-2002

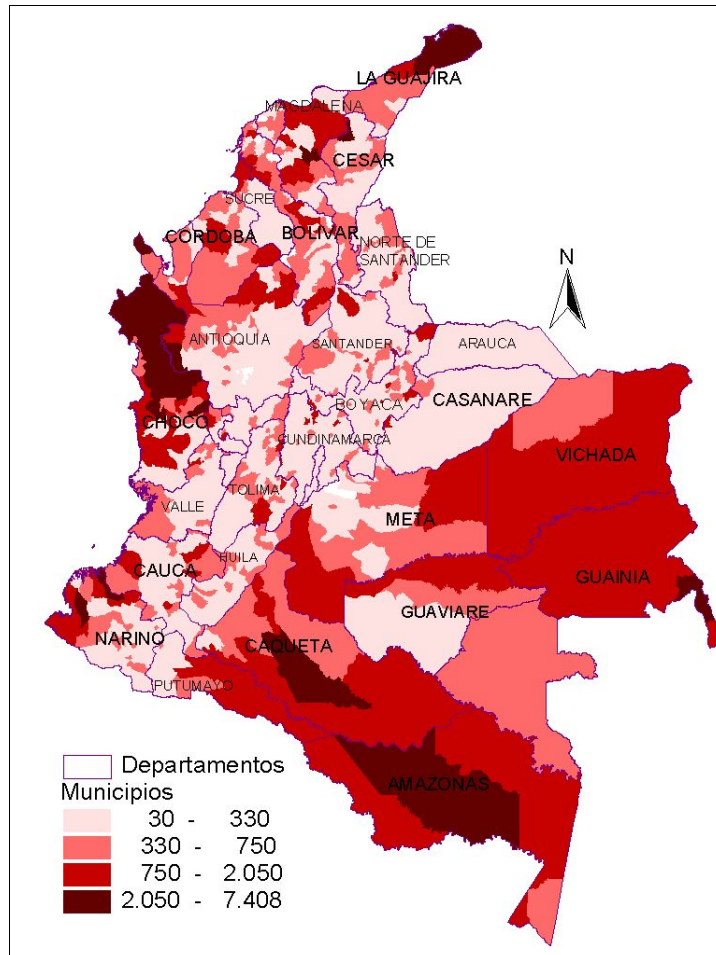


Fuente: (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006)

El estudio de la UEC también estableció la probabilidad de muerte por desnutrición en menores de cinco años en cada uno de los municipios, como se puede ver en el **Mapa 1** y que demuestra el impacto del fenómeno en

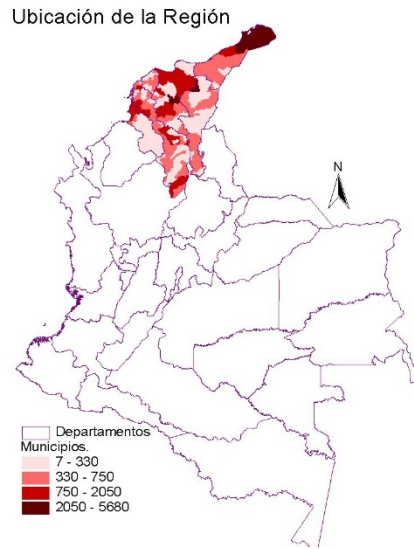
el Departamento de La Guajira frente al resto del país, frente a la Región Caribe (**Mapa 2**) y por municipio en el departamento (**Mapa 3**)

Mapa 1: Probabilidad de muerte por desnutrición para menores de cinco años. Municipios Colombia 1998-2002.



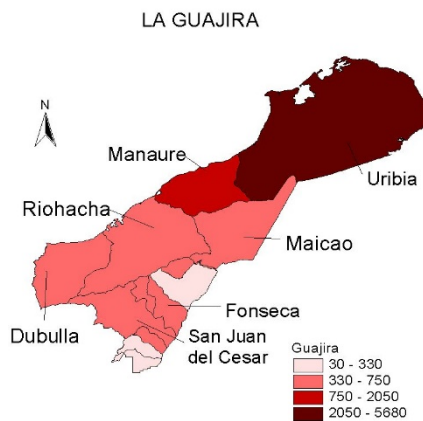
Fuente: (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006)

Mapa 2: Probabilidad de muerte por desnutrición antes de los cinco años de vida por municipio. Región Caribe



Fuente: (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006)

Mapa 3: Probabilidad de muerte por desnutrición antes de los cinco años de vida por municipio. La Guajira. 1998-2002



Fuente: (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006)

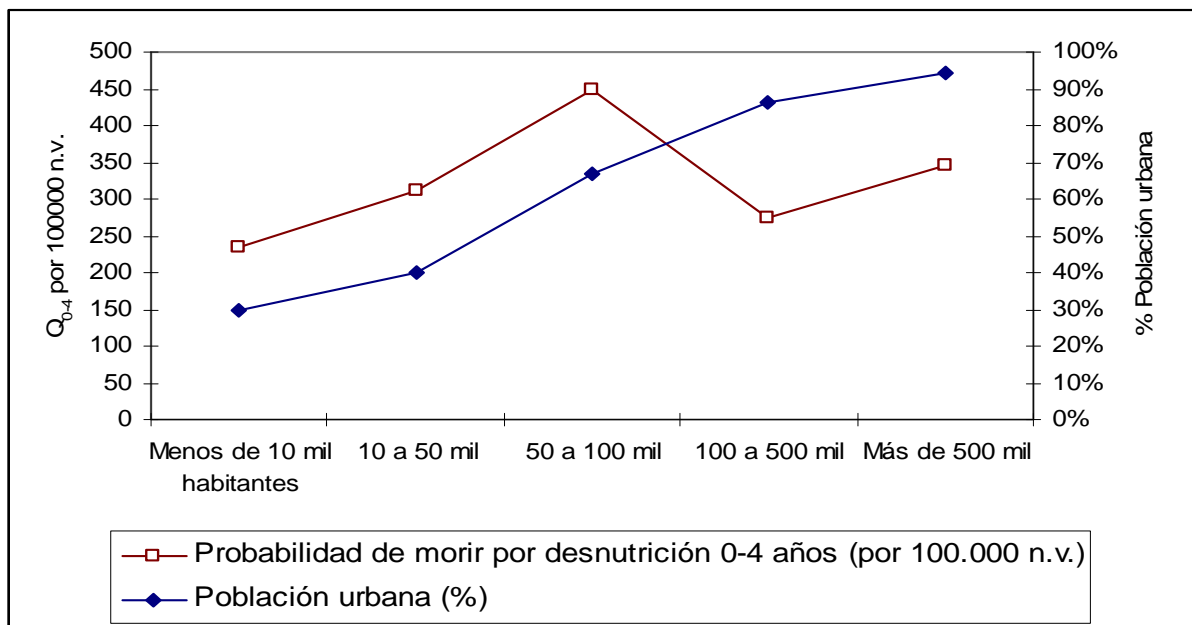
Como se puede observar, entre los años 1998 y 2002, entre los municipios más afectados a nivel nacional, regional y departamental por riesgo de muerte por desnutrición en menores de 5 años, se encontraban Manaure, Albania y Uribia. Como lo plantea el estudio:

En esta región al igual que las anteriores se ven zonas donde municipios colindantes pero de diferentes departamentos, muestran condiciones similares en la mortalidad de menores de cinco años. Se identifican zonas delimitadas (...) sobresalen los municipios de alta población indígena, la alta Guajira (Uribia, Manaure, Riohacha) (UEC, 2006).

Por otro lado, en las zonas de alta producción agroindustrial y minera se encontró una mayor probabilidad de muerte por desnutrición. Este hallazgo se asocia a los municipios aledaños a la minería carbonífera de El Cerejón y las salinas de Manaure, con elevada proporción de población del pueblo Wayuu. Estos resultados coinciden con la afectación planteada por el Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira, Falta en 2014 (Departamento Administrativo de Planeación de la Guajira, 2014).

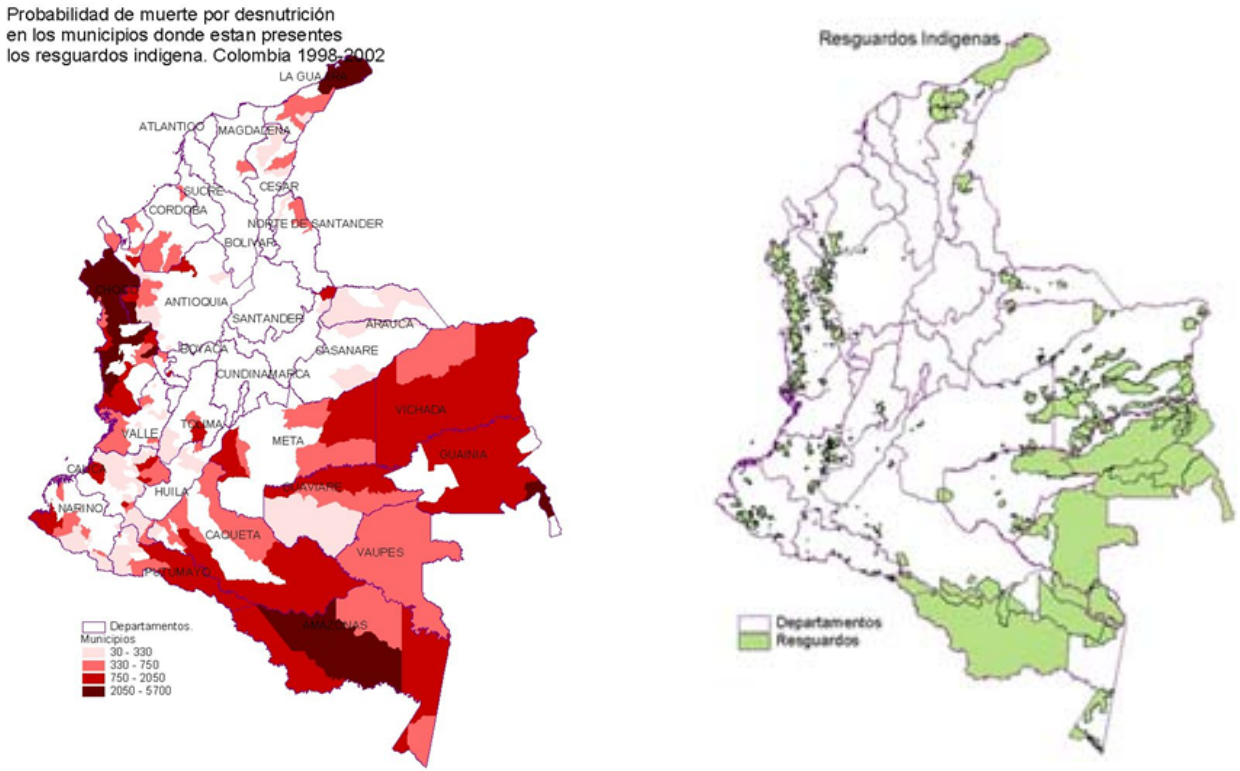
Adicionalmente, el estudio de Ruiz y Ruiz (2006) encontró una relación entre la mortalidad por desnutrición y el menor tamaño y ruralidad de los municipios (Gráfica 2), así como una asociación de este hallazgo con los municipios donde están presentes las comunidades indígenas y sus resguardos (Mapa 4).

Gráfica 2: Probabilidad de muerte por desnutrición en la niñez según tamaño del municipio y ruralidad. Colombia, 1998-2002



Fuente: (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006)

Mapa 4: Probabilidad de muerte por desnutrición antes de los cinco años de vida en municipios donde están presentes las comunidades indígenas



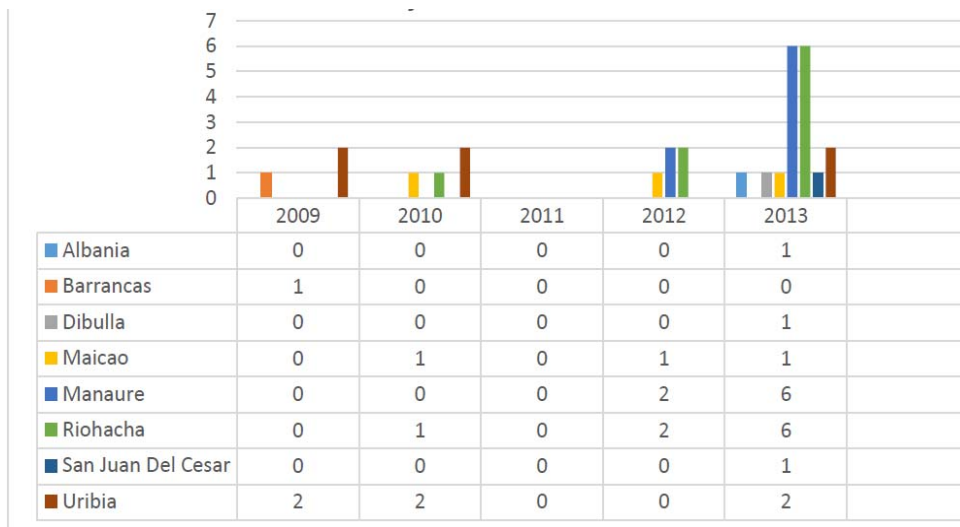
Fuente: (Ruiz Salguero & Ruiz Ruiz, 2006)

La aproximación a la desnutrición en el Departamento de la Guajira también está plasmada en la evaluación realizada por el DAP Guajira, mencionada antes. Esta evaluación hizo explícita en 2014 la grave situación de morbi-mortalidad por desnutrición que vive La Guajira y en particular en comunidades indígenas Wayuu (Departamento Administrativo de Planeación de la Guajira, 2014). En el documento *Evaluación y seguimiento morbi – mortalidad y bajo peso al nacer por desnutrición departamento de La Guajirase* establecen diferentes ámbitos de aproximación al problema descrito, acudiendo a las estadísticas disponibles y a la georreferenciación de los hallazgos. En esta evaluación se plantea:

El Departamento de La Guajira está considerado uno de los Departamentos de Colombia con más alta tasa de morbi – mortalidad por desnutrición del país. En lo corrido del año 2013 (Instituto Nacional de Salud, 2013) se han registrado 19 niños fallecidos por esta causa, uno (1) en Albania, uno (1) en Dibulla, uno (1) en Maicao, siete (7) en Manaure, seis (6) en Riohacha, uno (1) en San Juan del Cesar y dos (2) en Uribía (DAP Guajira, 2014).

Con base en los reportes de Eventos SIVIGILA (Instituto Nacional de Salud, 2013), citados por el DAP Guajira, entre 2009 y 2013 se detectó un incremento en la mortalidad por malnutrición, como muestra la **Gráfica 3**.

Gráfica 3: Mortalidad por Mal Nutrición Departamento de La Guajira 2009 –2013

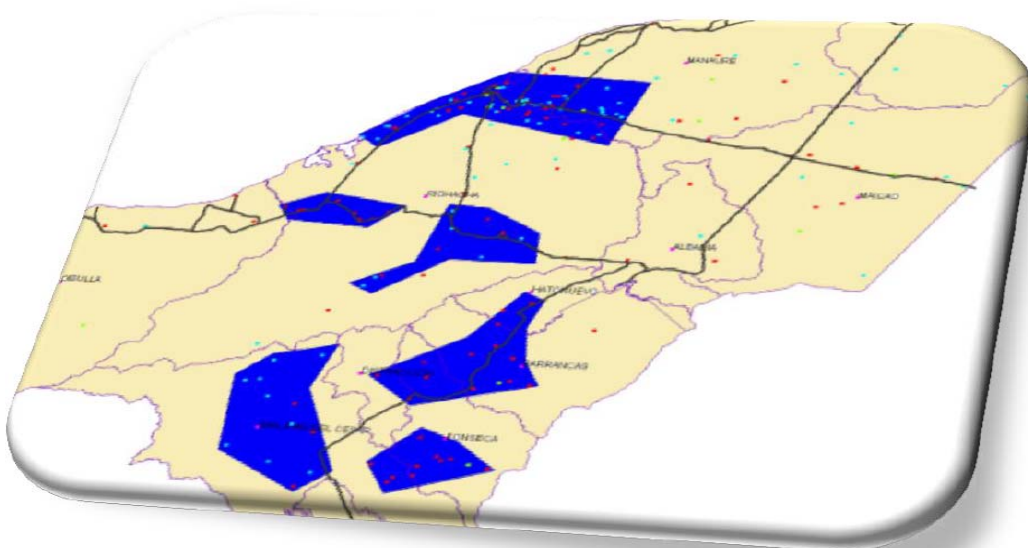


Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación de la Guajira, 2014)

Los datos plantean además marcadas diferencias en la calidad del registro, en lo que se refiere a la morbilidad, con reportes de 6 casos en 2008, 320 casos en 2009, un caso en 2012 y 66 casos en 2013 (hasta el corte realizado para el estudio en la semana 46).

Una de las preocupaciones del DAP Guajira eran las dificultades metodológicas para el tratamiento efectivo y seguimiento a la situación de las personas que se diagnostican, así como el subregistro de los casos en zonas de baja penetración del sistema de salud. De acuerdo con los datos, que cuentan con reporte en los registros oficiales, las zonas más vulnerables parecieran ser las más cercanas al casco urbano, como plantea el mapa 5 y la tabla 1

Mapa 5: Zonas de alto riesgo de desnutrición en el departamento



Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación de la Guajira, 2014)

Tabla 1: Morbilidad por Malnutrición hasta los 5 Años según Lugar de Nacimiento

LA GUAJIRA MORBILIDAD POR MALNUTRICIÓN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS					
MUNICIPIO	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	TOTAL
ALBANIA	2	0	0	0	2
BARRANCAS	2	0	0	0	2
DIBULLA	1	2	0	2	5
DISTRACCIÓN	0	0	0	0	0
FONSECA	1	0	0	0	1
EL MOLINO	0	0	0	0	0
HATONUEVO	0	0	0	0	0
LA JAGUA DEL PILAR	0	0	0	0	0
MAICAO	2	6	0	0	8
MANAURE	6	14	0	20	40
RIOHACHA	9	54	0	16	79
SAN JUAN DEL CESAR	0	11	0	0	11
URIBIA	103	98	0	25	226
URUMITA	0	0	0	0	0
VILLANUEVA	0	0	0	0	0
TOTALES	126	185	0	63	374

Fuente: (Departamento Administrativo de Planeación de la Guajira, 2014)

Adicionalmente, la Evaluación de DAP Guajira plantea inquietudes sobre factores de carácter estructural, que impactan en la mortalidad, como la posibilidad de producción y auto sostenimiento de las comunidades, así como el escaso recurso hídrico. Esto último a pesar de que las zonas con más casos de muerte tenían pozos profundos para acceder a aguas subterráneas. También se relacionan problemas en vías de comunicación, seguridad, migración a áreas urbanas y semiurbanas, pobreza y acceso a servicios. La evaluación del DAP Guajira añade:

Se debe resaltar también un fenómeno de choque y resistencia cultural que se presenta cuando las comunidades indígenas entran en contacto directo con otras comunidades ajenas a las mismas o se enfrenten a la modernidad que las presionan a adoptar algunos cambios, usos, expresiones y prácticas que afectan sus usos y costumbre, algunas veces forzadas olvidándose que estos cambios deben darse desde su diversidad (DAP Guajira, 2014).

La limitación en el acceso a los alimentos afecta a toda la población, incluyendo a los grupos más vulnerables como ancianos, mujeres, niños y niñas. El DAP Guajira encontró que el riesgo de muerte temprana por desnutrición se incrementa por el hallazgo adicional de bajo peso al nacer que, es alto en la capital Riohacha, seguido por los municipios de Maicao, San Juan del César, Uribí, Villanueva y Albania. Esto quiere decir que la unidad madre-hijo se encuentra globalmente afectada desde la gestación. Según este estudio, las intervenciones realizadas sobre los problemas de desnutrición han resultado desagregadas “con programas asistencialistas de corto plazo, pero no se está desarrollando proyecto de mediano y largo plazo que permitan a la misma comunidad garantizar su autosuficiencia alimentaria” (DAP Guajira, 2014).

Por otro lado, es necesario considerar los hallazgos que la Fundación EDUVIDA encontró en una tamización nutricional en el municipio de Manaure (FUNDAEDUVIDA, 2013). En este caso se evidenció una alta frecuencia de desnutrición por perímetro braquial y peso para la talla, así como de anemia, al evaluar la hemoglobina. Este ejercicio también permitió la detección de bajo peso en madres gestantes y lactantes y de desnutrición aguda en niños de 6 meses a 5 años, en 75 de comunidades de Manaure.

La prevalencia de la anemia en la población atendida sobrepasa en más del doble los índices nacionales, para la población infantil, y más de tres veces los de la población materna. Los índices de anemia encontrados fueron de 76,8% en los niños y niñas, 87,7% de las gestantes y 73% de las lactantes. El 19,5% de las gestantes tenía emaciación y las lactantes tenían 3,4% de delgadez. La obesidad se encontró en 2,4% y 6,4% respectivamente (FUNDAEDUVIDA, 2013)

En este contexto el informe que elaboró FUNDAEDUVIDA para UNICEF hizo evidente, además, la alta vulnerabilidad alimentaria de la mujer y no solo de los niños menores de 5 años, lo cual se asocia al riesgo de bajo peso al nacer y muerte temprana. Adicionalmente, la afectación se incrementa en el verano, con un aumento de enfermedades gastrointestinales e infección respiratoria aguda.

De acuerdo con esta evaluación de FUNDAEDUVIDA en el municipio de Manaure, algunas prácticas arraigadas en la comunidad también podrían incrementar el riesgo relacionado de desnutrición. El embarazo a edades tempranas, que aumenta el riesgo de morbilidad, mortalidad materna y perinatal; la corta duración de los espacios entre gestaciones que aumenta el riesgo para los lactantes de desnutrición; el riesgo asociado a que la madre suspende abruptamente la lactancia y la alimentación, y a veces, el biberón, con chicha y mazamorra de maíz, lo cual no logra compensar nutricionalmente la interrupción de la lactancia.

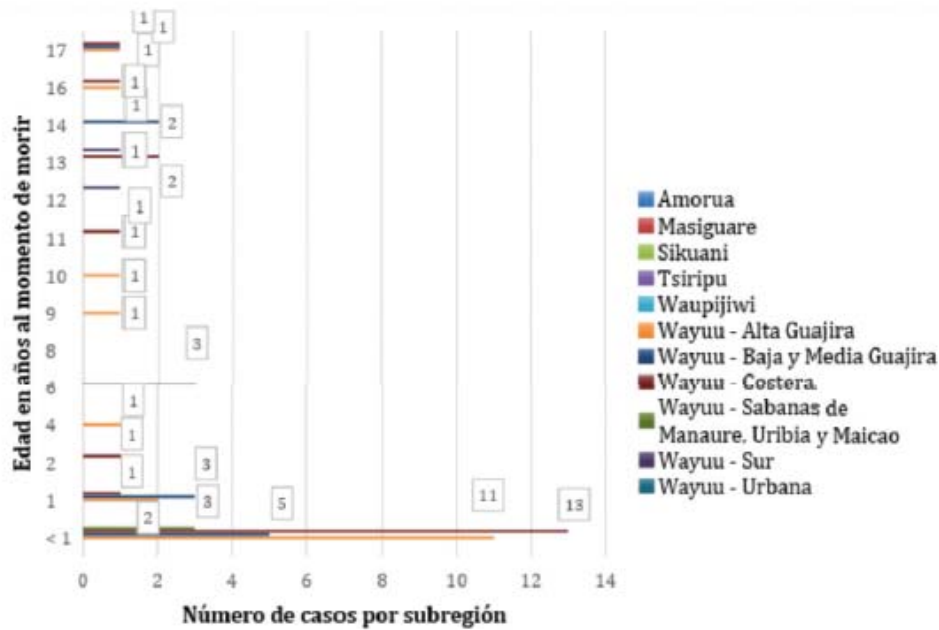
Como resulta evidente, los análisis de la situación Wayuu previos a la ENSANI daban cuenta de un problema complejo, multideterminado que requería un abordaje institucional, intersectorial y con medidas de emergencia y a largo plazo.

Situación de salud nutricional en el pueblo wayuu según la ENSANI 2014

La ENSANI (Zamudio, et al., 2014) en el pueblo Wayuu incluyó en su capítulo de situación nutricional el análisis de la encuesta, componentes de antropometría, bioquímica, ingesta de alimentos (Recordatorio 24 horas), actividades de profundización y captación de sentido sobre la situación a estudio.

De acuerdo con sus hallazgos relevantes, se encontró una alta proporción de muertes en el primer año y en los cinco primeros años de la muestra como se ve en la gráfica:

Gráfica 4 Muertes en menores de 18 años en la muestra ENSANI

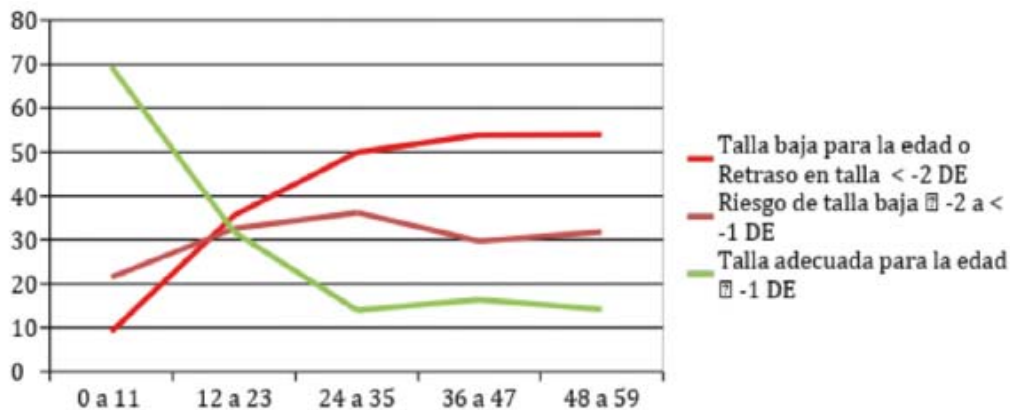


Fuente: ENSANI (Zamudio, et al., 2014)

Adicionalmente, a la hora de evaluar el componente de consumo, era evidente la restricción en la ingesta para toda la comunidad Wayuu en su aporte de nutrientes en todas las áreas, en el aporte calórico-energético, de micronutrientes, con una particular incidencia en la población más joven y la comunidad de mujeres embarazadas y lactantes que deberían estar en condiciones adecuadas para la crianza (Zamudio, et al., 2014).

Por otro lado, en la evaluación de antropometría, lo hallazgos anteriores se vieron refrendados en el análisis de las curvas de crecimiento como se puede observar en la siguiente gráfica en la que la talla baja para la edad se incrementa en el primer año y la talla adecuada decrece rápidamente.

Gráfica 5 Tendencia de retraso de la talla para la edad en los primeros 11 meses



Fuente: ENSANI(Zamudio, et al., 2014)

El retraso en talla se encuentra asociado, en primera instancia con una desnutrición crónica que no se recupera y que además implica un alto riesgo de morir en el primer año de vida, tal como encontraba el estudio de Ruiz y Ruiz (2006).

Los hallazgos en la bioquímica dieron cuenta de la anemia y afectación en los indicadores asociados con una desnutrición crónica, lo cual respaldaba los hallazgos de la antropometría y de consumo de la misma ENSANI (Zamudio, et al., 2014).

Muchos de los resultados estaban entonces relacionados con determinantes territoriales, limitaciones en el acceso al agua, al mantenimiento de las condiciones adecuadas para la supervivencia. Así mismo, determinantes microrregionales para la posibilidad productiva, que afectan a la comunidad en general y la posibilidad de autonomía alimentaria y estabilización nutricional.

Sin embargo, otros elementos socioculturales han pesado, de acuerdo con la ENSANI en esta situación, dentro de lo que rescata la modificación de la estructura social del pueblo Wayuu, el abandono de las formas de organización social ancestral y los conflictos que esto suscita (Zamudio, et al., 2014).

Lo anterior se encuentra además relacionado con el entorno extractivista en la península de La Guajira, con la minería de carbón, con un deterioro medioambiental y nuevas restricciones en el acceso al agua, fruto de estos macroproyectos, como ya lo identificaban Ruiz & Ruiz (2006).

Así mismo, el pobre acceso al agua potable, a un adecuado manejo de las basuras, a la energía eléctrica, restringe las posibilidades de desarrollo y de salubridad de las comunidades.

Los procesos productivos se han visto afectados, por la pérdida de conocimiento sobre el cuidado de la tierra, de los cultivos de la ganadería y una transición a una economía basada en el comercio, el turismo y una excesiva dependencia de la frontera colombo venezolana, por encima de las redes ancestrales (Zamudio, et al., 2014).

Adicionalmente, los procesos migratorios suscitados en las últimas décadas en la frontera colombo venezolana han traído mayores dificultades en el acceso habitual a alimentos traídos del país vecino, la pérdida de acceso a bienes y servicios que del otro lado de la frontera garantizaban la sobrevivencia de muchas familias Wayuu.

A lo anterior se suma el acceso deficiente al sistema de salud colombiano y la pérdida de los cuidados de la salud que ancestralmente se prodigaba la misma comunidad. Estos cuidados que eran transmitidos a través de prácticas culturales educativas matrilineales (en el "encierro") se han perdido también en la medida que ya no se establecen dichas prácticas y en cambio la educación "arjuna" poco o nada aporta en este sentido.

Los problemas en torno a la infraestructura limitan el acceso a circuitos alimentarios, así como a la atención en salud requerida, la cual termina siendo limitada y lejana para la mayor parte de las comunidades.

Por último, se resaltan las dificultades en la relación entre el pueblo Wayuu y el estado colombiano central y las autoridades locales en donde se carece de los espacios de concertación adecuados y suficientes, de consulta de carácter transparente y una visión en ocasiones limitada de los funcionarios sobre el pueblo Wayuu. Adicionalmente, la corrupción en el departamento de La Guajira es una de las mayores en el país, lo cual se ha visto reflejado en un cambio constante de administraciones investigadas por malversación y/o desvíos de fondos hacia las arcas personales, de grupos políticos y al conflicto armado o simplemente a la ineficiencia en

el gasto. Un fenómeno asociado ha sido identificar también fenómenos de corrupción dentro de las organizaciones del pueblo Wayuu -y otros pueblos indígenas-, concentrando los recursos en intereses personales o de pequeños grupos, negando el acceso a ayudas de la comunidad y con desconocimiento de las autoridades originarias en las rancherías.

Recomendaciones realizadas por la ENSANI

Las recomendaciones en 2014 para las diferentes instituciones se concentraban en la recuperación de la soberanía y autonomía alimentarias del pueblo Wayuu y espacios de concertación y de consulta con el pueblo. Estos espacios deberían rescatar el conocimiento propio, la estructura social y las prácticas de transmisión del conocimiento y educativas, de autocuidado y de producción ancestrales, sin perjuicio de acceso a las ventajas estatales asociadas con una optimización de la calidad de vida. El concurso de todas las entidades involucradas en salud, de bienestar familiar, de agricultura, de gobierno, de desarrollo y de medioambiente, reclamaban acciones directas para esta recuperación (Zamudio, et al., 2014).

Dentro de estas recomendaciones y debido a los hallazgos de salud nutricional, resultan primordiales las de acceso al agua potable, a los circuitos alimentarios y, necesariamente a los servicios de salud. El acceso real a todo ello se hacía indispensable en las recomendaciones de la ENSANI en 2014 (Zamudio, et al., 2014).

Las recomendaciones planteadas fueron de conocimiento de las autoridades nacionales, así como de las locales a través de espacios de divulgación de estos resultados, lo cual llevó a intervenciones de focalización con el fin de mitigar los efectos y acciones asociadas que, sin embargo, no tuvieron el impacto esperado sobre la mortalidad por desnutrición en el pueblo Wayuu, como veremos más adelante.

Hallazgos recientes de mortalidad por desnutrición en la Guajira: 2015-2018

A pesar de las recomendaciones planteadas por FUNDAEDUVIDA (2013) y por la ENSANI (Zamudio, et al., 2014) y los esfuerzos de focalización de las acciones estatales en 2015, los problemas de muertes por desnutrición en la Península de la Guajira, a expensas del pueblo Wayuu no sólo continuaron, sino que en ocasiones, aumentaron como se puede ver al comparar en las cifras de 2014 a 2018, en el seguimiento que hace el SIVIGILA a estos casos:

Tabla 2 Muertes por desnutrición en 2014, por departamento

Entidad Territorial	Frecuencia	Porcentaje
GUAJIRA	48	15.7
CESAR	28	9.2
ANTIOQUIA	27	8.8
BOLIVAR	22	7.2
CORDOBA	21	6.9
BOGOTA	18	5.9
MAGDALENA	17	5.6
VALLE	16	5.2
CUNDINAMARCA	12	3.9

Fuente: Instituto Nacional de Salud (2015)

Tabla 3y Tabla 4 Muertes por desnutrición en 2015 y en 2016, por departamento

Entidad Territorial	casos	%	Entidad Territorial	Casos	%
Guajira	34	14,5	Guajira	62	24,4
Córdoba	18	7,7	Vichada	19	7,5
Vichada	18	7,7	Magdalena	16	6,3
Cesar	16	6,8	Antioquia	15	5,9
Choco	15	6,4	Bolívar	15	5,9
Magdalena	12	5,1	Choco	14	5,5
Valle	11	4,7	Valle	11	4,3
Bolívar	9	3,8	Cesar	10	3,9
Antioquia	8	3,4	Córdoba	10	3,9
Nariño	8	3,4	Tolima	8	3,1
Huila	6	2,6	Meta	7	2,8
Caquetá	6	2,6	Putumayo	7	2,8
Cauca	6	2,6	Cundinamarca	6	2,4
Cundinamarca	6	2,6	Risaralda	6	2,4
Meta	6	2,6	Sucre	6	2,4
Sucre	6	2,6	Bogotá	5	2,0
Guaviare	5	2,1	Caquetá	4	1,6
Norte Santander	5	2,1	Cartagena	4	1,6
Tolima	5	2,1	Guainía	4	1,6
Bogotá	4	1,7	Nariño	4	1,6
Atlántico	4	1,7	Vaupés	4	1,6
Cartagena	4	1,7	Cauca	3	1,2
Amazonas	3	1,3	Huila	3	1,2
Putumayo	3	1,3	Santander	3	1,2
Risaralda	3	1,3	Norte Santander	2	0,8
Sta. Marta D.E.	2	0,9	Amazonas	1	0,4
Barranquilla	2	0,9	Arauca	1	0,4
Arauca	2	0,9	Atlántico	1	0,4
Boyacá	2	0,9	Barranquilla	1	0,4
Guainía	2	0,9	Boyacá	1	0,4
Casanare	1	0,4	Santa Marta	1	0,4
Santander	1	0,4			
Vaupés	1	0,4			
Total general	234	100	Total	254	100

Fuente: Instituto Nacional de Salud(2016) (2017)

Lo anterior da cuenta del pobre control estatal de los determinantes asociados con la desnutrición del pueblo wayuu, del vacío en la concertación planteada desde 2014 y del pobre impacto que han tenido las estrategias diseñadas para mitigar la situación y la mortalidad asociada en La Guajira.

Según el informe del INS de 2017, el mayor número de casos en el país corresponde a La Guajira:

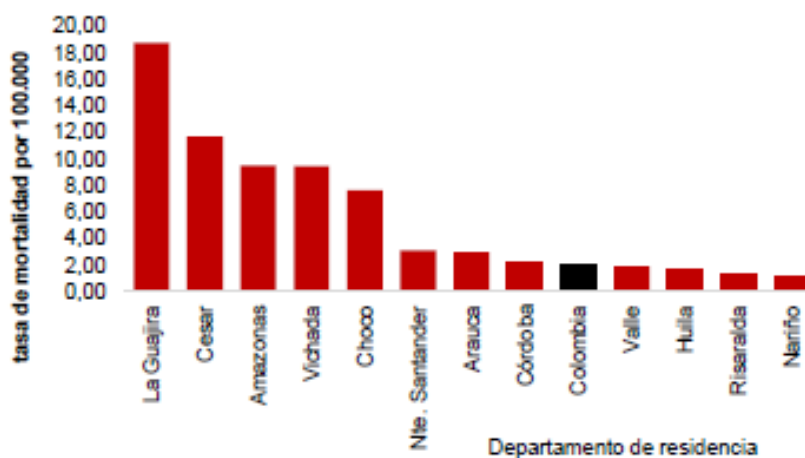
Tabla 5 Proporción de casos de mortalidad por y asociado a desnutrición notificados por entidad territorial. Colombia 2017

Entidad Territorial	Casos Por y Asociados	%	Entidad Territorial	Casos Por y Asociados	%
La Guajira	39	19,6	Huila	3	1,5
Cesar	21	10,6	Sucre	3	1,5
Choco	18	9,0	Arauca	2	1,0
Córdoba	13	6,5	Putumayo	2	1,0
Magdalena	13	6,5	Santa Martha	2	1,0
Antioquia	10	5,0	Tolima	2	1,0
Nariño	9	4,5	Amazonas	1	0,5
Vichada	9	4,5	Buenaventura	1	0,5
Atlántico	6	3,0	Caldas	1	0,5
Meta	6	3,0	Cartagena	1	0,5
Valle	6	3,0	Cundinamarca	1	0,5
Bolívar	5	2,5	Departamento desconocido *	1	0,5
Caquetá	5	2,5	Norte Santander	1	0,5
Cauca	4	2,0	Risaralda	1	0,5
Barranquilla	3	1,5	Santander	1	0,5
Boyacá	3	1,5	Bogotá	0	0,0
Casanare	3	1,5	Guaviare	0	0,0
Guainia	3	1,5	Vaupés	0	0,0

Fuente: Instituto Nacional de Salud (2018)

Para 2018, hasta la semana epidemiológica 18 los datos daban cuenta de la mortalidad persistente por desnutrición en La Guajira, atribuible nuevamente a la afectación de la comunidad Wayuu:

Gráfica 6 Mortalidad en menores de cinco años por entidad territorial de residencia, Colombia, 2018



Fuente: Instituto Nacional de Salud(2018)

Entre 2017 y el periodo (epidemiológico) XI de 2018 se presenta un incremento de los casos de mortalidad por Desnutrición en el país a expensas de su población indígena y seguido por la población afrodescendiente:

Tabla 6 Distribución de las muertes en menores de 5 años por eventos priorizados, según pertenencia étnica, 2017 – Periodo XI 2018

ETNIA	IRA 2017		IRA 2018		EDA 2017		EDA 2018		DNT 2017		DNT 2018	
	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%
Indígena	101	24%	93	20%	52	49%	68	62%	88	50%	115	50%
Otros	290	69%	344	73%	45	42%	38	35%	72	41%	98	42%
Afrocolombiano	28	7%	31	7%	9	8%	2	2%	15	9%	12	5%
ROM/Gitano	1	0,2%	3	1%	0	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Raizal	2	0,5%	2	0%	1	1%	1	1%	0	0%	5	2%

Fuente: Instituto Nacional de Salud (2019)

Tabla 7 Distribución de las muertes en menores de 5 años por eventos priorizados y entidad territorial¹

Entidad territorial	Casos en estudio de Mort. Por IRA	Tasa de mortalidad *(100.000 menores de 5 años)	Casos en estudio de Mort. Por EDA	Tasa de mortalidad *(100.000 menores de 5 años)	Casos en estudio de Mort. Por DNT	Tasa de mortalidad *(100.000 menores de 5 años)
Amazonas	3	28,6	2	19,1	1	9,5
Antioquia	33	6,1	8	1,5	7	1,3
Arauca	3	9,0	2	6,0	1	3,0
Atlántico	10	4,6	1	0,5	5	2,3
Barranquilla	10	0,8	2	0,2	0	0,0
Bogotá	58	9,5	0	0,0	3	0,5
Bolívar	20	9,6	0	0,0	7	3,4
Boyacá	6	5,7	1	1,0	0	0,0
Buenaventura	6	1,4	1	0,2	2	0,5
Caldas	4	5,2	0	0,0	1	1,3
Caquetá	7	12,7	0	0,0	0	0,0
Cartagena	29	2,8	3	0,3	4	0,4
Casanare	1	2,7	0	0,0	2	5,4
Cauca	19	14,0	5	3,7	4	2,9
Cesar	11	9,9	5	4,5	28	25,3
Choco	23	35,3	23	35,3	16	24,6
Córdoba	19	10,3	1	0,5	5	2,7
Cundinamarca	16	6,4	1	0,4	4	1,6
Guainía	2	37,4	1	18,7	2	37,4
Huila	9	7,8	1	0,9	3	2,6
La Guajira	25	18,8	12	9,0	42	31,6
Magdalena	15	10,8	2	1,4	9	6,5
Meta	16	16,6	3	3,1	6	6,2
Nariño	14	8,4	1	0,6	6	3,6
Nte. De Santander	10	7,9	2	1,6	5	3,9
Putumayo	5	12,4	0	0,0	0	0,0
Quindío	4	8,7	0	0,0	0	0,0
Risaralda	8	10,6	4	5,3	1	1,3
Santander	10	6,1	1	0,6	0	0,0
Santa Marta D.E.	5	1,0	1	0,2	7	1,4
Sucre	15	17,6	0	0,0	3	3,5
Tolima	17	13,5	4	3,2	1	0,8
Valle	14	3,8	6	1,6	12	3,3
Vaupés	3	50,0	4	66,6	1	16,7
Vichada	5	47,5	3	28,5	10	94,9
Colombia	455	10,4	100	2,3	198	4,5

Fuente: Instituto Nacional de Salud (Instituto Nacional de Salud, 2019)

¹ EDA: Enfermedad Diarreica Aguda, IRA: Infección Respiratoria Aguda, DNT: Desnutrición.

El mayor número de muertes corresponde, a nivel nacional por departamento, a La Guajira (42) y supera además la mortalidad por IRA y por EDA como plantea la tabla anterior.

Ello coincide con lo planteado por la defensoría del pueblo en abril de 2018:

"Los niños de La Guajira siguen muriendo de hambre y a corte del 24 de marzo ya son un total de 16 las víctimas, aseguró el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret, en diálogo con 6 AM Hoy por Hoy de Caracol Radio. Añadió que "a los niños y niñas de La Guajira les debemos más que promesas y palabras, les debemos acciones y resultados"

De acuerdo con el funcionario si no se adoptan los correctivos del caso el número de niños que podrían morir en el transcurso del año podrían estar por el orden de 64.

"A pesar del esfuerzo administrativo, técnico y financiero se requieren decisiones inmediatas que permitan que el accionar de las entidades públicas y privadas garanticen los derechos de toda la comunidad Wayúu", señaló Negret Mosquera.

Añadió que los informes presentados por el Gobierno Nacional no evidencian los avances en la cobertura del acceso al agua potable de la comunidad Wayúu. La Defensoría recibió información de que se han desarrollado proyectos en el marco de la Alianza por el agua y la vida, pero se desconocen cuántas personas efectivamente están accediendo a agua potable. Para la Entidad, esto es un abierto desconocimiento de las órdenes judiciales y la medida cautelar de la CIDH"(Defensoría del Pueblo, 2018).

Como se puede ver, la proyección para 2018, de acuerdo con el Instituto Nacional de Salud y el análisis de la Defensoría del pueblo podrían superar las cifras de 2016 y 2017. Este estado de cosas inconstitucional, en términos jurídicos, da cuenta de la ineficiencia del Estado Colombiano para controlar el fenómeno y brindar la protección y seguridad a sus ciudadanos más vulnerables y vulnerados.

Construcción de una política intercultural y dificultades de la coconstrucción

El pueblo Wayuu, desde el ámbito local reclama ser escuchada en la co-construcción de unas políticas interculturales.

Es así como desde la ENSANI de 2014, existe una solicitud explícita para que los integrantes y autoridades legítimas del pueblo sean tenidos en cuenta en dichos procesos, de manera tal que las estrategias lleguen realmente a sus comunidades, se adapten a sus condiciones territoriales, a su forma de vida y que los recursos no queden en las ciudades, en los municipios y/o en su periferia (Zamudio, et al., 2014).

A pesar de esta posición de las comunidades, la percepción de parte de los funcionarios locales que participaron en el estudio en mención es de una distancia con la comunidad Wayuu en términos de la comprensión de su cosmovisión y en múltiples ocasiones una atribución de la responsabilidad de las muertes tempranas a sus prácticas culturales y al descuido mismo de la comunidad sobre la infancia, como se pudo encontrar en las apreciaciones de quienes son parte de las estrategias de intervención (Zamudio, et al., 2014).

En cuanto a dichas críticas, sin embargo, surgen varias consideraciones: en primera instancia si existe una verdadera disposición para la comprensión de la forma de vida Wayuu por parte de los funcionarios y de las autoridades locales y nacionales, ante lo cual resultaría más probable que se identifiquen e intervengan de manera concertada y oportuna las dificultades asociadas con la salud nutricional.

Un ejemplo de ello es el ámbito de la educación y la recuperación del conocimiento propio que se obtenía a través de estrategias educativas en torno al encierro², pero que se ha ido perdiendo.

En segundo lugar, ha sido improductivo el esfuerzo por establecer que el dialogo se realice con las verdaderas autoridades ancestrales, en las comunidades y rancherías y no con una representación muchas veces politizada de las mismas, cuyo interés no se encuentra realmente en las comunidades.

Adicionalmente, en este sentido, se ha hecho evidente una brecha intergeneracional dentro del pueblo Wayuu, en la que las generaciones más jóvenes entran en conflicto con sus mayores, ya que se movilizan socialmente de otras formas con el mundo Arijuna, que maneja el castellano y el wayunaiki. Por tanto, desestiman la comunicación y opinión de los mayores, lo cual se conecta con el siguiente punto.

El pueblo Wayuu y otros pueblos indígenas están siendo afectados por la incidencia de organizaciones indígenas que han sido cuestionadas por el manejo "arijunizado"³ de los problemas indígenas. Esto es, mediado por la burocracia y la búsqueda intereses económicos que predominan frente a los intereses de las comunidades.

En tercer lugar, una situación común en torno al desarrollo local, territorial y el desarrollo nacional de políticas públicas y que afecta a los pueblos y a los diferentes territorios nacionales. A pesar del desarrollo de instancias territoriales para el desarrollo de política pública y el trabajo desarrollado por las autoridades locales, la consideración del nivel regional y nacional de las dificultades y necesidades locales en muchas ocasiones es desestimada y no hay una comunicación bidireccional del centro con la periferia, con lo local, adaptando las medidas al contexto.

Es el caso específico del Secretario de Salud de la ciudad de Maicao quien en el marco de ENSANI 2014, reclamaba dos situaciones: en primera instancia la falta de recursos para intervenir en proporción a la creciente población Wayuu, migrante de Venezuela, cuando había recibido unos recursos específicos con base en una población proyectada. En segundo lugar, señalaba el pobre compromiso de otros actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en particular las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) que estaban centradas en limitar el acceso a los servicios de salud antes que garantizarlos y sin que el secretario tuviera los medios para el control de esta situación.

Esta última problemática ha sido generalizada y denunciada en toda Colombia, pero se hace aún más evidente en el pueblo Wayuu, en el que la cobertura universal del sistema no es tal. De acuerdo con lo planteado por la comunidad Wayuu, la doble carnetización de la población y la falta de servicios, así como un 20% de la comunidad sin acceso al sistema, dan cuenta de problemas que nos son ya locales, sino también nacionales (Zamudio, et al., 2014).

² Una práctica ancestral de aprendizaje destinado a las niñas wayuu en su tránsito a mujeres, que implica su aislamiento de la comunidad general -que recuerda los internados- y que podía durar años y que ahora se limita a semanas o meses.

³ De Arijuna, que es todo lo que no es Wayuu.

Lo anterior, implica un incremento de los itinerarios burocráticos y terapéuticos para los pacientes que conlleva acudir a otras formas de solución de los problemas de salud y a incrementar los riesgos y carga de enfermedad para las comunidades, tal como se ha identificado en diferentes estudios sobre determinantes sociales de la salud en los que la inequidad en los servicios de salud es un definitiva en la morbi-mortalidad de las comunidades más vulnerables y vulnerados.

A lo anterior se añade el problema incremental de la bifrontera colombo-venezolana en la que el pueblo Wayuu ha resultado gravemente afectado. En primera instancia, porque parte de sus recursos provenían de Venezuela y los servicios de salud eran gratuitos para la comunidad, lo cual primero se perdió y luego se invirtió. En segundo lugar, porque un segmento considerable de la comunidad Wayuu asentada en Venezuela ha regresado a sus rancherías en Colombia o han acudido a sus familias, dadas las dificultades en el país vecino.

En tercer lugar, porque la carga migrante venezolana no Wayuu, con altas necesidades en salud y de tipo socioeconómico afecta el acceso a los recursos ya escasos para una comunidad proyectada, como describía en 2014 el Secretario de Salud de Maicao (Zamudio, et al., 2014).

Conclusiones

Desde la constitución política de 1991, se reconoce la diversidad cultural y étnica en Colombia, lo cual representó un avance primordial para un país que espera consolidar un Estado Social de Derecho.

Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos planteados, este desarrollo y los esfuerzos estatales en el ámbito de reconocimiento de los pueblos entran en contradicción franca con la mortalidad infantil en el pueblo Wayuu y desdice la política pública en general y en particular de una política intercultural para los pueblos indígenas

La infancia es un termómetro de la realidad social y estatal, tal como ocurre con la unidad materno-fetal y con la prevención de enfermedades infecciosas en la primera infancia. La persistencia de la mortalidad en la infancia del pueblo Wayuu, que además contrasta con la mortalidad por la misma causa en todo el país y en los centros poblados, da cuenta de un país profundamente inequitativo, estructuralmente excluyente e infortunadamente racista.

De no ser así, una política que estableciera un dialogo horizontal entre la mirada hegemónica occidental y la de los pueblos brindaría nuevas luces para solucionar de manera más contextualizada y quizás efectiva un problema que expresa el riesgo de desaparición biológica y cultural de un pueblo ancestral, como ya ocurrió con otros pueblos a lo largo de América.

Lo que no lograron distintos procesos de conquista, de invasión, de narcotráfico, lo está logrando la desidia estatal, nacional y local, de la mano de la corrupción rampante asociada, que no considera la posibilidad de autonomía alimentaria y cultural de un pueblo como el Wayuu, de la mano de la mínima atención real de parte del Estado.

En cambio, estos determinantes y determinadores estructurales parecen entender que una verdadera política intercultural de esta índole iría en contra de sus intereses, primordialmente económicos, en torno la explotación minera, las mafias en el territorio, las viejas prácticas políticas locales y regionales, el comercio indolente y de un sistema de salud que ha demostrado ser mezquino e ineficiente a nivel nacional que privilegia los intereses de actores del sistema como las Empresas Prestadoras de Servicios.

Las recomendaciones desde FUNDAEDUVIDA en 2013 y de ENSANI en 2014 han caído, al menos por ahora, en un corazón estatal colombiano que se asimila más a un *terreno cartaginés: salino*-como las bellas playas del municipio de Manaure en la península de La Guajira-*infértil* en su concepción de los derechos de la infancia.🌐

Referencias

Defensoría del Pueblo, 2018. Se siguen muriendo de hambre los niños de La Guajira: Defensor del Pueblo. [En línea] Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7157/Se-siguen-muriendo-de-hambre-los-ni%C3%B1os-de-La-Guajira-Defensor-del-Pueblo-Medios-de-comunicaci%C3%B3n-Caracol-Radio-Defensor-del-Pueblo-Defensor%C3%ADa-Carlos-Alfonso-Negret-Way%C3%BAU-Desnutrici%C>

Departamento Administrativo de Planeación de la Guajira, 2014. Evaluación y seguimiento morbi – mortalidad y bajo peso al nacer por desnutrición Departamento de la Guajira. [En línea] Disponible en: http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/article/1731/1731_MORBI%20MORTALIDAD%20INFANTIL%20DPTO%20DE%20LA%20GUAJIRA.pdf [Último acceso: 17 Enero 2019].

FUNDAEDUVIDA, 2013. Atención Nutricional a niñas, niños, madres gestantes y en periodo de lactancia, en situaciones de emergencia en comunidades indígenas del municipio de Manaure. INFORME A UNICEF. [En línea] Disponible en: https://www.google.com/search?q=Atenci%C3%B3n+Nutricional+a+ni%C3%B1as%2C+ni%C3%B1os%2C+madres+gestantes+y+en+periodo+de+lactancia%2C+en+situaciones+de+emergencia+en+comunidades+ind%C3%ADgenas+del+municipio+de+Manaure.+INFORME+A+UNICEF&rlz=1C1CHZL_esCO763 [Último acceso: 17 Enero 2019].

Instituto Nacional de Salud, 2013. Corte: semana 47 de 2013. [En línea] Disponible en: <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/Subdireccion-Vigilancia/sivigila/Paginas/sivigila.aspx>

Instituto Nacional de Salud, 2015. Informe del evento mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de cinco años, Colombia, 2014. [En línea] Disponible en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/Mortalidad%20por%20desnutricion%202014.pdf>

Instituto Nacional de Salud, 2016. Informe del evento mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de cinco años, Colombia, 2015. [En línea] Disponible en: <https://www.ins.gov.co/.../2018%20Boletín%20epidemiológico%20semana%2018.pdf>

Instituto Nacional de Salud, 2017. Informe del evento mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de cinco años, Colombia, 2016. [En línea] Disponible en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/Mortalidad%20por%20desnutrici%C3%B3n%202016.pdf>

Instituto Nacional de Salud, 2018. Desnutrición, aguda, moderada y severa en menores de 5 años Semana 18. [En línea] Disponible en: <https://www.ins.gov.co/...eventos/.../2018%20Boletín%20epidemiológico%20semana...>

Instituto Nacional de Salud, 2018. Mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de cinco años, Colombia, 2017. [En línea] Disponible en: <https://www.ins.gov.co/buscador->

even-

tos/Informesdeevento/MORTALIDAD%20POR%20Y%20ASOCIADA%20A%20DESNUTRICION%20EN%20MENORES%20DE%20CINCO%20A%C3%91OS%202017.pdf

Instituto Nacional de Salud, 2019. Vigilancia integrada de las muertes en menores de 5 años por IRA, EDA o DNT, Periodo XII - 2018. [En línea] Disponible en: [https://www.ins.gov.co/buscador-](https://www.ins.gov.co/buscador-even-)

even-

tos/Informesdeevento/MORTALIDAD%20EN%20MENORES%20DE%20CINCO%20A%C3%91OS%20POR%20IRA,EDA%20O%20DNT%20PE%20XII%202018.pdf

Ruiz Salguero, M. & Ruiz Ruiz, N., 2006. La mortalidad por desnutrición en Colombia 1998-2002 Universidad Externado de Colombia,, Bogotá: Documento de trabajo.

Zamudio, L., Toledo, Á. & Molina-Bulla, C., 2014. Estudio Nacional sobre la situación alimentaria y salud nutricional de los pueblos indígenas. Pueblo Wayuu. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Sobre los autores/ About the authors

Carlos Iván Molina-Bulla es Médico Psiquiatra Epidemiólogo. Docente investigador en la Universidad Externado de Colombia. Doctorante en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Docente Universidad del Rosario y Fundación Universitaria Sanitas. Coordinador del Subcomité de Salud Mental Pública y Social de la Asociación Colombiana de Psiquiatría.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515