

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Vol. 10 Año (2023) Núms. 248-255, págs.01-150

Jose Matías-Pereira New Public Governance: Melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos
(2023-248. págs.1-20)

Lindijane Almeida; Christiana Soares Repercussões efetivas das inovações democráticas em saúde na de Freitas; Doriana Daroit; Raquel América Latina e Caribe
Maria da Costa Silveira; Ana Vitória (2023-249 págs. 21-40)
Araújo Fernandes

Elena Casarrubios-Blanco Algunas notas sobre la innovación tecnológica y gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado (España)
(2023-250 págs. 41-58)

Angelo Brigato Ésther Quem tem medo da universidade? Pensamento único e negacionismo no contexto neoliberal no Brasil
(2023-251 págs. 59-76)

Jhonatan Lara-Aguilar Enmarcando la guerra, agenda-setting y framing en torno al conflicto bélico Rusia-Ucrania de 2022: Estudio de caso de las agencias digitales de Rusia Today y BBC News
Dennis Valle Varela
Juan Arturo Mila-Maldonado (2023-252 págs. 77-100)

Isabela Romancini Ribeiro Aplicação de abordagens inovadoras pelo Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais para levantamento das necessidades das pessoas com doenças raras
Giovanna Nogueira Machado Schffer
Giselle Camargos Volponi da Rocha (2023-253 págs. 101-121)

Janes Santos Herdy Educação e Preparação para Aposentadoria: Grupos de Professores Universitários (Brasil e Portugal)
Margarida Pedroso Lima
Ruth Luz Santos (2023-254 págs. 122-135)
Sara F. Martins

Gisele Dantas Mujeres, trabajo docente y feminización
Carla Antloga (2023-255.pags 136-150)



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

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
(Director)

Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UAM. 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

New Public Governance: Melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos

Matías-Pereira, Jose

Universidad de Brasília UnB

 matias@unb.br

ORCID ID: [0000-0001-6320-026X](https://orcid.org/0000-0001-6320-026X)

Documento recibido:

28 junio 2022

Aprobado para publicación:

01 febrero 2023

Resumo

O objetivo deste artigo teórico é apresentar e discutir a evolução da adoção da New Public Governance (NPG), com vista a melhoria da gestão, transparência, accountability, participação da sociedade, integridade e da qualidade dos serviços públicos. A abordagem teórica está apoiada nas teorias da administração, institucional e da agência. A partir da literatura e relatórios, se discute as mudanças ocorridas na gestão pública, com destaque para os mecanismos de adoção da agenda da nova governança no setor público. A discussão sobre a adoção da agenda da New Public Governance (NPG) se revela original e relevante para a compreensão das mudanças em curso na administração pública. Os resultados das discussões evidenciam que a evolução da governança no setor público possui uma relação direta com as pressões e exigências da sociedade por melhoria da gestão, transparência, accountability, maior participação da sociedade, e na qualidade dos serviços públicos. Evidenciou-se, também, a necessidade dos governos de priorizar na agenda política do país a aderência da política a estratégia de governança no setor público. Os achados do estudo evidenciam que a agenda da nova governança pública (NGP), revela-se promissora no atendimento das demandas por políticas públicas e serviços, de forma mais democrática e transparente, com menor custo. Essas mudanças estão impactando no funcionamento do governo e da administração pública, o que abre a oportunidade do surgimento de novas ideias no campo das teorias de administração pública e na estratégia de governança no setor público.

Palavras-chave

melhoria da gestão; transparência; accountability; participação da sociedade; integridade; serviços públicos.

Abstract

The objective of this theoretical article is to present and discuss the evolution of the adoption of the New Public Governance (NPG) agenda, with a view to improving management,

transparency, accountability, social participation, integrity, and the quality of public services. The theoretical approach is based on administration, institutional and agency theories. Based on the literature and reports, the changes that have taken place in public management are discussed, with emphasis on the mechanisms for adopting the new governance agenda in the public sector. The discussion on the adoption of the new public governance (NGP) agenda proves to be original and relevant for understanding the changes taking place in public administration. The results of the discussions show that the evolution of governance agenda in the public sector has a direct relationship with the pressures and demands of society for improved management, transparency, accountability, greater participation by society, and the quality of public services. It was also evident the need for governments to prioritize in the country's political agenda the adherence of the policy to the governance strategy in the public sector. The findings of the study show that the New Public Governance (NGP) proves to be promising in meeting the demands for public policies and services, in a more democratic and transparent way, at a lower cost. These changes are impacting the functioning of government and public administration, which opens the opportunity for the emergence of new ideas in the field of public administration theories and governance strategy in the public sector.

Keywords

Management improvement; transparency; accountability: participation of society; integrity; public services

Resumen

El objetivo de este artículo teórico es presentar y discutir la evolución de la adopción de la agenda de la New Public Governance (NPG), para mejorar la gestión, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad, la integridad y la calidad de los servicios públicos. El enfoque teórico se sustenta en las teorías de la administración, institucional y de agencia. Con base en la literatura y los informes, se discuten los cambios ocurridos en la gestión pública, con énfasis en los mecanismos para la adopción de la nueva agenda de gobernanza en el sector público. La discusión sobre la adopción de la nueva agenda de gobernanza pública (NGP) se muestra original y relevante para comprender los cambios que se están produciendo en la gestión pública. Los resultados de las discusiones muestran que la evolución de la gobernabilidad en el sector público tiene una relación directa con las presiones y demandas de la sociedad por una mejor gestión, transparencia, rendición de cuentas, mayor participación de la sociedad y calidad de los servicios públicos. También se evidenció la necesidad de que los gobiernos prioricen en la agenda política del país la adherencia de la política a la estrategia de gobernabilidad en el sector público. Los hallazgos del estudio muestran que la agenda de la nueva gobernanza pública (NGP) es prometedora para satisfacer las demandas de políticas y servicios públicos, de una manera más democrática y transparente, a un menor costo. Estos cambios están impactando el funcionamiento del gobierno y la administración pública, lo que abre la oportunidad para el surgimiento de nuevas ideas en el campo de las teorías de la administración pública y la estrategia de gobernanza en el sector público.

Keywords

mejora de la gestión; transparencia; rendición de cuentas: participación de la sociedad; integridad; utilidad

1. Introdução

As mudanças aceleradas no mundo nas últimas quatro décadas, provocadas pela quebra de paradigmas, advindas da quarta revolução tecnológica, agravadas por crises econômicas-financeiras, crise de energia, impactos da pandemia de Covid e do conflito na Ucrânia impactaram nas economias e na gestão pública da maioria dos países, exigindo profundas transformações na maneira de atuação do Estado-nação. A transparência, a participação da sociedade, a integridade e *accountability* são aceitas neste artigo como essenciais para que um governo tenha bons índices de governança pública.

A importância do campo de conhecimento da administração pública vem ganhando demandas que permeiam a discussão do alcance da eficiência, eficácia e efetividade dos bens e serviços gerados para a promoção do bem-estar social. Tais requisições se tornam mais acaloradas e passam a dominar a agenda da maioria dos países, quando o fator adoção de políticas restritivas de gasto é ressaltado, principalmente em períodos de crise (Gonçalves, Barbosa, Santos, & Lustosa, 2018).

A literatura recente revela que cidadãos em todo o mundo parecem ter perdido grande parte da confiança em seus governos. Eles passaram a desconfiar da capacidade dos seus governos de protegê-los – seja de ataques externos, como a guerra ou o terrorismo, da violência étnica ou de crimes que insurgem de seus próprios países – e temem que a corrupção amplamente disseminada tenha minado a capacidade do governo de assegurar direitos cívicos básicos – como o direito à propriedade, a formar associações voluntárias e a participar da governança democrática. Estão duvidando, também, da capacidade dos governos de cumprir suas constantes promessas de ofertar emprego, de aumentar o bem-estar material e prover, pelo menos, um nível mínimo de saúde e educação. Questionam, inclusive, a capacidade de fornecer bens e serviços públicos, que são hoje financiados pelos governos, de forma eficiente e efetiva (Moore, 1995, 2007; Matias-Pereira, 2010, 2022).

O ambiente no qual se sustentava o modelo burocrático começa a se modificar rapidamente. Osborne & Gaebler (1994), Pollitt & Bouckaert (2004) acreditam que as principais mudanças ocorridas foram: as crises fiscais enfrentadas pelos Estados, a população que exigia serviços públicos de qualidade, a alta inflação dos países, as mudanças ambientais e tecnológicas que exigiam ações rápidas e complexas. O modelo burocrático mostrou-se ineficiente para atuar nesse novo contexto. Assim, surge o *New Public Management*, que busca a redefinição da atividade governamental, baseada na redução do Estado, na criação de agências, nas privatizações, na participação democrática, na oferta de serviços de qualidade, na atuação preventiva e na orientação para a missão (Gonçalves, Antunes, Isidro-Filho, & Oliveira, 2013, p. 32-33). Nesse sentido, assinala Bilhim (2017, p. 10), que a descentralização, a globalização, a busca da eficiência, da equidade e da transparência e a procura de novas respostas para os velhos problemas conduziram à erosão do modelo tradicional de administração pública, jurídico, hierarquizado, altamente centralizado e burocratizado. Esta implosão do modelo tradicional obrigou a reinventar a relação entre o estado e a sociedade, e é neste contexto que emerge a nova governança pública.

Os modelos de reforma que tiveram lugar no paradigma da *Common Law* - nomeadamente na Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido — foram promovidos pelo que ficou conhecido como nova gestão pública (NGP) (Hood, 1991), típica dos sistemas de democracia parlamentar, ou seja, do modelo Westminster; nos Estados Unidos, dado o seu carácter federalista e menos centralizado, pelo modelo da “reinvenção da governação” (RG) (Osborne e Gaebler, 1992; Gore, 1996); e, simultaneamente em todos os países de língua inglesa, pelo “novo serviço público” (NSP) (Denhardt & Denhardt, 2003), que tentou evitar a rutura, estabelecendo pontes entre estes novos modelos e a administração pública tradicional (Bilhim, 2017, p. 13-14).

Para Osborne (2010) a nova governança pública advém das mudanças introduzidas na política pública nas últimas três décadas, sendo parte da resposta dada para uma gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos. Esse movimento estimula a existência de um novo conceito que é a nova governança pública – NPG. Denhardt & Catlaw (2017) constata a dificuldade em delimitar o campo teórico da administração pública e a crise de legitimidade desse campo de estudo. Diante desse cenário formulam uma proposta como alternativa à NAP, no que denomina de o novo serviço público, inspirado na teoria política democrática e em abordagens que têm origem em uma tradição mais humanística da teoria da administração pública, incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo. Observa-se, portanto, que no centro dessas discussões está o esforço para estruturar novos modelos de governança, para melhorar o desempenho da administração pública. Diante desse contexto, formula-se a seguinte questão: a adoção da agenda de boa governança no setor público está contribuindo para melhorar a gestão, a transparência, participação da sociedade, integridade, *accountability* e a qualidade dos serviços públicos?

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar e discutir a evolução da adoção da agenda de boa governança no setor público, com vista a melhoria da gestão, transparência, *accountability*, participação da sociedade, integridade e da qualidade dos serviços públicos. Essas transformações são discutidas com base na literatura e relatórios de organismos internacionais que tratam do tema. Nesse sentido, iremos nos apoiar nos estudos e relatórios que abordam esse processo de transição para a agenda da *New Public Governance* (NPG), após quase quatro décadas do predomínio da denominada nova gestão pública (*New Public Management* - NPM). Os termos “boa governança pública”, “nova governança pública” e “*New Public Governance* (NPG)”, são utilizados neste artigo como sinônimos.

Prioriza-se aqui, as contribuições da literatura especializada e de organizações internacionais, notadamente do Banco Mundial (WB, 2008, 2011, 2021), do Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC, 2013, 2014), e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021), que sintetizam as melhores práticas de governança no setor público. Trata-se de um artigo teórico, apoiado em especial, nas abordagens das teorias da administração, institucional e da agência. Não se tem a pretensão de esgotar neste artigo o assunto em debate, diante de sua amplitude e complexidade.

2. Referencial teórico

Considerando as distintas visões sobre o tema tratado neste artigo, entendemos conveniente apresentar, a seguir, algumas teorias e conceitos relevantes no campo da administração pública para orientar a compreensão do assunto: governança pública, transparência e ética. Registre-se que as teorias da administração pública tem como foco o estudo da burocracia governamental dentro de um amplíssimo contexto social, e tem como principais teóricos Weber (1979, 1997, 1999, 2002), Marx (1996), Wilson (1887), Fayol (1990), Simon (1965), Waldo (2014), entre outros.

Administração pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidas de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Ela tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum. (Matias-Pereira, 2018, p.75).

2.1 Aplicação das Teorias de Sistemas, Contingencial, Neoinstitucional e da Agência na Administração Pública

As teorias de sistemas – que tem como base os estudos seminais de Ludwig Von Bertalanffy (1977), desenvolvidos no período de 1950 a 1968 - e a contingencial (Donaldson, 1998, 2001), fazem parte da abordagem sistêmica da administração. Os estudos de Douglass North somados aos de Williamson (1984), Coase (1937), Demsetz, Alchian, entre outros, deram origem ao programa de pesquisa da Nova Economia Institucional (Rutherford, 1994, p. 2-3).

A teoria neointitucional (Williamson, 1984, 1993, 2005; North, 1988, 1990, 1991, 1993) e a teoria da agência (Jensen & Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989), se revelam importantes para a discussão e análise do tema tratado neste artigo. Para North (1991, p. 97), instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições, e códigos de conduta), quanto em restrições formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Dessa forma, aquele autor identifica instituições com regras, formais e informais, de comportamento. Essas regras são criadas pelos indivíduos para servir de restrição à sua própria ação, permitindo a interação social.

A teoria institucional vem sendo utilizada como suporte teórico em inúmeros estudos de diferentes áreas nas ciências sociais, com destaque para os campos da economia, sociologia, ciência política, administração e contabilidade, que buscam compreender a realidade social dentro de sistemas como organização, família e governo (Matias-Pereira, 2018).

A Teoria da agência tem como ponto fundamental a questão de o principal restringir a gestão de seu patrimônio e em contrapartida, delegar ao agente a gestão, na tentativa de conseguir do agente maximização dos resultados. O argumento teórico da Teoria da Agência é identificar situações conflitantes entre principal e agente suscetíveis a conflitos e, por conseguinte, promover mecanismos de governança que reduzam estes conflitos entre as partes (Jensen & Meckling, 1976).

Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal (Bevir, 2011, p. 106).

3. Conceitos, princípios e características da boa governança pública

O termo governança, com base na literatura acadêmica, pode ser definido, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (Rodhes, 1996). Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos

processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

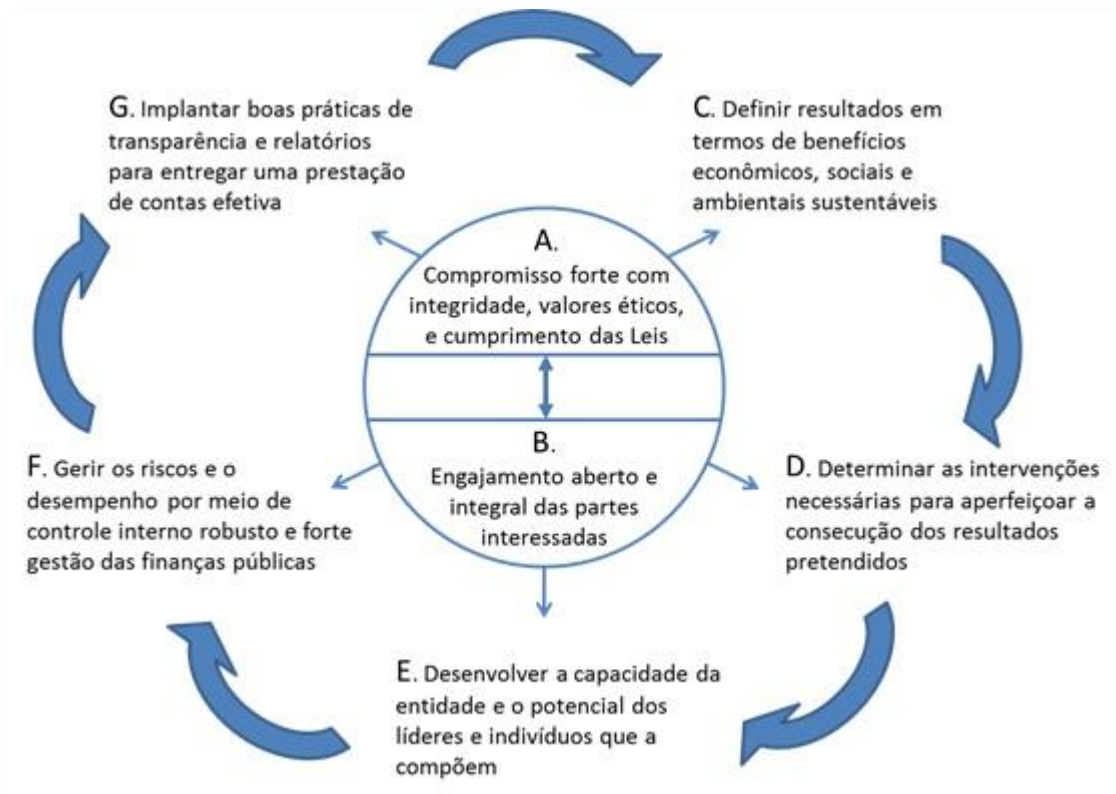
Para Teixeira & Gomes (2019), o termo “governança”, em seu sentido estrito, apresenta-se associado ao problema de agência, pelo fato de existir um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, inclusive, no setor público (Castro & Silva, 2017; Rhodes, 2016; Andrew, Short, Jung, & Arlikatti, 2015; Silva, Santos, Martelli, Lorena Sobrinho, & Souto, 2014; Matias-Pereira, 2010; Bovaird, 2005; Peters, 1997; Rhodes, 1996).

Para Edwards, Halligan, Horrigan, & Nicoll (2012), governança é um conceito multidimensional, e o termo “governança” é utilizado de forma diferente, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação. Argumenta Bilhim (2013), que o conceito de governança opera a três níveis: institucional, organizacional e técnico. Ao nível institucional, a governança procura compreender a formação, adoção e implementação da política pública; ao nível organizacional ou de gestão, compreende as questões da hierarquia entre departamentos, agências independentes e entidades do terceiro setor, concentrando-se ainda nos incentivos, no poder administrativo, medidas da realização; ao nível técnico, foca-se na envolvente específica de atuação organizacional, nomeadamente nas questões ligadas ao profissionalismo, competência técnica, motivação, transparência, performance, meritocracia, eficiência, liderança.

Governança pública, portanto, abrange não só governança no que se refere às instituições e negócios do governo, mas também o envolvimento do governo com os setores não-governamentais no processo de governança. A partir desta perspectiva, a noção geral de “governança” (e “governar”) é convencionalmente associada com os processos que criam as condições para estabelecimento de regras ordenadas e ações coletivas na esfera pública (Chhotray & Stoker, 2009).

A governança, para a International Federation of Accountants (IFAC, 2001; 2013b, 2014), compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Pode-se visualizar na Figura 1 como os vários princípios da boa governança no setor público se relacionam entre si.

Figura 1 Princípios da boa governança no setor público, IFAC



Fonte IFAC, 2014.

A boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo. No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos. A governança também exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as numerosas atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê. Para construir uma boa governança, pelo menos dois elementos são cruciais. O primeiro é um conjunto de instituições que pode moldar a maneira pela qual as decisões são tomadas e fornecer alguma legitimidade para as ações implementadas pelo setor público. Além de fornecer legitimidade, nos melhores casos essas instituições também promovem a eficácia e ajudam a realizar as difíceis tarefas envolvidas na governança (Peters, 1997, 2001, 2008, 2018, p. 13).

4 Discussão da adoção da agenda da *new public governance* (NPG)

O Observa-se que o termo governança vem sendo usado em diferentes contextos e com significados distintos. Recorde-se que na sua origem a expressão governança era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão,

responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (OCDE, 2001, 2016, 2017b, 2018a, 2020a, 2021).

Para que o Estado seja eficiente e atenda as demandas da sociedade por mais transparência, *accountability*, equidade e responsabilidade em sua gestão, é fundamental fortalecer seus mecanismos de governança pública. Na busca por fortalecer esses mecanismos, organizações nacionais e internacionais desenvolveram códigos com melhores práticas de governança aplicadas ao setor público, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a *International Federation of Accountants* (IFAC), *Institute of Internal Auditors* (IIA), Fundo Monetário Internacional (FMI), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) e *The Independent Commission for Good Governance in Public Services*, composto pelo *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) e *Office for Public Management* (OPM) (Castro & Silva, 2017, p. 4).

Almquist, Grossi, van Helden, & Reichard (2013) argumentam que, nas últimas três décadas a gestão das organizações do setor público vem passando por grandes transformações, que propiciam o surgimento de uma nova gestão pública que busca atender às críticas feitas ao setor público como ineficiente, burocrático e ineficaz. Assim, as diretrizes de gestão do setor privado, como governança, migram com seus mecanismos de mercado para o setor público. Essa nova gestão pública produz um conceito diferente de prestação de contas à sociedade, conduzindo a uma maior transparência na administração da coisa pública e maior responsabilidade na atuação operacional do governo, por exemplo, no destino de toda arrecadação tributária. Nesse sentido, surgiram movimentos na busca pela melhoria na administração pública e que dominaram as pesquisas nas últimas três décadas, sendo eles: a nova gestão pública (*New Public Management* - NPM) e a nova governança pública (*New Public Governance* - NPG).

Evidencia-se, por sua vez, que na perspectiva da boa governança pública o cidadão passa a ser um parceiro (*stakeholder*) relevante no processo de definição das políticas públicas. Nesse sentido argumentam Bingham, Nabatchi, & O'Leary (2005), que a governança pública é um sistema que envolve não só ferramentas, mas também práticas e processos que possibilitem a participação das pessoas nos trabalhos do governo, o que traz uma visão do cidadão como participante da gestão.

Pode-se argumentar, assim, que a agenda da *New Public Management* (NPM), apoiada nos preceitos do Consenso de Washington, está sendo substituída pela agenda da *New Public Governance* (NPG). Nesse sentido, o modelo relacional da boa governança pública, está alterando a perspectiva da NPM, orientada para priorizar apenas os resultados ofertados à sociedade, para preocupar-se também com os meios como esses resultados são alcançados. Nesse sentido, faz necessário compreender a *New Public Governance* (NPG) como modelo relevante de gestão, visto que se revela promissor para atender as crescentes demandas às administrações públicas, na qual se prioriza o envolvimento dos cidadãos no processo decisório das políticas públicas.

Observa-se, nesse novo cenário, conforme evidenciado na literatura e relatórios dos organismos multilaterais, em especial, a OCDE, IFAC e o Banco Mundial, os esforços dos governos e das administrações públicas para responder de forma tempestiva a crescente demanda por serviços públicos de qualidade, com menores custos. A utilização da internet e das tecnologias de informação e comunicação estão contribuindo para melhorar o desempenho da governança no setor público, em especial, através da governança digital, que tem como suporte o emprego dos algoritmos e da inteligência artificial.

4.1 Evolução da Agenda da New Public Governance (NPG)

Na Tabela 1 se busca mostrar a evolução da agenda da nova governança pública. Apoiado na literatura sobre o tema, se constata que mudanças significativas estão em curso no setor público mundial, nas últimas quatro décadas. Nessa evolução se verifica que a agenda orientada para a melhoria na administração pública denominada nova gestão pública (*New Public Management - NPM*), que tem como foco a infraestrutura organizacional, vem sendo suplantada pela nova governança pública (*New Public Governance - NPG*). Constata-se, nesse contexto, que a *New Public Governance (NPG)* – que tem como foco a relação entre organizações - busca atender às expectativas dos cidadãos, que exigem mais democracia, controle nos gastos públicos, receitas arrecadas, políticas públicas, transparência da gestão pública.

Tabela 1. Evolução da agenda da New Public Governance (NPG)

<p>A gestão das organizações do setor público vem sofrendo nas últimas décadas transformações significativas, propiciando o surgimento de uma nova gestão pública, que busca atender às críticas feitas ao setor público como ineficiente, ineficaz, burocrático, dispendioso e pouco transparente (Matias-Pereira, 2010, 2022; Almquist, Grossi, van Helden, & Reichard, 2013; Bilhim, 2017).</p>
<p>As organizações internacionais, como o Banco Mundial (WB, 2021), a International Federation of Accountants (IFAC, 2013, 2014) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) são incentivadores da governança, tendo como base reformas no setor público mundial.</p>
<p>A divulgação dos Princípios de Governança Corporativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicado em 1999, foi um marco no debate sobre governança corporativa no mundo. Esses princípios fornecem um quadro de referência acordado internacionalmente para ajudar os governos a avaliar e melhorar a forma com que exercem suas funções de propriedade de empresas estatais (OCDE, 2021).</p>
<p>A título de delimitação do escopo de atuação do setor público, a governança deve se preocupar com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive pela mensuração do desempenho das esferas governamentais (Peters, 1997).</p>
<p>A governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado (Peters & Pierre, 1998).</p>
<p>A governança compreende a estrutura - administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras - que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (International Federation of Accountants - IFAC, 2001, 2013, 2014).</p>
<p>A definição de governança pública sugere dois aspectos complementares, a saber: 1) a obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema de governança pública; e, 2) os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordadas (Bovaird & Löffler, 2003; Bovaird, 2005).</p>
<p><i>Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development</i> (Graham, Amos, & Plumptre, 2003). A boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento (tradução livre).</p>
<p>A expressão governança (<i>governance</i>) é resultado das reflexões conduzidas por diversas instituições multilaterais, no bojo das mudanças provocadas pela globalização visando aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, eficaz e efetivo (Pierik, 2003, p. 454).</p>
<p>Na ótica da boa governança pública o cidadão passa a ser um parceiro (<i>stakeholder</i>) relevante no processo de definição das políticas públicas. A governança pública é um sistema que envolve ferramentas, práticas e processos que possibilitem a participação das pessoas nos trabalhos do governo, o que traz uma visão do cidadão como participante da gestão (Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005).</p>

Tabela 1. Evolução da agenda da New Public Governance (NPG)

<p>A boa governança, numa compreensão político-normativa, pode ser aceita como princípio da condução responsável dos assuntos do Estado. A boa governança aponta para uma “estatalidade moderna”, alicerçada em novos princípios, tais como, designadamente, o princípio da transparência, o princípio da coerência, o princípio da abertura, o princípio da democracia participativa e o princípio da justa medida, que se desdobra nos princípios da sustentabilidade, da racionalidade, da eficiência e da avaliação (Canotilho, 2006).</p>
<p>Simultaneamente, nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da <i>New Public Management</i> (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública (Peters & Pierre, 1998; Prats i Catalá, 2006). Pontos centrais se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência (Peci, Pieranti, & Rodrigues, 2008).</p>
<p>A nova governança pública salienta a importância de criar processos governamentais que viabilizem mecanismos a serem implementados a partir de acordos entre todas as partes interessadas na gestão pública, podendo concordar ou discordar das ações governamentais e proporcionar a maximização do valor público (Sanger, 2008).</p>
<p>No âmbito internacional, a crise do <i>Welfare State</i>, com o consequente esgotamento fiscal e a deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos desafios dos mercados e países cada vez mais globalizados e interligados, induziu à adoção de uma nova administração pública que almejasse melhores resultados para a sociedade (Matias-Pereira, 2010, 2017; Bilhim, 2017).</p>
<p>A nova governança pública advém das mudanças introduzidas na política pública nas últimas três décadas, sendo parte da resposta dada para uma gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos (Osborne, 2010).</p>
<p>Quando a palavra "governança" refere-se à organização e à ação pública, ela captura uma das tendências maiores dos tempos atuais. Cientistas sociais, especialmente aqueles que pesquisam a administração pública e o governo local, acreditam que a organização e a ação moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes (Bevir, 2011).</p>
<p>O valor sustentável de longo prazo pressupõe organizações com responsabilidade para proporcionar diretrizes que vislumbrem desempenho econômico, social e ambiental sustentável. Essa perspectiva de sustentabilidade cria um ambiente competitivo, impelindo as organizações, públicas e privadas, a melhorar seus processos, tecnologias, serviços e negócios para uma governança sustentável (IFAC, 2011).</p>
<p>O setor público e a sociedade almejam transparência e informações como o custo dos serviços prestados, a gestão dos recursos, a qualidade dos serviços prestados, o controle financeiro dos recursos arrecadados e a probidade administrativa e financeira dos recursos e bens públicos (Shaul, Stafford, & Stapleton, 2012).</p>
<p>A nova governança pública percebe a importância da criação do bem público como um processo que envolve todos os atores da sociedade, envolvendo o público, o privado, o mercado, as organizações sem fins lucrativos e a sociedade civil (O’Toole, 2012).</p>
<p>O mundo se move aceleradamente para uma era pós-gestão pública, criando maior necessidade de uma governança efetiva que busque atender adequadamente a todos os atores da sociedade, principalmente para promover o empoderamento social. A governança torna-se um bem de utilidade pública, ao estreitar a relação entre as necessidades da sociedade e os gastos do governo (Cheung, 2013).</p>
<p>A preocupação em promover governança no setor público tem foco na prestação de contas para sociedade dos gastos públicos com efetiva transparência de gestão, cumprimento de metas estabelecidas, advindas de demandas sociais, baixo custo da administração pública, qualidade dos serviços públicos e impacto positivo das políticas sobre a sociedade em geral (Almqvist, Grossi, van Helden, & Reichard, 2013).</p>
<p>A evolução do setor público apresenta a necessidade de existência de liderança entre os gestores públicos da administração pública. Ao buscar melhorar e aperfeiçoar a relação entre o governo e o cidadão, emerge a prioridade de reforma no setor público, consubstanciando aprimorar os serviços prestados para a sociedade. Nesse sentido a liderança constituída de líder competente e capacitado é usada como estratégia de reforma do Estado e consequentemente na busca pela governança (Gunter, Hall, & Bragg, 2013).</p>

Tabela 1. Evolução da agenda da New Public Governance (NPG)

<p>A partir dos anos 80 do século passado, para responder ao imperativo na ótica da eficiência e racionalização de recursos, emerge um conjunto de ideias e programas através de um modelo de gestão, a Nova Gestão Pública (NGP) (Bilhim, 2014). Se por um lado surge como modelo facilitador para alcançar resultados e contribuir para a sustentabilidade, por outro e paradoxalmente, é um modelo particularmente suscetível a comportamentos menos éticos (Bilhim, Pinto, & Soares, 2015).</p>
<p>O que vem caracterizar este paradigma é: administração por objetivos; desburocratização; enfoque na meritocracia; indução dos governos a que conduzam a administração como uma empresa; incentivo à externalização de atividades; redução de colaboradores e dirigentes, isto é, promovendo a lógica de mercado pela concorrência entre serviços (Bilhim, 2014).</p>
<p>Para que se alcance a boa governança, as instituições públicas devem assumir a responsabilidade pela salvaguarda dos valores públicos, além de fortalecer alguns aspectos essenciais, tais como: prestação de contas, transparência, resultados eficazes e eficientes, Estado de Direito e processos democráticos (Mandeli, 2016).</p>
<p>Os estudos sobre a governação pública assumem progressiva importância para a administração e políticas públicas desde o início deste século, dadas as consequências dos processos de reforma operados no paradigma da Common Law e na Europa Continental nas décadas de 70, 80 e 90 do século passado. Estes processos de reforma foram provocados por um conjunto de fatores, entre os quais se destacam: défices públicos elevados, estagnação económica, retrocessos no estado de bem-estar social, taxas de desemprego elevadas, redução da confiança nas instituições e nos políticos, invasão da liberdade individual pelo estado (Bilhim, 2017).</p>
<p>A boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento económico e o bem-estar de seu povo. No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos (Peters, 2018).</p>
<p>A agenda da nova governança pública avança célere para substituir a agenda do Consenso de Washington, na medida em que aparece associada a maior equidade económica, melhores condições de vida, maior legitimidade política e transparência. A governança pública possui princípios essenciais para que as políticas públicas atendam ao interesse público. A transparência, a participação da sociedade, a integridade e <i>accountability</i> (responsabilidade) são essenciais para que um governo tenha bons índices de governança pública (OCDE 2020, p. 25).</p>
<p>Compreender a New Public Governance (NPG) como modelo de gestão vai ao encontro do atendimento às demandas atuais impostas pela sociedade às administrações públicas, em que há a necessidade de envolver os cidadãos no processo decisório das políticas públicas. Com isso, numa perspectiva macro, gerar informações sobre a evidenciação da NPG poderá contribuir para o desenvolvimento de estratégias que atendam às demandas que os cidadãos impõem à gestão, algo até então pouco efetivado pelos modelos existentes de administração pública (Pereira & Ckagnazaroff, 2021)</p>
<p>Observa-se que está em curso no mundo, conforme evidencia a literatura e os estudos das organizações multilaterais, notadamente a OCDE, IFAC e Banco Mundial, um movimento acelerado para estruturar novos modelos de governança, notadamente nas suas dimensões: económicas-financeiras, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental. As mudanças em curso para melhorar o desempenho da administração pública estão provocando um esvaziamento da agenda da nova gestão pública (<i>New Public Management</i> - NPM), que está sendo substituída pela agenda da nova governança pública (<i>New Public Governance</i> - NPG) (Matias-Pereira, 2022).</p>

Fonte: Elaboração do autor.

Conforme demonstrado na Tabela 1, a agenda da New Public Management (NPM), apoiada nos preceitos do Consenso de Washington, está sendo substituída pela agenda da New Public Governance (NPG). O modelo relacional da boa governança pública, está alterando a perspectiva da NPM, orientada para priorizar apenas os resultados ofertados à sociedade, para preocupar-se também com os meios como esses resultados são alcançados.

A agenda da boa governança no setor público – traduzida especialmente na oferta de bens e serviços de qualidade, com transparência, participação social, integridade, *accountability* e menor custo para a população – se

apresenta como um modelo importante para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e ambiental. Isso exige formas colaborativas e transparentes entre a administração pública e o setor não-governamental.


5. Conclusões

Procuramos, ao longo deste artigo, analisar e aprofundar a discussão sobre os temas que tratam das mudanças que estão ocorrendo nos países mais avançados no campo da gestão pública para viabilizar uma boa governança pública. Ficou evidenciado que os governos, incluindo o Brasil, em que pese os entraves evidenciados na literatura e nos relatórios das organizações internacionais, continuam evoluindo no esforço de estruturar uma organização estatal capaz de viabilizar uma maior equidade econômica, melhores condições de vida, maior legitimidade política e transparência.

Pode-se argumentar, nesse cenário de turbulências no ambiente econômico e político, afetado pelas crises econômicas e de energia, pandemia de Covid e os desdobramentos do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, que o refluxo no processo de globalização é inevitável. Seus efeitos econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais estão refletindo na maioria dos países no mundo, em especial, nas suas administrações públicas. É previsível que essas mudanças em curso irão contribuir para o aumento das exigências dos cidadãos por gestões inovadoras e menos onerosas.

A análise das motivações que levaram à concepção e à aplicação da governança corporativa no setor público confirmam razoavelmente que o Estado-nação está buscando aperfeiçoar a sua organização estatal, com vista a torná-la eficiente, eficaz e efetiva, para ser capaz de mediar e induzir adequadamente a estratégia de desenvolvimento sustentável e a integração econômica. Assim, é plausível reconhecer, que está havendo um esforço significativo para tornar o país digital, delineado em princípios, objetivos e iniciativas que estão norteando a transformação do governo por meio de tecnologias digitais.

Os resultados das discussões evidenciam que a evolução da governança no setor público possui uma relação direta com as pressões e exigências da sociedade por melhoria da gestão, transparência, *accountability*, maior participação da sociedade, e na qualidade dos serviços públicos. Evidenciou-se, também, a necessidade dos governos de priorizar na agenda política do país a aderência da política a estratégia de governança no setor público.

Pode-se argumentar, por fim, que a agenda da *New Public Governance* (NPG), revela-se promissora no atendimento das demandas por políticas públicas e serviços, de forma mais democrática e transparente, com menor custo. Essas mudanças estão impactando no funcionamento do governo e da administração pública, o que abre a oportunidade do surgimento de novas ideias no campo das teorias de administração pública e na estratégia de governança no setor público. 

Referencias

- Almquist, R., Grossi, G., van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479–487. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>
- Andrew, S. A., Short, J. E., Jung, K., & Arlikatti, S. (2015). Intergovernmental cooperation in the provision of public safety: monitoring mechanisms embedded in interlocal agreements. *Public Administration Review*, 75(3), 401-410. <https://doi.org/10.1111/puar.12312>
- Bao, G., Wang, X., Morgan, D. F., & Larsen, G. L. (2013). Beyond New Public Governance: A Value- Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45 (4), 443 – 467. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399712464952>
- Bertalanffy, L. V. (1977). *Teoria Geral dos Sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Bevir, M. (2011). Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 19 (39), 103-114. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). A nova governança: Práticas e processos para a participação de atores e cidadãos no trabalho do governo. *Public Administration Review*, 65 (5), 547-558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2014). As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. *Revista Sequência*, 69. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p61>
- Bilhim, J. (2017). Nova Governança Pública e Meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 84, 9-25. Lisboa. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Bilhim, J., Pinto, R., & Soares, L. (2015). "Administrative paradigms, ethics and the State intervention in the economy: The case of Portugal", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 91-125.
- Bilhim, J., & Correia, P. (2016). "Diferenças nas perceções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado", *Sociologia*, 31, 81-105. 1 <https://doi.org/10.21747/0872-3419/Soc31a4>
- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217-228, jun. <https://doi.org/10.1177/0020852305053881>
- Bovaird, T.; Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328, set. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- Brasil. Ministério da Economia. (2020). *Estratégia de Governo Digital da Administração Pública Federal 2020-2022*. Brasília: Ministério da Economia.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2016). *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo*. TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

- Brugué, Q. & Subirats, J. (1996). Introducción. In: Brugué, Quin e Subirats, Joan (seleção de textos). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto de Administración Pública, p. 403-418.
- Calame, P. & Talmant, A. (2001). *Questão do Estado no coração do futuro (a): o mecano da governança*. Rio de Janeiro: Vozes.
- CCMD – Canadian Centre for Management Development. (1999). *Citizen-centred service: responding to the needs of Canadians*. Canada: Citizen-Centred Service Network.
- Canotilho, J. J. Gomes (2006). "Brançosos" e Interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina.
- Capano, G.; Howlett, M.; Ramesh, M. (2015). Rethinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. In: Capano, G.; Howlett, M.; Ramesh, M. (Org.) *Varieties of Governance*. London: Palgrave Macmillan, 3-24.
- Carneiro, R.; Menicucci, T.M.G. (2013). Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: Fundação Oswaldo Cruz. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 1, 135-194.
- Castro, C. J. & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, 38 (17), 1-23. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Recuperado em 25 jun. 2022.
- Cavalcante, M. C. N. & Luca, M. M. M. (2013). Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília*, 7 (1), 73-90. <https://doi.org/10.17524/rep-pec.v7i1.138>
- Chhotray, Vasudha & Stoker, Gerry. (2009). *Governance theory and practice: a crossdisciplinary approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica, New Series*, 4(16), 386-405, nov. <https://doi.org/10.2307/2626876>
- Denhardt, Robert & Catlaw, Thomas J. (2017). *Teorias da administração pública*. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Denhardt, Robert. (2004). *Teoria geral de organizações públicas*. Belmont-CA: Wadsworth.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. London, UK: Sage Publications.
- Donaldson, L. (1998). Teoria da contingência estrutural. In: Clegg, S., Hardy, C., & Nord, W. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*, v. 1, 105-133, São Paulo: Atlas.
- Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., & Nicoll, G. (2012). *Public Sector Governance in Australia*. Camberra: Australian National University E Press.

- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <http://doi.org/10.2307/258191>
- Fayol, H. (1990). *Administração industrial e geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, A. O., Antunes, M. C., Isidro-Filho, A., & Oliveira, A. B. S. (2013). Maturidade do alinhamento estratégico entre o plano plurianual do governo federal e os órgãos de controle no Brasil. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 16(2), 31-45.
- Gonçalves, A.O., Barbosa, E.S., Santos, S.C., & Lustosa, P.R.B. (2018). Vinculação político-partidária e desempenho financeiro de estatais no Brasil. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, Florianópolis, 11(1), 145-172, abril. <https://doi.org/10.19177/reen.v11e02018145-172>
- Graham, J.; Amos, B. & Plumptre, T. Principles for good governance in the 21st century. In: Institute on Governance, ago. 2003. (Policy Brief nº 15).
- Hood, C. (1991) 'A New Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- IFAC. International Federation of Accountants - PSC/IFAC. (2001). Study 13. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. Disponível em: www.ifac.org. Recuperado em 15 jun. 2022.
- IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013a. Disponível em: www.ifac.org. Recuperado em 17 jun. 2022.
- IFAC. International Federation of Accountants. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013b. Disponível em: www.ifac.org. Recuperado em 22 jun. 2022.
- IFAC. International Federation of Accountants; Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. International framework: good governance in the public sector., 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Recuperado em 13 jun. 2022.
- IMF. International Monetary Fund. The IMF and the good governance. 2003. Disponível em: www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm. Recuperado em 17 jun. 2022.
- IBCG. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.
- IBCG. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2020). Agenda positiva de governança: Medidas para uma governança que inspira, inclui e transforma. São Paulo: IBGC, nov.
- Jensen, M; Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kreibin, M.; Zucchi, C. & Ramos, F. M. (2017). Índice de transparência dos portais eletrônicos das Unidades Federativas Brasileiras. In: Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 1., 2017, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis, de 4 a 6 de set.

- Mandeli, K. N. (2016). New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. *Habitat International*, 51, 114-123. <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitat-int.2015.10.020>
- Marx, K. (1996). *O capital. Crítica da economia política. Volume 1. Livro primeiro. Série Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural.
- Matias-Pereira, J. (2022). *Governança no setor público*. 2. ed. São Paulo: Gen-Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2020). *Manual de gestão pública contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Gen-Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2018). *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. São Paulo: Gen-Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças públicas*. 7. ed. São Paulo: Gen-Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS, Viçosa*, 2 (1), 109-134, jan./mar. <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>
- Moore, M. (2007). Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 58 (2), 51-179, abr./jun. <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.169>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. (2002). *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Brasília: ENAP.
- North, D. C. (1988). *Institutions and a transaction cost theory of exchange*. St. Louis: Washington University. (Political Economy Working Paper, 130).
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives (1986-1998)*, 5 (1), 97-112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*. México: Fondo de cultura económica.
- OECD. Organisation for economic co-operation and development. (2021). *Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5414aeg2-pt>. Recuperado em 21 mai. 2022.
- OECD. (2020a). *Going Digital in Brazil. OECD Reviews of Digital Transformation*, Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>. Recuperado em 12 mai. 2022.
- OECD. (2020b). *Going Digital Integrated Policy Framework*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dc930adc-en>. Recuperado em 15 mai. 2022.
- OECD. (2020c). *OECD Going Digital Toolkit*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/>. Recuperado em 13 mai. 2022.

- OECD. (2020d). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. Recuperado em 15 mai. 2022.
- OECD. (2018a). *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>. Recuperado em 25 mai. 2022.
- OECD. (2018b). *Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais*. Edição de 2015. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>. Recuperado em 27 jun. 2022.
- OECD. (2017a). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. Recuperado em 27 mai. 2022.
- OECD. (2017b). *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Recuperado em 28 mai. 2022.
- OECD. (2016). *Public governance reform in the OECD: Observations on current approaches; Key lessons to inform future practice?* 53rd session of the Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate; Public Governance Committee, OECD. Paris: OECD Publishing. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC\(2016\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2016)15/en/pdf). Recuperado em 21 mai. 2022.
- OECD. (2001). *Local partnerships for better governance*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264189461-pt>. Recuperado em 22 mai. 2022.
- ONU. *Organização das Nações Unidas*. (2015). *Transformando o nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova York: Nações Unidas, 25-27 de set.
- Osborne, S. P., Randnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Coproduction and the co-creation of value in public services. *Public Management Review*, 18 (5), 639-653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Osborne, S. P. (2017). Public management research over the decades: what are we writing about? *Public Management Review*, 19 (2), 109-113. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1252142>
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P. (2006). *The New Public Governance*. *Public Management Review*, 3, 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (2006), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge & Francis Group.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1998). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação.
- Osborne, D.; Gaebler, T (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- O'Toole, L. (2010). The ties that bind? Networks, public administration, and political science. *Political Science & Politics*, 43 (1), 7–14. <https://doi.org/10.1017/S1049096510990574>
- Peci, A., Pieranti, O.P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15 (46), p. 39-55. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>
- Pereira, B.A.D., & Ckagnazaroff, I.B. (2021). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, 19 (1), 111–122. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200104>
- Peters, B.G. (2018). A boa governança (Prefácio), In: Brasil. Guia da política de governança pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 13.
- Peters, B.G. (2008). Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, 59 (3), 289-307. <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3.151>
- Peters, B.G. (2001). *The Future of Governing*, 2nd Ed. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B.G. (1997). Shouldn't row, can't steer: what's a government to do? *Public Policy and Administration*, 12 (2), 51-61.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8. (2), 223-245.
- Pierik, R. (2003). Globalization and global governance: a conceptual analysis. *Hague Joint Conference*, 454-462.
- Prats I Catalá, J. (2006). Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: Argentina. Projeto de Modernización del Estado. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Buenos Aires.
- Rhodes, R.A.W. (2000). Governance and public administration. In: Jon Pierre (Org.): *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- Rocha, I.; Pereira, A.M.; Bezerra, F.A., & Nascimento, S. (2012). Análise da produção científica sobre Teoria da Agência e assimetria da informação. *Revista de Gestão, São Paulo*, 19 (2), 327-340. <https://doi.org/10.5700/rege426>
- Rutherford M. (1994). *Institutions in Economics, the Old and the New institutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Shaul, J., Stafford, A., & Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, 23 (3), 213-229. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.006>
- Simon, Herbert. (1965). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Stokes, Robert. (1991). *Reluctant partners: implementing federal policies*. Pittsburg: Pittsburg University Press.
- Stoner, James A. F. & Freeman, R. Edward. (1999). *Administração*. 5. ed., Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.
- Teixeira, A.F., & Gomes, R.C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 70 (4), 519-550, out/dez. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>
- Waldo, D. (2014). Desenvolvimento da teoria de administração democrática. *Revista do Serviço Público*, 63(4), p. 541-548. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i4.111>
- Weber, Max. (1979). *Ensaio de sociologia* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- Weber, Max.. (1997). *A ética protestante e o espírito do capitalismo* São Paulo: Pioneira.
- Weber, Max.. (1999). *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*, v. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- Weber, Max. (2002). Burocracia. In: Weber, Max. *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: LTC.
- Williamson, O. (1984). Corporate governance. *The Yale Law Journal*, 93(7), 1197-1230, jun.
- Williamson, O. (1993). The logic of economic organization. In: Williamson, O.; Winter, S. (Eds.) *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. Oxford: Oxford University Press, 90-116.
- Williamson, O. (2005). The economics of governance. *American Economic Review*, 95(2), 1-18. Doi: <https://doi.org/10.1257/000282805774669880>
- Wilson, Woodrow. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222. June. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- World Bank. (2008). What is governance? Washington, D. C.: World Bank. Disponível em: http://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0__CON-5.HTM. Recuperado em 27 jun. 2022.
- World Bank.. IEG (Independent Evaluation Group). 2011. *World Bank Country -Level Engagement on Governance and Anticorruption: An Evaluation of the 2007 Strategy and Implementation Plan*. Washington, DC: Independent Evaluation Group, The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15796>. Recuperado em 17 jun. 2022.
- World Bank. (2021). *Worldwide governance indicators (WGI)*. Washington, D. C.: World Bank. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Recuperado em 28 jun. 2022..

Sobre el autor/About the author

Jose Matías Pereira é advogado e economista, doutor em ciência política pela Universidade Complutense de Madrid (UCM-Espanha), e pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). É professor de administração pública e investigador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, Brasil. Campus Darcy Ribeiro, Prédio da FACE.

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

Repercussões efetivas das inovações democráticas em saúde na América Latina e Caribe

Almeida, Lindijane Souza de Bento

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

✉ almeida.lindijane@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-8520-3530](https://orcid.org/0000-0002-8520-3530)

Freitas, Christiana Soares de

Universidade de Brasília UnB, Brasil

✉ freitas.christiana@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-7237-0463](https://orcid.org/0000-0001-7237-0463)

Daroit, Doriana

Universidade de Brasília UnB, Brasil

✉ doriana.daroit@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-9828-7764](https://orcid.org/0000-0001-9828-7764)

Silveira, Raquel Maria da Costa

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

✉ raquelmcsilveira@hotmail.com

ORCID ID: [0000-0003-4560-1451](https://orcid.org/0000-0003-4560-1451)

Fernandes, Ana Vitória Araújo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

✉ avitoriaaf@gmail.com

ORCID ID: [0000-0003-1139-5864](https://orcid.org/0000-0003-1139-5864)

Documento recibido:

15 noviembre 2022

Aprobado para publicación:

01 marzo 2023

Resumo

O artigo apresenta e discute resultados de pesquisa realizada a partir da análise de 204 inovações democráticas na área de saúde identificadas na América Latina e Caribe. O objetivo principal foi analisar as suas repercussões efetivas em processos políticos governamentais,

consideradas estas, pela metodologia utilizada, como outputs e outcomes. A partir desse referencial foi possível, ainda, discutir as implicações para os contextos democráticos dos países da região. Observou-se que a constituição de um modelo híbrido de inovação democrática, que combina diferentes meios e fins para o alcance de seus objetivos, tende a gerar mais resultados. Embora a maioria gere propostas para o alcance de resultados em potencial (outputs), uma parcela significativamente menor gera resultados efetivos, incidindo, de fato, sobre a promulgação de leis ou implementação de políticas (outcomes). Estes resultados são compreendidos como reflexos das dificuldades enfrentadas pelos países da região em seu processo histórico de aprendizagem democrática.

Palavras-chave

Inovações democráticas; Saúde; Projeto Latinno; Outcomes; America Latina

Resumen

El artículo presenta y discute resultados de investigación a partir del análisis de 204 innovaciones democráticas en el área de la salud identificadas en América Latina y el Caribe. El objetivo principal fue analizar sus repercusiones efectivas en los procesos políticos gubernamentales, considerados estos, por la metodología utilizada, como productos y resultados. A partir de este marco, también fue posible discutir las implicaciones para los contextos democráticos de los países de la región. Se observó que la constitución de un modelo híbrido de innovación democrática, que combina diferentes medios y fines para alcanzar sus objetivos, tiende a generar más resultados. Si bien la mayoría genera propuestas para el logro de resultados potenciales (outputs), una porción significativamente menor genera resultados efectivos, enfocándose, de hecho, en la promulgación de leyes o implementación de políticas (outcomes). Estos resultados se entienden como reflejos de las dificultades que enfrentan los países de la región en su proceso histórico de aprendizaje democrático.

Palabras clave

Innovaciones democráticas; salud; Proyecto Latinno; Resultados; América Latina

Abstract

This article presents and discusses research results based on the analysis of 204 democratic innovations in the health sector identified in Latin America and the Caribbean. The main objective was to analyze its effective repercussions in governmental political processes, considered these, by the methodology used, as outputs and outcomes. Based on this framework, it was also possible to discuss the implications for the democratic contexts of the countries in the region. It was observed that the constitution of a hybrid model of democratic innovation, which combines different means and ends to reach its objectives, tends to generate more results. Although the majority generate proposals for the achievement of potential results (outputs), a significantly smaller portion generates effective results, focusing, in fact, on the enactment of laws or implementation of policies (outcomes). These results are understood as reflections of the difficulties faced by the countries of the region in their historical process of democratic learning.

Keywords

Democratic innovations; Health; Latin project; Outcomes; Latin America

Introdução

O presente artigo discute o tema das inovações democráticas na área de saúde identificadas na América Latina e Caribe. Ao longo dos anos, os estudos sobre experiências participativas foram se tornando frequentes na medida em que se multiplicavam experiências e espaços de participação social. As pesquisas investigavam, a partir de diversas metodologias, a viabilidade do princípio participativo na formação de políticas públicas, bem como em que medida a atuação do poder público era responsiva às demandas da sociedade e fortalecia o ideal democrático.

Nesse contexto, as inovações institucionais voltadas ao fomento da participação social cidadã devem ser percebidas como constitutivas do processo democrático, dissolvendo a dicotomia entre Estado e sociedade (D’Avila Filho, Szwako, Romão, 2015: 9). Porém, Coleman (2017) destaca a necessidade de analisar o alcance das demandas cidadãs em processos políticos governamentais como forma de avaliar a legitimidade democrática das iniciativas. De acordo com essa concepção, a legitimidade democrática é estabelecida quando um sistema político não apenas estimula os *inputs* dos cidadãos, mas também inclui essas demandas nos processos de elaboração de políticas e leis (*outputs* e *outcomes*). Se isso não acontece, verifica-se ausência de legitimidade democrática (Coleman, 2017). Portanto é de fundamental importância identificar e analisar os resultados dos mecanismos de participação cidadã, interferindo – ou não – em processos políticos.

Partindo desta compreensão, o objetivo principal deste estudo foi analisar a efetividade das inovações democráticas no campo da saúde por meio de suas implicações e repercussões efetivas em processos políticos governamentais (*outputs* e *outcomes*), discutindo as implicações para os contextos democráticos dos países da região.

Para tanto, foram analisadas as inovações democráticas identificadas pela pesquisa Latinno, a qual é resultado de investigação com o objetivo de coletar dados sobre as inovações democráticas desenvolvidas em 18 países da América Latina e Caribe entre 1990 e 2016, totalizando 2057 inovações durante esse período.

De acordo com a metodologia proposta pelo grupo de pesquisa Latinno, a inovação democrática pode ocorrer utilizando quatro meios para o alcance de seus fins: participação digital, deliberação, voto direto e representação cidadã. As inovações democráticas também estão relacionadas a finalidades que buscam alcançar, tendo como base de suas práticas a participação social. As finalidades referem-se à igualdade social; inclusão política; estado de direito; responsividade e accountability (Pogrebinschi, 2016).

A metodologia também avalia as inovações democráticas com base em duas variáveis de impacto que aqui mais interessam: *outputs* e *outcomes* (Pogrebinschi, 2017). As duzentas e quatro (204) iniciativas no campo da saúde – identificadas durante o período de 1990 a 2016 – foram analisadas com base nessas duas variáveis. Além destas, a implementação e o cumprimento da finalidade também são variáveis de impacto consideradas pela metodologia.

Foram consideradas, para a análise aqui apresentada, as inovações democráticas que geraram resultados efetivos em processos políticos governamentais (sejam ações, programas ou políticas) ou em instituições a partir da sua implementação¹. Nesses casos, uma inovação democrática terá gerado *output* ou *outcome*. Se houve proposta de resultado, mais ou menos informal, como recomendações e diretrizes para políticas específicas, projetos de lei, mas não necessariamente a política ou a lei implementada, *outputs* são identificados². Um projeto de lei é um exemplo de *output*, ainda que o conceito não se esgote nesse exemplo.

Se um projeto de lei for sancionado e publicado, tornando-se lei, considera-se que a inovação gerou um *outcome*. Se uma recomendação – gerada como resultado de reuniões deliberativas de um conselho de políticas públicas – torna-se parte de uma ação governamental, também passa a ser considerada um *outcome*. Essa variável, portanto, refere-se às “decisões e ações de autoridades políticas: são as políticas implementadas” (Coleman, 2017: 21). Se recomendações – consideradas *outputs* – para determinadas políticas ou ações foram levadas em consideração pelo poder público e foram implementadas, houve *outcome* daquela inovação democrática.

Inicialmente será discutida a participação social na América Latina e Caribe. Em seguida, o artigo apresentará as inovações democráticas em saúde na região, as quais foram identificadas a partir da pesquisa do Latinno, já mencionada. Parte-se da análise acerca das experiências implementadas, investigando-se os meios de participação, o cumprimento da finalidade das inovações democráticas e, em seguida, destaca-se a efetividade dessas a partir da análise dos *outputs* e *outcomes*. A presente pesquisa somente analisou as inovações na política de saúde, obtendo-se, a partir da aplicação deste filtro, 204 experiências na América Latina.

Ao final, observou-se que há uma combinação de diferentes meios e fins na maioria das inovações democráticas e, embora a maioria gere propostas para a intervenção democrática (*outputs*), uma parcela menor incide sobre a promulgação de leis ou implementação de políticas (*outcomes*). Estes resultados podem ser vistos como reflexos das dificuldades enfrentadas pelos países da região em seu processo histórico de aprendizagem democrática.

A Participação Social e as Políticas Públicas em Saúde na América Latina e Caribe

Os processos históricos da América Latina, marcados pela colonização e, em um período mais recente, pelo estabelecimento de governos ditatoriais ao longo de décadas, exerceram influências significativas sobre os processos políticos e a gestão estatal, moldando fortemente as relações entre governantes e cidadãos. Esse cenário caracteriza-se pela presença marcante de desigualdades e pela exclusão de populações que vivem à margem da sociedade. A negação dos seres e saberes, especialmente de indígenas e negros, resultou em uma estrutura de conhecimento e poder que reproduz e reforça desigualdades das mais variadas formas. O aprendizado

¹ Estão excluídas, desse universo analisado, as inovações democráticas que não possuem o intuito de interferir em processos políticos governamentais.

² Vale salientar que os *outputs* considerados por Coleman são, no recorte metodológico do Latinno, apenas os *outcomes* ou resultados efetivos.

democrático, vivido por meio de estados-nação fortemente controlados por grupos historicamente privilegiados, constitui-se desafio que exige novas construções que transformem as práticas estabelecidas.

A década de 1990 caracterizou-se por processos sucessivos de reforma da administração pública, inclusive na América Latina. Novas formas de governança passaram a combinar características de representação, deliberação e participação. De forma conjunta, houve também a promulgação de constituições que declaravam, dentre outras coisas, os direitos fundamentais, a participação popular nos processos decisórios, a justiça e a igualdade social. Esse período marca o “giro da esquerda” na América Latina (Pogrebinski, 2013) ou, como descrito por Burbach, Fox e Fuentes (2013), a “maré rosa”.

Como resultado dessa nova governança, tem-se a ampliação dos meios democráticos para a ação pública. Pogrebinski (2013) assinala a existência de experiências de democracia direta (como referendos e plebiscitos) no período equivalente à terceira onda de democratização, a qual refere-se ao recorte temporal de 1978 a 2009. No entanto, a promoção dessas experiências se deu em grande parte pelos governos. O caso de destaque de mecanismos de democracia direta no continente latino-americano é o Uruguai, onde foram realizadas 18 votações diretas.

A partir disso, a participação social tornou-se um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais. Como afirmou Dagnino (2016:158)³:

Durante pelo menos as duas últimas décadas, a participação institucional da sociedade civil tornou-se amplamente aceita em muitas partes do mundo como um princípio para assegurar o aprofundamento da construção democrática. Na América Latina, entre o início da década de 1990 e o início da década de 2000, novas constituições em 19 países incluíam alguma provisão para participação cidadã, 17 delas incorporavam mecanismos de participação política direta e 14 previam espaços públicos com representação do Estado e da sociedade civil [Tradução das autoras].

A participação social tornou-se eixo central na construção das políticas públicas, transformando-se em um dos princípios do modelo de gestão pública local contemporânea. Conforme Milani (2008, p. 554), a gestão participativa relaciona-se com a “prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (OSCs) no processo decisório de algumas políticas públicas”, tendo se tornado o “paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas”. Para o autor, esse movimento teve como resultado a legitimação da voz política e o desenvolvimento da expertise de muitos atores não governamentais.

A motivação para novas práticas governamentais, considerando fortemente a inclusão cidadã nos processos políticos de tomada de decisão, foi formada a partir de uma conjunção de fatores relacionados à crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política dos eleitores, considerável descaso popular por assuntos públicos, significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório) e níveis elevados de corrupção na administração pública. Nesse sentido, Milani (2008) afirmou que surgiu uma demanda “formulada por atores da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de

³Traduzido do original: During at least the last two decades, the institutional participation of civil society became largely accepted in many parts of the world as a principle to ensure the deepening of democratic construction. In Latin America, between the early 1990s and the early 2000s, new constitutions in 19 countries included some provision for citizen participation, 17 of the incorporated mechanisms of direct political participation, and 14 provided for public spaces with both state and civil society representation.

uma redefinição da representação política”. A partir desse contexto, as experiências participativas concretas foram inúmeras, tanto na América Latina quanto na Europa Ocidental, tais como:

orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outras (Font, 2001; Ziccardi, 2004). Algumas delas remetem-nos ao processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil, ao passo que outras são iniciativas do poder público no âmbito de políticas de descentralização e modernização do Estado (na esfera subnacional) (MILANI, 2008:561).

Fato é que as experiências de participação social relacionam-se às histórias políticas, à tradição cívica local, cultura política e às estruturas de desigualdade socioeconômica de cada nação. Não existem modelos universais, mas múltiplas experiências nas mais diversas áreas das políticas públicas a depender do país em que se originam.

As políticas públicas desenvolvidas no Brasil até o início dos anos 1980 foram fortemente caracterizadas pela centralidade financeira e decisória no âmbito federal, incumbindo aos estados e municípios a função de executores das políticas públicas formuladas de forma centralizada. Nesse sentido, desarticulação e fragmentação institucional passaram a sublinhar as políticas públicas brasileiras, caracterizadas pela dificuldade de coordenação, com efeitos significativos para a eficiência e a efetividade de tais políticas.

A característica relevante desse período foi a exclusão da sociedade civil do processo de formulação e implementação das políticas públicas e do controle social sobre as ações governamentais. Farah (2001), ao chamar atenção para a exclusão da sociedade civil dos processos envolvidos na formulação das políticas públicas naquele momento, ressalta um padrão não-democrático de articulação entre Estado e sociedade, que reforçaria a exclusão de amplos segmentos da sociedade do acesso aos serviços públicos.

Segundo Farah (2001:124), predominava, neste padrão não-democrático, “a opacidade e impermeabilidade das políticas e agências estatais ao cidadão e a ausência de mecanismos de controle da ação estatal, traços constitutivos do regime autoritário”, implicações que, através desse distanciamento, teriam impacto sobre o déficit de *accountability* dos sistemas políticos e de responsabilidade da administração pública.

Tal quadro denotava a necessidade de viabilizar a participação da sociedade nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais. A década de 1980 foi marcada pela luta em prol da democratização em diversas áreas. Uma delas foi, justamente, a política de saúde.

Conforme Silva *et al* (2013:257), a partir do final da década de 1970, “a luta da sociedade por melhores condições de vida e de saúde se dava não mais no campo da legitimação das propostas verticais oriundas do Estado, mas nos espaços e arenas de debates políticos dos movimentos sociais”. A bandeira das discussões se relacionava com o lema “saúde, direito do cidadão e dever do Estado”. Nesse contexto, os movimentos sociais na área da saúde ficaram conhecidos por Movimento Sanitário. No caso brasileiro, tais grupos criaram e ocuparam espaços institucionais propondo mudanças na política. Foi proposta a criação de um sistema único de saúde de caráter público, descentralizado e hierarquizado nas unidades de atenção à saúde, com a participação da população no controle, na organização dos serviços e na utilização dos recursos financeiros.

Desde 1941, as conferências de saúde se constituíam como espaços voltados à discussão temática. Mas foi em 1986 que as discussões ganharam foco, voltando-se à busca pela democratização e universalização da política

(Kruger, 2007). Esta conferência contou com a participação de cerca de 5 mil pessoas, entre profissionais de saúde, usuários, técnicos, políticos, lideranças populares e sindicais, proporcionando uma discussão que se configurou como base para as propostas de reestruturação do modelo de saúde brasileiro.

As demandas populares por maior participação na definição e gestão do Estado oriundas do intenso período de ditadura civil-militar resultaram na Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, que institucionalizou os processos participativos em todas as áreas da construção de políticas e gestão estatal. A Constituição Federal (CF) de 1988 é considerada o principal marco institucional da redemocratização do país. De acordo com Abrucio e Loureiro (2018:45), na Constituição “estão as regras legais que representam tanto as aspirações sociais como o projeto que gerou a ampliação de direitos e a participação dos cidadãos”.

No campo da saúde, iniciativas como as conferências e os conselhos perpassam os entes federativos e estão abertos a uma composição multiatorial que envolve sociedade civil, movimentos sociais, governo e setor empresarial. Foi com a Constituição de 1988 que as conferências ganharam impulso em seu poder de definição de políticas públicas em saúde via participação ampliada da sociedade.

As reivindicações e os novos conceitos foram incorporados na Constituição e na legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei 8.080/90, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS) e da Lei 8.142/90 (Brasil, 1990), que institucionaliza a participação da comunidade com a criação das Conferências e dos Conselhos de Saúde no Brasil, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal (Silva *et al*, 2013). Tais conselhos, por sua vez, destacam-se como espaços de diálogo e interação entre Estado e sociedade, sendo criados para viabilizar a participação social nas mais diversas políticas públicas. Conforme Silva *et al* (2013:258):

Os Conselhos de Saúde constituíram uma alternativa fundamental para a concretização da democracia participativa e o desenvolvimento de parcerias importantes no processo de gestão do SUS, já que se trata de um órgão colegiado, de caráter permanente e onde a participação da comunidade se dá paritariamente com representantes da gestão, prestadores de serviços e representantes institucionais. Assim, as Conferências e os Conselhos de Saúde se consolidaram como principais formas de a sociedade civil organizada participar das decisões das políticas públicas do setor saúde com o intuito não só de controlar (fiscalizar) o Estado, mas também democratizar as decisões em saúde, isto é, exercer de fato a participação cidadã, que também pode ser compreendida como controle social.

No caso brasileiro, por exemplo, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que foram inseridos – no planejamento e na gestão pública brasileira – instrumentos para estimular práticas democráticas que promovessem maior integração entre demandas cidadãos e ação estatal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 foi fundamental para a consolidação de um movimento descentralizador, tendo, de um lado, definido a revalorização dos entes municipais e, de outro, ampliado os espaços de participação social capazes de proporcionar a interação entre Estado e sociedade.

Essa mudança no cenário jurídico institucional se concretizou nas mais diversas áreas da política, a exemplo da política urbana, e partiu de uma ideia da insuficiência das ações puramente técnicas na condução da efetividade das ações públicas, inserindo-se no planejamento governamental a necessidade de considerar o elemento político da participação popular. Nesse contexto, foram intentadas profundas transformações administrativas, facilitadas pela criação de um arcabouço legal que incentivou o processo de gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, conforme Milani (2008:552), “a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local”. Assim, o discurso de integração do elemento político na gestão e no planejamento das políticas tornou-se essencial no contexto democrático recente.

Entretanto, ao longo dos anos, os instrumentos participativos e a própria inserção da população na discussão das políticas públicas começaram a ser questionados em seu aspecto qualitativo. De acordo com Subirats (2001:5), constata-se uma forte corrente de ascetismo⁴ “especialmente em relação à opção que defende o aumento da participação, considerando que, dada a urgência e complexidade e seriedade dos problemas que enfrentamos (...), não há muito espaço para “alegrias” participativas”.

No que se refere à participação dos movimentos sociais em processos decisórios de políticas públicas, Dagnino e Tatagiba (2010) colocam que existe uma tensão constitutiva, na qual os princípios de participação, cidadania e democracia coexistem com a existência de relações personalizadas e clientelistas como forma de acesso ao Estado. Isto impõe barreiras ao exercício e à construção da democracia participativa. Nesse sentido, Abrucio e Loureiro (2018:38) afirmam:

O grande desafio nas democracias contemporâneas está em combinar a ação eficiente do Estado na gestão de suas políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões, garantindo-se assim a contínua responsabilização dos que decidem. Responsabilização política estendida implica a institucionalização de práticas continuadas de controle sobre os eleitos – não só no momento eleitoral, mas também durante todo o mandato – e sobre os burocratas policy makers – tanto os encarregados da gestão quanto os responsáveis pelo controle interno e externo ao Executivo.

Algumas discussões e análises sugerem que a contribuição da participação social para a construção de políticas públicas eficientes esbarra na diversidade que caracteriza as poliarquias (Dahl, 2001). Esse cenário é observado no que tange, principalmente, à cultura política, à confiança nas instituições e ao respeito às normas sociais. Também estão presentes questionamentos acerca da consolidação da democracia na América Latina, pautados nos anos de instabilidade política ou falhas, como o clientelismo e a corrupção (Pogrebinschi, 2017). Nesse contexto, surge o debate acerca da efetividade da participação em diferentes contextos.

No Brasil, inúmeros são os estudos realizados sobre processos participativos⁵ no campo da saúde, abrangendo estudos que analisam a participação social nas decisões que orientam o Sistema Único de Saúde (SUS) (Guizardiet al, 2004), representação nas conferências de saúde (Lacaz, Flório, 2009), construção de canais participativos em países em desenvolvimento (Vargas-Cortes, 2002), sistema integrado de participação e deliberação (Faria, Lins, 2013) e muitas outras temáticas.

⁴ Redação original da citação: “sobre todo en lo que concierne a la opción que preconiza aumentar la participación, considerando que, ante la urgencia y la complejidad y gravedad de los problemas con que nos enfrentamos (...), no hay demasiado espacio para “alegrías” participativas”.

⁵ Para um panorama destes estudos ver AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de representação social no Brasil. Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 e SOUZA, C.H.L A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão 1718. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

A partir destes estudos compreende-se que a participação nas deliberações sobre as políticas e ações de saúde é um elemento em permanente questionamento, tanto em seus processos como em seus resultados. Ao analisar os processos e resultados participativos, o próprio conceito de participação é questionado e, assim, também transformado quanto à composição dos atores participantes, à organização dos processos e aos focos de deliberação.

No seio dessa discussão, torna-se necessário o estudo de experiências que façam dialogar teoria e prática da participação social para a construção de relações pactuadas e de posições complementares entre os diferentes grupos de interesse – representados pelos governos ou não. Tais realidades permitem a demonstração da viabilidade do princípio participativo na formação de políticas públicas e, conseqüentemente, torna responsiva a atuação do poder público, fortalecendo o ideal democrático (Dahl, 2001). Em tal análise, deve-se considerar que os formatos participativos possuem seus problemas de representação, assim como as formas tradicionais de representação política enfrentam déficit participativo”. Desse modo, as inovações institucionais, voltadas ao fomento da participação social, devem ser percebidas como constitutivas do processo democrático (D’Avila Filho, Szwako, Romão, 2015:9).

Novos desenhos institucionais, com a participação efetiva de múltiplos atores e resultados que transformem positivamente as dinâmicas e estruturas políticas e sociais e as condições de vida da população, podem ser entendidos como inovações democráticas. Entende-se assim, a exemplo de Hulgard e Farrarini (2010), que processos e resultados não podem ser dissociados no fluxo inovativo. Esta observação é pertinente sob a perspectiva democrática, pois os processos são tão relevantes quanto os resultados obtidos, especialmente em jovens democracias como as latino-americanas.

A inovação democrática ocorre de forma ampliada, vindo a facilitar a participação social por meio de novos instrumentos para tanto. A inserção da sociedade civil nos processos decisórios é possível, contemplando aspectos para além da democracia representativa. Esse cenário pode vir a proporcionar aos cidadãos um papel fundamental no ciclo de políticas públicas (Pogrebinschi, 2018). Assim, as inovações democráticas podem ter sua origem na estrutura estatal, mas também em movimentos sociais, empresas privadas ou organizações do terceiro setor, ou mesmo serem oriundas de ações desenvolvidas pela sociedade civil. Isto retira a unicidade do Estado na elaboração e execução de inovações voltadas à formulação de leis, ações, programas e políticas públicas, exigindo maior capacidade de resposta da gestão estatal às demandas sociais e mecanismos mais elaborados de accountability.

No entanto, os estudos voltados às inovações democráticas na América Latina, seja considerando seus resultados, seja considerando seu desenho institucional, estão centrados em estudos de caso (Pogrebinschi, 2018). Surge, com isso, a necessidade de pesquisas que possam oferecer um panorama mais abrangente das inovações democráticas existentes. Conforme Vera e Lavalle (2012), avaliar o alcance e as limitações das experiências participativas revela-se como um exercício particularmente fértil para melhorar a qualidade das políticas públicas. Nesse sentido, a seguir será demonstrado um panorama geral das inovações democráticas de saúde na América Latina a partir do estudo das experiências identificadas e descritas pelo Latinno e disponíveis em sua plataforma (2017).

Inovações Democráticas em Saúde na América Latina e Caribe

A plataforma Latinno é resultado de projeto de pesquisa cujo objetivo é coletar dados sobre as inovações democráticas desenvolvidas em 18 países da América Latina e Caribe. A pesquisa aqui discutida identificou as

inovações que constavam da plataforma até o ano de 2016, totalizando 2057 inovações. Como dito anteriormente, quatro são os meios possíveis de desenvolvimento de uma inovação democrática: participação digital, deliberação, voto direto e representação cidadã (Pogrebinschi, 2016).

A *participação digital* refere-se às “formas de participação que envolvem tecnologia da informação e comunicação (TIC), incluindo computadores conectados à internet e dispositivos móveis” (Pogrebinschi, 2017). A *deliberação* diz respeito às formas de interação mútua nas quais os participantes têm a oportunidade de expressar suas opiniões e ouvir a perspectiva dos demais em um processo constante de troca comunicativa. Já o *voto direto* representa os instrumentos de democracia direta. São exemplos o referendo, o plebiscito, a consulta pública, a revogação de mandato e todas as demais opções de votação direta existentes. Por fim, a *representação cidadã* se refere a mecanismos de representação não eleitoral em que os cidadãos ou organizações da sociedade civil atuam ou falam em nome dos demais (sejam cidadãos ou grupos sociais específicos).

As iniciativas podem ser compreendidas também a partir dos seus fins. Na metodologia adotada são cinco as finalidades possíveis de uma inovação democrática: *accountability*; *responsividade*; *estado de direito*; *inclusão política* e *igualdade social*. Novamente, destacam-se os fins que visam mais de uma combinação. Nota-se, portanto, que os meios utilizados objetivam aprimorar a qualidade da democracia, assim, participação cidadã nesse processo é tida como meio para atingir esse objetivo e não uma finalidade em si mesma.

Para fins metodológicos, é necessário destacar que “cada caso, para o Latinno, significa uma experimentação particular com participação cidadã, que é um desenho institucional, e nem todas as ocorrências de uma mesma inovação” (Pogrebinschi, 2018). Ou seja, um caso, para o Latinno, é sempre um único desenho institucional baseado em algum ou vários dos meios de participação cidadã e que afeta alguma, várias ou todas as etapas do processo de desenvolvimento de políticas públicas.

Nesse sentido, a plataforma registra a inovação uma única vez, independente de quantas experiências existam no território. Esse é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, por exemplo, os quais somente foram contabilizados pela plataforma uma única vez. Desse modo, é possível inferir que a dimensão territorial dos países influenciará menos nos resultados das análises do que a cultura política daquela nação, visto que não será contabilizada a recorrência de cada experiência, mas sim, a diversificação das inovações.

Em dezoito países latino-americanos foram constatadas experiências de inovação participativa. Os países e o total de inovações são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 1: Inovações democráticas em Saúde implementadas na América Latina.

País	Inovações democráticas			
	Total	Implementadas	Parcialmente implementadas	Resultado desconhecido
Argentina	17	15	1	1
Bolívia	15	15		
Brasil	21	21		
Chile	8	6	2	
Colômbia	3	3		
Costa Rica	9	9		
El Salvador	7	4	3	
Equador	11	9	2	
Guatemala	5	5		
Honduras	11	8	2	1
México	12	11	1	
Nicarágua	7	7		
Panamá	10	9	1	
Paraguai	12	11	1	
Peru	20	19	1	
República Dominicana	11	9	2	
Uruguai	14	10	4	
Venezuela	11	10	1	
Total	204	181	21	2

Fonte: elaboração própria, com base na plataforma LATINNO, 2018.

A análise do Quadro 1 revela que a maior parte das experiências identificadas na América Latina foi implementada. Das 204 experiências identificadas, 181 (88%) foram consideradas implementadas e 21 experiências, equivalente a 10% foram parcialmente implementadas. Uma experiência na Argentina e uma em Honduras não possuem resultado conhecido⁶.

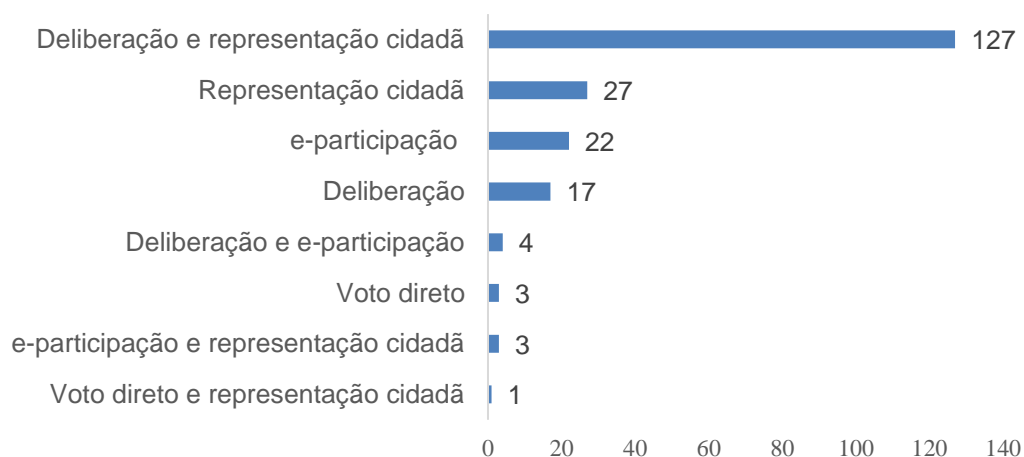
⁶ A plataforma Latinno obtém tais informações acerca da implementação das inovações a partir de documentos como relatórios, publicações, revisão de literatura e também por contato direto com as organizações, sejam governamentais, da sociedade civil ou outras.

Dentre os dezoito países estudados, o Brasil aparece com o maior número de experiências participativas. Tal resultado é reflexo da mudança ocorrida no cenário jurídico institucional brasileiro a partir da Constituição de 1988. Conforme acima destacado, nesse período foi constatada a necessidade de considerar o elemento político da participação popular (Milani, 2008). Nesse contexto, foram intentadas transformações administrativas, facilitadas pela criação de um arcabouço legal que incentivou e também instituiu o processo de gestão democrática e fundamentou a criação de diversas experiências de inovação.

Juntamente com o Brasil, o Peru (20), a Argentina (17), a Bolívia (15) e o Uruguai (14) apresentam o maior número de experiências participativas. Ao analisar a relação entre a quantidade de inovações consideradas implementadas e o total de experiências de cada nação (denominada, aqui, como taxa de implementação das experiências), o Brasil, novamente, merece destaque por ter implementado 100% de suas inovações. De maneira similar, na Bolívia, embora tenham sido identificadas apenas 15 experiências, 100% delas foram implementadas. Peru, Argentina e Uruguai também são países que se destacaram. Contudo, essas nações apresentam inovações não totalmente implementadas, apresentando uma taxa de implementação de 19, 15 e 10 experiências, equivalente a 95%, 88% e 71% respectivamente. Ressalta-se, aqui, a importância dos processos inovativos de cunho democrático, mesmo que não completamente implementados. Como já discutido, a existência de novos desenhos institucionais indica a existência de abertura democrática que permita a participação cidadã. No aprendizado democrático, este é um elemento central, pois apresenta um potencial para o desenvolvimento de novas experiências que transformem a ação autocrática do Estado, mas também preparem os cidadãos para o exercício da democracia em outros momentos e espaços sociopolíticos.

Essas inovações democráticas entendem o voto direto, a e-participação, a representação cidadã e a deliberação como meios para alcançar os direitos promulgados nas constituintes do período considerado como o “giro da esquerda” latino-americana. Essas experiências buscam como fins a *accountability*, o estado de direito, a igualdade social, a inclusão política e a responsividade (Pogrebinschi, 2018). No que diz respeito às inovações democráticas para a saúde, poucas utilizam exclusivamente um meio para o alcance de seus fins. Foi observado que a maior parte das experiências mesclam meios para atingir seus objetivos. O gráfico abaixo demonstra em termos quantitativos quais meios são utilizados pelas experiências.

Gráfico 1: Meios democráticos das inovações em saúde na América Latina



Fonte: elaboração própria, 2018.

O meio democrático de representação cidadã foi aquele utilizado pela maior parte das inovações, seja a partir do seu uso exclusivo, seja combinado à deliberação. Em segundo lugar, o meio democrático mais utilizado foi a e-participação. De modo geral, todas as experiências de e-participação contempladas nesse artigo surgiram a partir do ano de 2010. Algumas inovações combinaram esse meio também com a deliberação. Este último meio, por sua vez, ocupa o terceiro lugar de uso exclusivo pelas experiências estudadas. Onze inovações combinaram outros meios. Esta predominância das iniciativas com meios combinados, especialmente em deliberação/participação cidadã, indica uma preocupação com a inclusão da sociedade na definição das decisões estatais de forma a garantir maior democratização das práticas decisórias.

Quadro 2: Cumprimento da finalidade das inovações democráticas na América Latina.

País	Total	Cumprimento da finalidade			Resultado desconhecido
		Cumpriu a finalidade	Cumpriu parcialmente a finalidade	Não cumpriu a finalidade	
Argentina	17	10	4		3
Bolívia	15	7	1		7
Brasil	21	11	8		2
Chile	8	5	3		
Colômbia	3	1	1	1	
Costa Rica	9	6	3		
El Salvador	7	3	4		
Equador	11	9	2		
Guatemala	5	4	1		
Honduras	11	7	2		2
México	12	11	1		
Nicarágua	7	5	2		
Panamá	10	7	2		1
Paraguai	12	9	3		
Peru	20	19	1		
República Dominicana	11	8	2		1
Uruguai	14	8	5		1
Venezuela	11	9			2
Total	204	139	45	1	19

Fonte: elaboração própria, com base na plataforma LATINNO, 2018.

Em pesquisa realizada em 2018, com 526 inovações democráticas digitais identificadas em países da América Latina e Caribe, também foi identificado que as iniciativas desenhadas com base no modelo híbrido de composição (unindo diversos meios para o alcance dos seus fins) tendem a produzir mais outputs e outcomes do que aquelas focadas em apenas um meio de desenvolvimento de suas ações (Freitas; Cardoso; Andrade, 2019). Esta abordagem é coerente com a busca de democratização nos países latino-americanos, bem como com a

compreensão do Estado como mais um agente, e não o único, a decidir sobre programas e políticas públicas. A análise do cumprimento das finalidades das inovações democráticas na América Latina também foi realizada. O quadro 2 permite a visualização do número de experiências que cumpriram as suas respectivas finalidades.

O cumprimento de finalidade das inovações democráticas é pautado a partir do alcance ou não dos objetivos e metas propostos nos desenhos das experiências. Observa-se que, nesse quesito de impacto, o cumprimento da finalidade, diferentemente da implementação da experiência, possui mais casos que cumpriram parcialmente sua finalidade.

A análise do quadro anterior permite inferir que a maior parte das experiências foram classificadas como havendo “cumprido a sua finalidade”, representando 139 inovações democráticas (68%). Do total de inovações, 35 delas “cumpriram parcialmente a finalidade”, ou 32% do universo pesquisado. Nesse sentido, apenas uma inovação não cumpriu a sua finalidade e 19 (9,3%) possuem resultado desconhecido.

Chama-se aqui atenção para a dificuldade de verificar se a finalidade da experiência democrática foi alcançada, dado que o fluxo inovativo envolve tanto processos quanto resultados, podendo impactar as dinâmicas políticas e sociais, bem como as estruturas estabelecidas na sociedade. Algumas das suas repercussões, além de serem de difícil mensuração, podem ser percebidas somente em períodos temporais maiores, para além do escopo temporal de registro e análise das inovações descritas aqui.

Após cerca de trinta anos de existência dessas inovações democráticas é possível notar que ainda há dificuldades em atingir os seus objetivos e metas. A motivação para tanto se constitui como uma interessante agenda de pesquisa, devendo-se estudar as diferenças existentes nos países da América Latina e Caribe com maior número de inovações democráticas. Essas diferenças entre países incluem políticas diferenciadas com tendência a enfatizar, de forma mais ou menos intensa, ações democráticas e iniciativas que encorajam a participação cidadã.

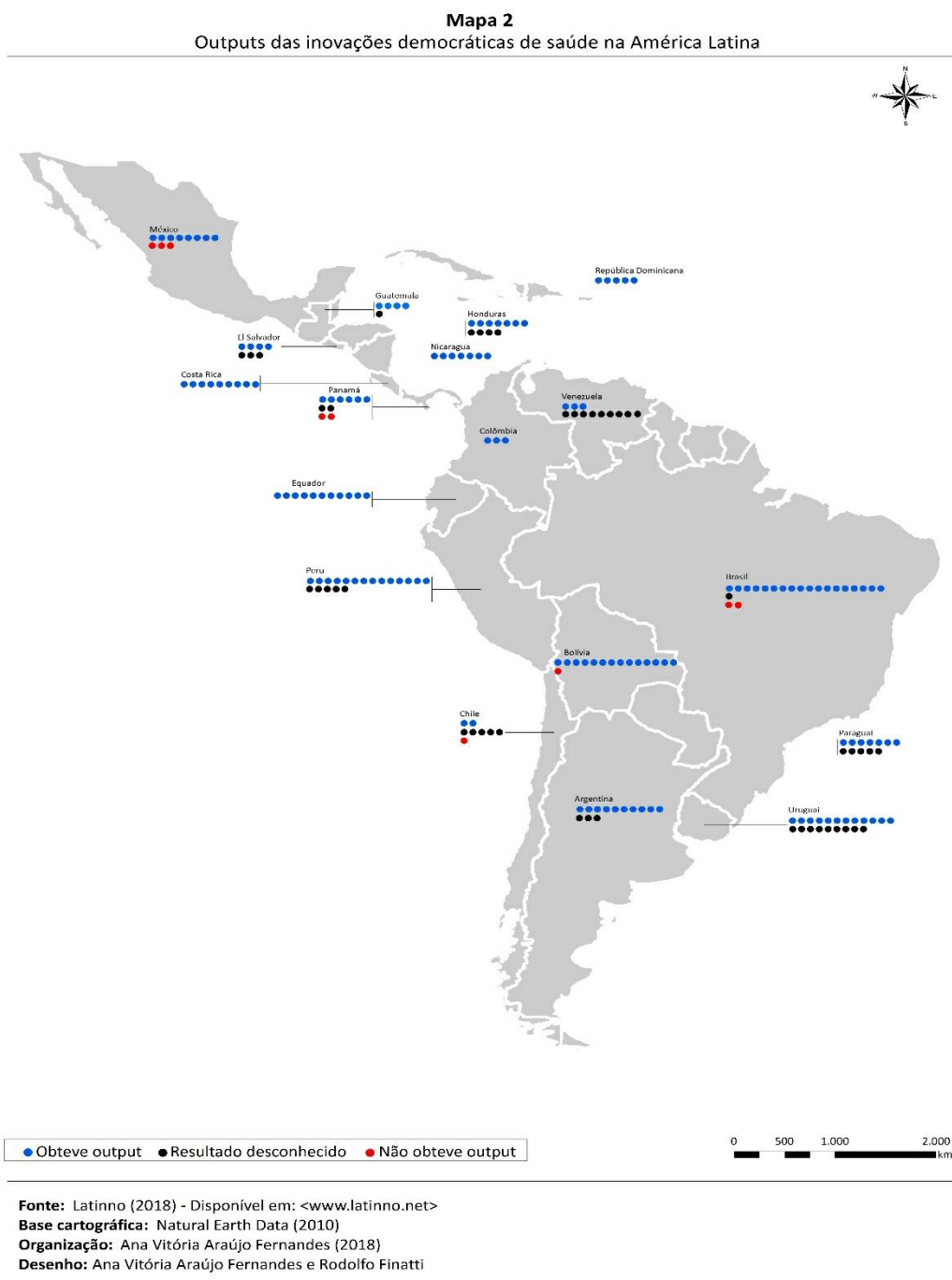
Considerar tais características implica compreender a construção de políticas sob a sua dimensão relacional. Significa que “seus resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas” (Tatagiba, Abers, Silva, 2018).

O Quadro 2 demonstra que as nações que apresentam o maior número de inovações democráticas (Brasil, Peru, Argentina, Bolívia e o Uruguai) não correspondem à totalidade dos países que apresentam o maior número de inovações que cumpriram total ou parcialmente a finalidade das experiências. Dentre as 18 nações, El Salvador (60%), Brasil (49%), Uruguai (43%), Costa Rica (39%) e Colômbia (34%) são os países que apresentaram o maior percentual de experiências que cumpriram as suas finalidades, seja total ou parcialmente. Estão ausentes desta lista o Peru, a Argentina e a Bolívia, os quais, embora possuam um número elevado de inovações, parecem não possuir estratégias para tornar eficazes as suas inovações. Percebe-se que a maior parte das experiências foi exitosa, embora ainda existam desafios para a promoção da eficácia das experiências. As dificuldades oriundas da experiência recente com a democracia, bem como os processos históricos pelos quais os países da América Latina e Caribe passaram, fornecem uma dimensão dos desafios referentes ao efetivo exercício da democracia. Os moldes tradicionais hierarquizados e fortemente burocráticos da gestão estatal, bem como a estrutura de privilégios sociais podem ter reflexos sobre a dificuldade de implementação exitosa das inovações democráticas.

Outputs e Outcomes das Inovações Democráticas

Outputs e outcomes são duas variáveis de impacto fundamentais para a avaliação das repercussões das inovações democráticas. De acordo com a existência de resultados – potenciais (outputs) ou efetivos (outcomes) – foi possível analisar a distribuição das inovações democráticas pela região. O mapa a seguir permite a visualização da distribuição das inovações na América Latina e Caribe segundo os outputs e outcomes obtidos.

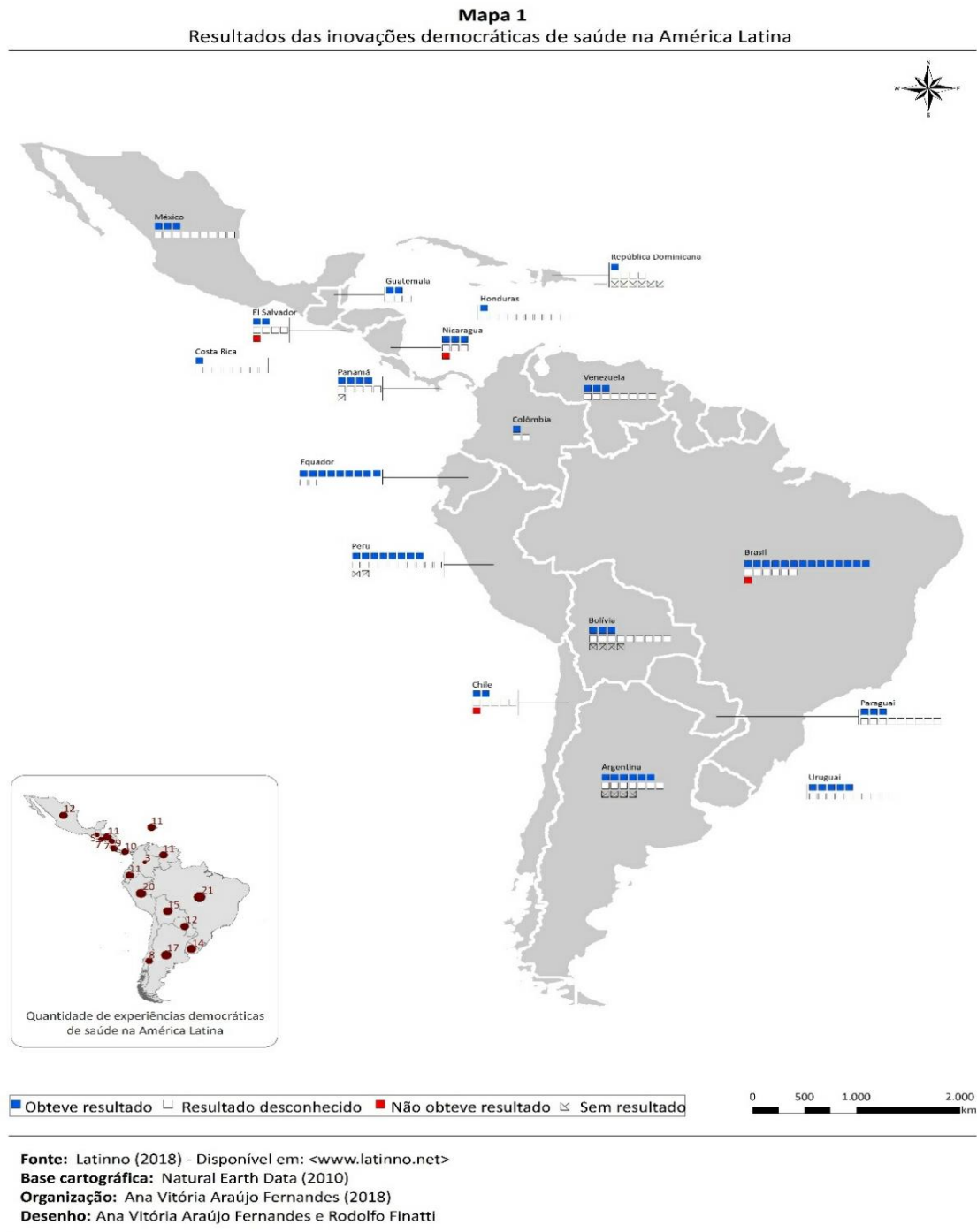
Mapa 1: Output das inovações democráticas da América Latina.



Fonte: elaboração própria, 2018.

Foi analisado, primeiramente, os outputs alcançados pelas inovações estudadas. Ressalta-se, novamente, que os *outputs* são resultados em potencial obtidos pelas inovações democráticas, tais como recomendações políticas, projetos de lei, decisões obtidas em conselhos ou conferências de políticas públicas; não implica, contudo, a implementação dessas recomendações. O mapa 1 demonstra, em termos quantitativos, as inovações democráticas que tiveram *outputs*.

Mapa 2: Resultados (outcomes) das inovações democráticas em Saúde na América Latina.




Fonte: elaboração própria, com base no Latinno, 2018.

É importante destacar que foram observados outputs em 149 das 204 inovações identificadas, ou 73% do total. Apenas cinco países (Panamá, México, Chile e Brasil) não obtiveram outputs em alguma de suas experiências. As tensões constitutivas das instâncias participativas discutidas anteriormente caracterizam processos em disputas, os quais podem não gerar os outputs pretendidos. Mesmo que os meios estejam concentrados na deliberação e na participação cidadã (Gráfico 1), não há garantia que as decisões tomadas e ações definidas nas instâncias participativas sejam incorporadas em políticas governamentais ou no arcabouço legal. Embora o número de inovações com outputs tenha sido elevado (73,03% do total), somente 47,65% (equivalente a 71 experiências dentre as 149) geraram outcomes. Quando se relaciona, em termos percentuais, o número de experiências que obtiveram outcomes e o total de inovações analisadas, o percentual cai ainda mais. Apenas 34,8% das inovações democráticas conseguiram gerar outcomes ou efeitos sociais e/ou políticas implementadas. Isto indica uma baixa efetividade das inovações democráticas e coloca em questão a capacidade dos Estados em implementarem os resultados dos processos participativos, bem como a efetividade e a legitimidade da gestão democrática.

O mapa 2 reflete a quantidade de inovações democráticas que tiveram outcomes. Uma experiência pode cumprir sua finalidade e o objetivo a que se propôs sem, no entanto, obter resultados efetivos como elementos constitutivos de políticas públicas ou outras ações governamentais. Assim, entende-se como outcomes ações que tenham sido promulgadas ou implementadas pelas instâncias governamentais. Em termos percentuais, o Equador é o país que mais se destaca em termos de obtenção de resultados (outcomes), nove (99%) de suas onze experiências atingiram tais resultados. O Brasil ocupa a segunda posição, com mais de 13 (treze) experiências, um valor superior a 50% do total das inovações desenvolvidas no país.

Considerações Finais

O cenário complexo das democracias latino-americanas representa um desafio para o estabelecimento de instâncias e de processos participativos que modifiquem os padrões centralizados e autocráticos de decisões políticas e administrativas. A criação de novos desenhos institucionais voltados para a participação requer tanto a abertura do Estado, inclusive administrativamente, como também o envolvimento da população que será motivada, por sua vez, por condições políticas e socioculturais que permitam a existência de práticas, normas e atos democráticos, sendo que tais condições não são necessariamente dependentes de configurações estatais. O panorama das inovações na América Latina e Caribe indica que as inovações democráticas existem e se estabelecem como meios para a deliberação e participação cidadã em suas mais variadas formas. No entanto, ainda carecem de resultados processuais e finalísticos, vistos como expressão de sua capacidade de gerar leis, políticas públicas, programas e ações governamentais. Em um contexto atual em que o giro à esquerda ou a maré rosa parecem perder força e presença, as disputas pelo sentido da participação e pela capacidade de interferir nas deliberações ganha novos contornos. Para além do foco na deliberação, a possibilidade de participação efetiva é a disputa principal. Ou seja, a manutenção dos espaços democráticos, mesmo que estes sejam incipientes, configura-se como elemento central no cenário atual.

A estrutura estatal, mesmo em contextos democráticos, pode facilitar ou dificultar a geração de inovações democráticas. Sugere-se, nesse sentido, uma questão a ser melhor investigada em pesquisas futuras: a relação entre a estrutura de gestão estatal e os resultados obtidos com os processos participativos a fim de investigar se as deliberações foram implementadas e avaliadas, bem como os resultados obtidos sob a perspectiva do desenvolvimento democrático. 

Referencias

- Burbach, R.; Fox, M.; Fuentes, F. Latin America's Turbulent Transitions: The Future of Twenty-First-Century Socialism. London: Zed Books, 2013.
- Dahl, R. Sobre a democracia. Brasília: UnB, 2001.
- Dagnino, Evelina. State–Society Relations and the Dilemmas of the New Developmentalist State. IDS Bulletin. Transforming Development Knowledge. v.47 | n.2A | November 2016.
- Dagnino, E., Tatagiba, L. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. Revue Internationale de Politique Comparée, v. 17, n. 2, p. 167-185, 2010.
- D'avila Filho, Szwako & Romão. Representação, participação e intermediação. Interseções [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 7-14, jun. 2015.
- Farah, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 2001.
- Faria, C.F.; Lins, I.L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, L; SOUZA, C.H.L. (Org.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília : IPEA, 2013.
- Freitas, C. S.; Cardoso, V.; Andrade, S. Democracy and e-Participation in Latin America and the Caribbean. Especial Gobernanza e Innovaciones democráticas en América Latina. ISSN: 2174-9515. Vol. 6 Núm. 128-134, 2019. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/issue/view/59>
- Guizardi, F.L. et al. Participação da Comunidade em Espaços Públicos de Saúde: uma Análise das Conferências Nacionais de Saúde. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 14(1):15- 39, 2004.
- Hulgard, Lars; Ferrarini, Adriane V. Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública? Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 46, n. 3, p. 256-263, 2010.
- Kruger, Tânia Regina. Conferências nacionais de saúde: ganhos democráticos ou reprodução da nossa cultura política? Serviço Social & Saúde. Campinas v. 6 n. 6 p. 1–170 Maio 2007.
- Lacaz, F.A.C; Flório, S.M.R. Controle social, mundo do trabalho e as Conferências Nacionais de Saúde da virada do século XX . Ciência & Saúde Coletiva, 14(6):2123-2134, 2009.
- Milani, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública. RAP – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.
- Subirats, J. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Org.). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2001. p. 33-42.
- Silva, Claudio Valdivino; Silva, Diego Ferreira Lima, Souza, Elza Maria. A Participação da Sociedade Civil na Democratização do Setor de Saúde no Brasil. Revista brasileira de educação médica. 37 (2):254 259 ; 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbem/v37n2/13.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

Pogrebinschi, Thamy. El giro pragmático de la democracia en América Latina. 2013.

Pogrebinschi, Thamy. Innovandola Democracia en América Latina. 2017. Disponível em: <<https://www.open-democracy.net/democraciaabierta/thamy-pogrebinschi/innovando-la-democracia-en-am-rica-latina>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

Pogrebinschi, Thamy.. Latinno - Innovation for Democracy in Latin America - Codebook. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <Latinno@wzb.eu>. em: 06 jun. 2018.

Tatagiba, Luciana; Abers, Rebecca; Silva, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES; R. LOTTA, G.; OLIVEIRA, V (Orgs.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. IPEA: Brasília, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720&Itemid=433

Vargas Cortes, S.M. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, 4(7):18-49, 2002.

Vera, Ernesto Isunza; Lavelle, Adrian Gurza. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos* 92. Março 2012

Sobre las autoras/ About the authors

Lindijane Almeida possui graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Ciência Política (1998), mestrado (2001) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006), na área de concentração Desenvolvimento Regional. A partir de 2009 é professora adjunta do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas/Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania. Christiana Soares De Freitas Atualmente é Professora Adjunta IV do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (FD) e do Curso de Graduação do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis (FACE) da Universidade de Brasília (UnB). É membro fundador e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). É Coordenadora do eixo de Pesquisa sobre Direitos Humanos na Internet (Direitos Digitais) do Centro de Política Digital para América Latina (Latam Digital). É pesquisadora do Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) Doriana Daroit é mestra e doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bacharel em Engenharia Química pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora adjunta da UnB, atua no Departamento de Administração e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, neste último também enquanto coordenadora. Raquel Maria Silveira Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013) e Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (2013). Áreas de Interesse (áreas de interesse de ensino e pesquisa) Estuda gestão/administração pública e processos de formulação, implementação de políticas públicas, com enfoque na gestão

participativa e relações Estado-Sociedade. Possui pesquisa acerca da atuação dos movimentos sociais na produção das políticas públicas e da sua relação com o Estado. Possui pesquisa acerca da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana de Natal. Realiza investigação sobre a temática dos Resíduos Sólidos, de seu aspecto normativo (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e da inclusão social de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis por meio de organizações autogestionárias. Pesquisa sobre a formação de gestores públicos no Brasil e sua inserção no mercado de trabalho. Tem interesse pela temática das políticas públicas, do Direito Constitucional, Ambiental e do Trabalho. Ana Vitória Fernandes possui graduação em Gestão de Políticas Públicas Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialização Gerenciamento de Projetos Fundação Getúlio Vargas Mestrado Estudos Urbanos e Regionais Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

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

Algunas notas sobre la innovación tecnológica y gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado (España)

Casarrubios Blanco, Elena

Universidad Rey Juan Carlos (URJC), España

✉ e.casarrubiosb@alumnos.urjc.es

ORCID ID: [0000-0003-4301-5387](https://orcid.org/0000-0003-4301-5387)

Documento recibido:

29 septiembre 2022

Aprobado para publicación:

01 marzo 2023

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la innovación tecnológica asociada al proceso modernizador que ha tenido lugar en la Administración General del Estado español, durante el periodo transcurrido entre 1978 y la actualidad, cuando coinciden en el tiempo el despliegue de la democracia en España, su entrada en la Comunidad Económica Europea, y la aprobación de un texto constitucional que reconoce otros niveles territoriales como son el autonómico y el local. La pregunta que se planteó en el inicio de la investigación fue si la forma en que se ha producido el despliegue del factor tecnológico, junto a otros factores, ha dado lugar a una forma peculiar de gestionar los asuntos relacionados con las TIC en este nivel territorial, el de la Administración General del Estado. Se concluye que la evolución del proceso modernizador en la práctica no se produce hasta que no existe una confluencia de iniciativas modernizadoras, en todos y cada uno de los componentes del subsistema administrativo: el diseño orgánico, los recursos humanos, los procedimientos, los presupuestos y las mismas TIC.

Palabras clave

Administración General del Estado; Sociedad de la Información; Modernización administrativa; Interoperabilidad; Políticas públicas; España

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da inovação tecnológica associada ao processo de modernização que ocorreu na Administração Geral do Estado espanhol, durante o período

entre 1978 e o presente, quando a implantação da democracia coincide no tempo na Espanha sua entrada na Comunidade Econômica Européia e a aprovação de um texto constitucional que reconhece outros níveis territoriais, como o regional e o local. A questão que se colocou no início da investigação foi se a forma como o fator tecnológico foi implantado, juntamente com outros fatores, deu origem a uma forma peculiar de gerir as questões relacionadas com as TIC neste nível territorial. a Administração Geral do Estado. Conclui-se que a evolução do processo modernizador na prática não ocorre até que haja confluência de iniciativas modernizadoras, em todos e cada um dos componentes do subsistema administrativo: desenho orgânico, recursos humanos, procedimentos, orçamentos, e os mesmos TIC.

Palavras-chave

Administração Geral do Estado; Sociedade da Informação; Modernização Administrativa; Interoperabilidade; Políticas Públicas; Espanha

Abstract

The objective of this work is to analyze the evolution of technological innovation associated with the modernizing process that has taken place in the General Administration of the Spanish State, during the period between 1978 and the present, when the deployment of democracy coincides in time with joining into the European Economic Community, and the approval of a constitutional text that recognizes other territorial levels. The research question was whether the way in which the technological factor has been deployed, together with other factors, has given rise to a peculiar way of managing ICT-related issues at this territorial level, that of the General State Administration. It is concluded that the evolution of the modernizing process in practice does not occur until there is a confluence of modernizing initiatives, in each and every one of the components of the administrative subsystem: organic design, human resources, procedures, budgets, and the same ICTs.

Keywords

General State Administration; Information Society; Administrative modernization; Interoperability; Public policies; Spain

Introducción

A partir de la aprobación de la Constitución de 1978 se reconocieron diferentes niveles territoriales del nivel central de la administración del Estado español. La evolución de este está vinculada a la de los demás, pero es importante tener en cuenta los efectos que la innovación tecnológica de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC a partir de aquí) tuvieron en este nivel territorial, y la forma en que se desarrolló en él la administración electrónica en el periodo preconstitucional.

El objeto de este trabajo ha sido mostrar las posibles respuestas que surgieron a la pregunta de si existe un modelo característico de gestión de la innovación y de gestión de las TIC en la Administración General del Estado (AGE a partir de aquí). Este modelo tiene una serie de características inherentes a las administraciones

públicas españolas. Los rasgos más significativos han sido la herencia de un centralismo muy arraigado en la cultura de la administración, una fuerte jerarquización (heredada en buena parte de la jerarquía militar), la exhaustiva formulación en la codificación normativa, la misma evolución del funcionariado como profesión, y la prevalencia del cumplimiento de las normas y procedimientos sobre la obtención de resultados, y el servicio al ciudadano.

En el caso de las TIC, sin embargo, hay otra serie de características nacidas del despliegue de estas en conjunción con la evolución y particular evolución de factores como la relación de las políticas de promoción de la Unión Europea (UE a partir de aquí). las relaciones existentes entre los niveles territoriales, y las específicas en cuanto a otros factores como son el diseño orgánico, los recursos humanos, el factor presupuestario, y el factor procedimental.

Como ciencia pluridisciplinar que es, la Ciencia de la Administración recurre a diversos enfoques metodológicos para afrontar la relación existente entre las TIC y las Administraciones Públicas. No obstante, ninguno de ellos facilita por sí mismo explicación de cómo ha influido la implantación tecnológica a la prestación de los servicios de ésta a ciudadanos y empresas.

Basándonos en esta afirmación se ha recurrido a la combinación de varios métodos como por ejemplo una teoría de gran alcance como es la Teoría Sistémica en la descripción del sistema de la AGE, otras como son el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (para describir las relaciones con otros niveles territoriales), y el análisis de las políticas públicas relacionadas con la sociedad de la información (para justificar el origen del impulso modernizador).

Respecto al enfoque sistémico, la verificación de la hipótesis se ha basado en la identificación de la administración como un conjunto de factores en el que las variables son todas interdependientes (diseño orgánico, recursos humanos, procedimientos, factor presupuestario, y factor tecnológico). Desde este punto de vista, cualquier modificación habida en el factor tecnológico ha debido tener un impacto en la forma de definir la estructura organizativa, en la forma de gestionar los recursos humanos, en el esquema presupuestario, o en la forma de adaptar los procedimientos en el contexto modernizador de las administraciones públicas.

Tradicionalmente, al estudio de la innovación tecnológica en estas se ha aplicado el enfoque relacionado con el análisis del impacto de la tecnología en cualquier tipo de organización. Frecuentemente se ha recurrido a las teorías de la organización (enfoque clásico, teoría de la administración científica, escuela de las relaciones humanas, conductismo, teoría neoclásica de la administración...), como si las administraciones fueran organizaciones sin especificidades. También la escuela burocrática, weberiana o estructuralista (cuyo mayor exponente fue Max Weber) contribuyó a establecer en estas administraciones una identificación entre eficiencia y organización, que llevó a un estrecho control de sus actividades a través de una jerarquía definida en términos muy estrictos, y regidas por férreas líneas de autoridad para lograr sus objetivos, dada su complejidad y su tamaño.

En relación con la explicación del proceso modernizador de las administraciones españolas que ha tenido lugar en la última parte del siglo XX –siempre en el contexto de la Ciencia de la Administración– se han dado dos posturas, ambas basadas en una revisión de los principios que rigen el comportamiento institucional.

Una de ellas es la llamada Nueva Gestión Pública (NGP o enfoque postburocrático) que encuentra su justificación en el proceso modernizador ejecutado desde argumentos de racionalización y control de la externalización de los servicios públicos, simplificación de procedimientos, modificación de los valores de las organizaciones públicas, etc.

La segunda es enfoque del «Gobierno Abierto», basada en la búsqueda de la satisfacción del ciudadano, la ética en la gestión pública y en el fomento de la participación. En este sentido, las reformas propuestas han intentado garantizar el acceso a la información, ofrecer el máximo nivel de transparencia, evaluar los resultados, rendir cuentas (no sólo de éstos sino de todo el proceso), y hacer explícitos compromisos morales de comportamiento.

La aplicación de esta forma de observar los principios que deben regir el funcionamiento de las administraciones ha generado también diferentes posturas, de acuerdo con las especificidades de los sistemas administrativos correspondientes. En aquellos países con fuerte tradición legalista, la innovación tecnológica ha tendido a reforzar y justificar el modelo preexistente a partir de la participación, en vez de lograr aquellos objetivos que se pretenden en términos de eficiencia y eficacia.

La influencia de las políticas públicas de la UE en el proceso modernizador

Una de las características comunes a los sistemas administrativos de la UE es la forma en que la sociedad de la información se ha implantado en ellos, concretamente por el planteamiento seguido a la hora de llevar a cabo las políticas públicas¹ relacionadas con estas materias, así como por sus efectos colaterales,

El caso europeo –a diferencia de los casos norteamericano, japonés, coreano, y de Singapur– se ha caracterizado por la falta de potenciación del consumo nacional, y por el proteccionismo a este tipo de industrias, dejando que el mercado actuase a su albedrío, aunque definiendo un marco regulatorio en aras de un «servicio universal²».

Los efectos de estas políticas han sido la armonización del mercado de telecomunicaciones y servicios asociados desde un punto de vista técnico y de infraestructura, con medidas como la regulación de la actuación de las empresas de telecomunicaciones en un marco de mercado muy competitivo, y la oferta de un marco normativo que ha adoptado, reconocido y definido los estándares técnicos de la industria digital. El fruto de la aplicación de estos programas ha sido la fijación de unos estándares de interoperabilidad y de unas directrices respecto a la comunicación.

Respecto a la estandarización, el cumplimiento de las normas armonizadas ha contribuido a garantizar que los productos se ajustasen al derecho de la UE, a que se alcanzasen objetivos relacionados con la neutralidad

1 Las políticas públicas «...representan flujos de prácticas dirigidas intencionalmente a la resolución de algún problema, y en las cuales se transforman distintos tipos de recursos para la producción de bienes, servicios o regulaciones necesarios. Las políticas representan el instrumento principal que tienen los gobiernos para resolver las cuestiones que han problematizado, sin que esté garantizado a priori un resultado favorable. Los gobiernos enfrentan desafíos cada vez más complejos, principalmente por la creciente multicausalidad de los mismos, y por las profundas interdependencias de los factores explicativos» (Bertranou, 2019).

2 Se trata de servicios universales de comunicaciones electrónicas ofrecidas a todos los usuarios que lo soliciten. Moore afirma que hay dos tipos de mecanismos a los que los países recurren para elaborar políticas informacionales en relación con la prestación de estos servicios y el desarrollo de la Sociedad de la Información: los que surgen en torno al criterio «capital privado», actuando como agentes facilitadores (obtención de beneficio porque el Estado no interviene ni regula, como por ejemplo Australia, Canadá y Sudáfrica), y los modelos intervencionistas, en los que la política de información está liderada por el Estado, de acuerdo con objetivos fijados con antelación. Este será, por lo tanto, el proveedor de fondos de inversión, el creador de la necesidad (productos y servicios), el propietario de la infraestructura de telecomunicaciones, y el regulador (Moore, 2002).

climática y con una economía resiliente y circular, y a que se legitimara el trabajo en los foros e instituciones internacionales más importantes.

Para incrementar la competitividad de las empresas y eliminar los obstáculos al comercio internacional, la UE ha creado una serie de instituciones dedicadas a la normalización técnica, emitiendo estándares que garantizaran la equiparación entre los equipos diseñados bajo sus fronteras, y los del resto del mundo. También se han establecido métodos y procedimientos necesarios para comprobar y certificar la conformidad de estas normas (sobre todo en el ámbito de la informática y las telecomunicaciones).

La promoción de infraestructuras a nivel regional ha pretendido promover la construcción de las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, algo a lo que se ha dedicado gran parte del presupuesto de la UE. Para ello se han dispuesto diferentes mecanismos de financiación, unos a fondo perdido (en el caso de las regiones menos desarrolladas), y otros cofinanciados con otros actores como empresas, operadoras tecnológicas, administraciones públicas...

Por último, una de las contribuciones de la UE ha sido el diseño de las políticas de I+D+i. Los sucesivos programas marco en Europa han ido dotando cantidades cada vez más importantes a este capítulo. En estos programas, debido al especial tratamiento de las TIC, se han ido configurando como un factor fundamental en la construcción de un círculo retroalimentado de conocimiento.

En el caso concreto de las administraciones públicas, la promoción de las políticas relacionadas con el despliegue de la sociedad de la información se asoció inicialmente a la implantación de normas de comunicaciones que fueran reconocidas por todos los niveles territoriales, estandarizando las normas y creando plataformas de uso común. Sin embargo, fueron dando paso a planes concretos relacionados con procesos de modernización en los que los protagonistas comenzaron siendo las administraciones públicas, pero después fueron los ciudadanos y empresas a los que estas políticas públicas iban dirigidos.

De esta forma, en estas políticas públicas ha ido embebida la interoperabilidad, que afectaba a todos los niveles territoriales, sobre todo en lo referente a la transposición de directivas relacionadas con el uso de las TIC.

Relación entre niveles territoriales y uso de las TIC por las administraciones públicas

La segunda característica más importante del modelo de innovación de la AGE tiene que ver con la influencia de las relaciones intergubernamentales existentes entre los diferentes niveles territoriales. Su estudio ha pasado a tener importancia en disciplinas diferentes del Derecho Administrativo, al tener lugar una nueva diversidad territorial a la que dio pie la Constitución, que además se ha visto potenciada por el principio de desarrollo integrado del territorio de la Comisión Europea.

La evolución de la distribución de las atribuciones competenciales que ha tenido lugar en España en esta materia data de la aprobación de la Constitución de 1978. En el plano autonómico, desde la década de los 90 se han ido modificando esta distribución. El estudio del número de acuerdos en diferentes materias, entre los Ministerios y las Comunidades Autónomas correspondientes (transferencias de poderes legislativos, ejecutivos, de desarrollo, o relativos a leyes laborales, justicia internacional, fundaciones, universidades, desarrollo rural,

espectáculos, etc.), y el traspaso de empleados públicos, son índices importantes en el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG de aquí en adelante).

En el ámbito local, aunque en el orden constitucional del 78 ha primado el ámbito autonómico, el desarrollo normativo posterior ha dado paso a un marco de solidaridad y coordinación entre la administración central y la local. Gran ejemplo de ello es la firma de convenios para disponer de acceso a la red que interconecta las administraciones, SARA, y para disponer de los elementos del Catálogo de Servicios de la AGE (firma electrónica, factura electrónica...)

Análisis factorial de la influencia de las TIC en la AGE

La relación entre TIC y el factor «diseño orgánico» en cuanto a la modernización de las administraciones en España, se refleja en dos ejes: el de la definición de la estructura organizativa que se encarga de llevar a cabo las políticas públicas relacionadas con la modernización de las administraciones públicas, y el de las instituciones relacionadas con la dirección y coordinación de la gestión de las TIC.

En cuanto al primer eje, los aspectos relacionados con su modernización están muy vinculados a cuestiones como las relaciones entre el gobierno y la administración, a la determinación de los productos administrativos, a la regulación de las relaciones entre los integrantes del sistema administrativo, a la exigencia de los requisitos para la ocupación de los puestos políticos y administrativos, y al condicionamiento de la iniciativa de la decisión política.

Como características más importantes del modelo que se va pergeñando desde el periodo anterior a la Constitución de 1978, destacan la definición ministerial de la AGE, junto a la administración periférica (compuesta por órganos de la AGE desplegados a nivel nacional), y la parte de la administración relacionada con los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.

La evolución del diseño orgánico ha tenido presente la mayor parte del tiempo a la racionalidad administrativa como uno de los criterios fundamentales en el diseño de la administración central, siendo la organización ministerial un asunto de eficiencia y de eficacia. Además, surge un planteamiento de agilización estructural con el fin de lograr una menor rigidez y falta de autonomía, y mayor flexibilidad.

Para explicar esta evolución se puede utilizar uno de los modelos a los que la Ciencia de la Administración puede recurrir: el modelo de Nolan, que analiza la forma en que el factor tecnológico se gestiona en una organización desde un primer momento de despliegue (fase de iniciación), pasando por las fases de contagio, integración y madurez.

La fase inicial coincidiría con un primer momento en el que el tratamiento de las Tecnologías de la Información –considerando como tales a los métodos de mecanización y la automatización en el transporte de la información– se asoció más a departamentos relacionados con los servicios generales y la adquisición de material, que a los departamentos de modernización y tratamiento de la información tal y cómo se conocen en la actualidad.

En la fase de contagio las instituciones fueron evolucionando hacia el ámbito de la coordinación tecnológica, de forma que se podían distinguir diferentes etapas si tenemos en cuenta como criterio, la descentralización funcional. En este momento ya se habían creado departamentos interministeriales que gestionaban tareas de mantenimiento, préstamo, inventario de equipos...). En definitiva, de la gestión tecnológica.

En la fase de integración ya se encontraba presente en estos organismos el componente de apoyo a la descentralización funcional y de procesos en el seno de la AGE, lo que supuso una reestructuración de la cooperación tecnológica hacia los niveles autonómico y local.

En los comienzos de la fase de madurez que puede decirse ha transcurrido aproximadamente desde el año 2005 la gestión institucional de la cooperación en materia tecnológica ha sido competencia del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, y ha comenzado a contar entre sus cometidos con la trasposición de las directivas europeas del Marco Común de Interoperabilidad y el Marco de Seguridad de la UE a todos los niveles territoriales de Estado español, así como de su redacción, ejecución y supervisión.

Uno de los primeros momentos de estabilización se produjo a raíz del Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector público Empresarial y Fundacional Estatal de 2012 (impulso racionalizador que tiene su origen en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), en la que se definió la actividad principal de los órganos colegiados dedicados a la mejora de la toma conjunta de decisiones, la potenciación de los órganos de cooperación, la búsqueda de una mayor transparencia en la financiación de las políticas públicas, y el establecimiento o mejora de los sistemas de información compartidos.

Con la publicación en el año 2015 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se configuró la estructura de sus órganos: la Comisión de Estrategia TIC, las Comisiones Ministeriales de Administración Digital, y la Secretaría General de Administración Digital (SGAD). Han venido contando entre sus funciones con la del impulso del proceso de racionalización de las TIC en el ámbito de la AGE y en sus Organismos Públicos.

Junto a ellos se encuentra la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, en torno a la que se articula la comunicación entre AGE, Comunidades Autónomas (CCAA a partir de este momento) y Entes Locales (EELL a partir de este momento) en materia de administración electrónica.

El segundo factor, el de los «recursos humanos», es uno de los que más peculiaridades presenta en el sistema administrativo español en relación con esta investigación, y es uno de los más sujetos ha estado a propuesta de reforma. El enfoque metodológico empleado en esta investigación parte del Gobierno Abierto, que considera que se deben contemplar desde una óptica completamente diferente de la tradicional –asociada al enfoque burocrático– las características más importantes del empleo público en España, como son la profesionalización de los empleados públicos, la forma en que éstos son seleccionados y posteriormente reclutados, su formación, su sistema de retribuciones, el reconocimiento de sus derechos colectivos, es decir, la negociación colectiva, sus obligaciones, la regulación de sus directivos públicos, etc.

Este factor se muestra a partir del análisis de varios ejes: la incorporación de las administraciones de los profesionales de las TIC en la AGE, la formación que el resto de los recursos humanos ha recibido para poder gestionar la innovación tecnológica, la función directiva, y el teletrabajo como nueva forma sociolaboral en la que las TIC juegan un papel fundamental al permitir conectar a los empleados públicos con las sedes.

Respecto a la incorporación de los profesionales de las TIC, inicialmente se produjo la captación de personal interno con conocimientos de la materia, y se contrató a personal laboral sin un criterio concreto a la hora de incorporar a este tipo de profesionales. Posteriormente se crearon los Cuerpos «Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información» –grupo A–, de «Gestión de Sistemas e Informática» –grupo B– y de «Técnicos

Auxiliares de Informática» –grupo C³–. Las TIC se situaban al mismo nivel que el resto de las especialidades dentro de cuerpos generales (como la rama técnica del Cuerpo Superior de Administradores Civiles, la de técnicos de la Seguridad Social, o la de auditores e interventores del Estado).

En cuanto a la formación y capacitación profesional del resto de los empleados públicos, la institución que imparte esta formación se denomina Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y fue creada en 1958 con la tarea de seleccionar, formar y preparar profesionalmente a los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos Especiales. Su evolución le ha llevado a ampliar sus servicios a otros tipos de empleados públicos.

Un último eje relacionado con las especificidades de los recursos humanos que gestionan las TIC en la AGE es la regulación de la función directiva, a la que se han ido añadiendo paulatinamente materias relacionadas con la dirección y planificación estratégica, la gestión de recursos tecnológicos, la gestión de la cultura del cambio y de la innovación, etc.

Un directivo debe tener conocimiento suficiente en materia tecnológica como para gestionar una comunicación efectiva entre los ciudadanos, las empresas y la administración, la promoción del trabajo en red, el tratamiento de grandes volúmenes de información para obtener datos de uso, la gestión de contenidos, la seguridad de la información digital y jurídica, y –lo más importante– el aprendizaje permanente, la vigilancia hacia la corrupción, la permanente búsqueda de la transparencia, y la preservación de la seguridad institucional, y sobre todo, la prevalencia del sentido de innovación necesario para que la modernización de las administraciones públicas no sea un mero argumento teórico.

Por último, la introducción del Teletrabajo vincula el uso de las nuevas tecnologías, a pesar de las razones últimas frente a las que se condicionó su aplicación –la pandemia de la COVID del 19 y la crisis energética del 2022– a una forma regulada del trabajo de los Empleados Públicos, que todavía está despegando.

El factor presupuestario se identifica con el conjunto de instrumentos económicos cuyo objetivo es la asignación de recursos económicos, y el control presupuestario (relacionado con el cumplimiento de los objetivos fijados y con la corrección de la desviación respecto a los que se plantearon inicialmente).

A menudo el control presupuestario se toma como punto de referencia para la puesta en marcha de las políticas públicas que tienen que ver con el desarrollo económico, y supone la base financiera para la programación de estos recursos.

Las reformas presupuestarias que se han planteado en España responden al modelo francés (más respetuoso con la tradición), debido a factores como la pertenencia a la moneda única europea, la definición del ciclo presupuestario, la cuantificación del «rendimiento», el tipo de operaciones económico-financieras que se tratan en el presupuesto y otros sistemas de control político, la estructura de la gestión presupuestaria, el grado de flexibilidad en la gestión, etc.

³ Actualmente se organiza en tres grupos: A (con dos subgrupos, A1 y A2), B, y C (también con dos subgrupos C1 y C2), en función de la titulación exigida para acceder a estos Cuerpos.

La influencia de las TIC está presente tanto en el incremento de la dotación presupuestaria que se ha hecho para adquirirlas, desde la óptica de las políticas públicas, como en la evolución que la AGE ha realizado para llevar a cabo su proceso modernizador.

La construcción de una Hacienda Pública española data del siglo XVIII, aunque existían una serie de precedentes, pero hasta 1984 no se introdujo un modelo presupuestario coherente que orientase hacia resultados la acción administrativa, dotase de autonomía a los órganos relacionados, evaluase la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, y adoptase como método el análisis para las decisiones presupuestarias.

Esta evolución –de tipo alcista– ha seguido en paralelo a la de la gestión presupuestaria de la UE, y su estudio ha venido dando la pauta de la forma en que se han invertido los recursos económicos para llegar a objetivos de desarrollo determinados de antemano (en materia de política agrícola común, de acciones estructurales, de definición del papel de la UE en el ámbito político internacional, de modernización de la administración comunitaria y de la de los Estados miembro, y de desarrollo tecnológico -redes transeuropeas de comunicaciones, I+D, educación...)

En España, la forma en que se ha reflejado en la evolución presupuestaria la promoción de las políticas públicas relacionada con las TIC no es algo claro ya que se distinguen múltiples planes que han provisto fondos para conseguir que España vaya integrándose poco a poco en la economía competitiva de la UE.

El factor procedimental, que comprende el conjunto de actos en que se concentra la actuación administrativa, ha ido evolucionando hasta la actualidad adaptando la normativa al uso de las TIC en el procedimiento (procedimiento electrónico), y a la realidad del estado autonómico.

Respecto al impacto de las TIC en los procedimientos, la evolución de la aplicación de técnicas y tecnologías digitales en la Administración Pública no se ha producido tan rápidamente como en otros países por la dinámica de la elaboración de las leyes, y porque para garantizar el principio de seguridad jurídica se han hecho prevalecer unas garantías de comunicación con los ciudadanos y de gestión del medio electrónico. Una vez se ha tenido en cuenta este principio, se ha llegado a la simplificación de procesos y a su oferta a través del medio electrónico.

La sucesiva regulación está constituida por normas –cada vez más perfectas desde el punto de calidad normativa– que van añadiendo la regulación de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la AGE (definición de las garantías, requisitos y supuestos de uso de las TIC, órganos competentes para resolver cada procedimiento administrativo, garantía de autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad, invulnerabilidad y conservación de la información, etc.).

Los ejes que se consideran en esta parte de la investigación son la identificación a través del DNI electrónico, la comunicación de la AGE con los ciudadanos a través del Servicio de Notificaciones Electrónicas, el tratamiento de la Información en lo concerniente a la seguridad y confidencialidad de los datos, y la gestión electrónica de procedimientos vitales como son la realización de contratos, la ejecución de pagos y la publicidad de las normas.

Respecto al tratamiento de la Información en lo concerniente a la seguridad y confidencialidad de los datos, en el sistema jurídico español se trata a través de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. El órgano de control del cumplimiento de la normativa relacionada es la AEPD (Agencia Española de Protección de Datos, ente con personalidad jurídica propia y plena

capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones), con sedes en Madrid y en otras CCAA.

Respecto a la gestión electrónica de los procedimientos, se contemplan tres ejes: la Ley de Contratos, la Ley de Factura Electrónica y el BOE. Respecto al primero de ellos, la regulación de los contratos en los que se ha ido involucrando la Administración Pública, se han observado tres hechos importantes. La evolución de la normativa siguiente siempre ha incorporado las disposiciones de leyes anteriores, la emisión normativa se debe a trasposiciones de Directivas Europeas que no son de aplicación directa al sistema español (Directivas 89/ 665/ CEE de 1989, modificada por la Directiva 66/ 2007 y 2004/ 18), y el hecho de que las sucesivas leyes han intentado incorporar de una forma u otra, los medios electrónicos, al procedimiento de contratación.

Del segundo eje, la factura electrónica, se puede decir que su uso viene regulado por las órdenes EHA 962/2007 (sobre facturación electrónica) y PRE-2971/2007 (sobre expedición de facturas cuando el destinatario es la AGE). Son necesarios varios requisitos desde el punto de vista técnico (existencia de un formato electrónico de factura, realización de la transmisión por medios telemáticos, integridad y autenticidad garantizados a través de una firma electrónica reconocida, consentimiento de emisor y receptor para que la facturación electrónica tenga la misma validez legal que una factura en papel...)

El tercer eje es el del BOE (Boletín Oficial del Estado). Se creó en la primera mitad del siglo XX y pervive hasta nuestros días en forma de Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (RD 1495/2007). La justificación de su existencia se encuentra en la LAE (Ley de Administración Electrónica), que equipara la publicación escrita y la versión electrónica en un compromiso con la modernización de sus instituciones.

El factor tecnológico

El factor más importante en esta investigación es el tecnológico. En este contexto es uno de los que más han contribuido a que el proceso modernizador arranque finalmente. Las peculiaridades encontradas en el despliegue de este factor en la AGE están relacionadas con la evolución de la infraestructura tecnológica (conjunto de ordenadores personales, mainframes, servidores de alta disponibilidad, medios relacionados con redes de comunicaciones como Internet y con la conectividad, sistemas de seguridad informáticos, los sistemas de encriptación en la evolución de las telecomunicaciones, y el desarrollo del *software*), el conjunto de sistemas de información que cubren las necesidades de la AGE en su prestación de servicios a los ciudadanos, a las empresas y a otros niveles territoriales (formando parte asimismo del *backoffice* de la administración electrónica), y con el conjunto de servicios que integran el Catálogo de Servicios electrónicos.

Respecto a este factor, no hay antecedentes previos a la Constitución para realizar procesos de mejora, ya que la consolidación y madurez de las TIC se ha producido a finales del siglo XX. Ha sido precisamente esta madurez tecnológica la que ha dado lugar a un desarrollo normativo con una tendencia cada vez mayor a la precisión técnica, sobre todo en materia de firma electrónica, certificados digitales y métodos de autenticación.

Las características más importantes de la infraestructura tecnológica son el uso simultáneo de diferentes arquitecturas y lenguajes de programación en el tiempo, el uso de Internet como medio de telecomunicación universal y la adopción del estándar de arquitectura de red OSI, la adaptación del desarrollo del software a la circulación por este medio, y la evolución hacia la arquitectura SOA (Arquitectura Orientada a Servicios) –que ha significado el fin del monopolio de plataformas que por motivos técnicos no estaban integradas–.

El Catálogo de Servicios Electrónicos es el conjunto de iniciativas orientadas a la traducción de procesos de las Administraciones a procesos realizados en forma electrónica. Los motivos por los que este Catálogo ha sido puesto a disposición de otros niveles territoriales por la AGE han sido su experiencia en el desarrollo e implantación de servicios telemáticos en un entorno heterogéneo, y la reusabilidad de código fuente, de forma que su incorporación en los de quienes lo soliciten se pueda realizar –previa firma de un convenio de utilización–. Comprende los Elementos Comunes, los Servicios Disponibles, los Sistemas de Información Transversales y el Portafolio de Soluciones Compartidas.

Esta oferta de conocimiento relacionado con la experiencia habida en la prestación de servicios electrónicos se extiende también a la provisión de suministros y bienes informáticos, a la adaptación de métodos y métricas de desarrollo de software y de estándares de Seguridad, al uso de desarrollos concretos (como el sistema de apoyo a la generación de mensajes, el diseño de los registros de los ficheros de intercambio para la gestión del Padrón, la georreferenciación, la verificación de los datos de identidad y residencia, la plataforma de validación de firma electrónica, la notificación fehaciente electrónica, la pasarela de pago, el registro electrónico común, las consultas del estado de expedientes, los catálogos de procedimientos de las administraciones, la videoconferencia, la voz sobre IP...), a la concreción de entornos de trabajo colaborativo, al acceso a los servicios de la UE y de otros estados miembros, o a la reutilización de *hardware*, *software* e infraestructuras en el ámbito de las administraciones públicas.

Al mismo tiempo, este Catálogo no sólo es un conjunto de herramientas técnicas que cada vez van teniendo más peso en este escenario de interoperabilidad entre niveles territoriales. Se trata de la forma en que las directivas y normas europeas han sido traducidas y adaptadas para que sean utilizadas y sirvan como ejes que interconectan a todos los niveles (infraestructura, datos, bases de datos, bibliotecas...) a la UE con los niveles central, autonómico y local. Existen entonces motivos de peso para mantener la centralidad en el conjunto de las administraciones y su conexión con las normas y acuerdos europeos.

Respecto a la administración electrónica, la conclusión más importante es que una de las funciones de la AGE respecto a la gestión tecnológica es velar porque la garantía de interoperabilidad vaya más allá de la complejidad organizativa y tecnológica. La demanda de acceso de ciudadanos y empresas a unos servicios públicos interconectados ha exigido una visión interoperable de la tecnología, y una clara voluntad política de cooperación.

Actualmente, la mayoría de los organismos públicos están revisando sus procesos con el objeto de consolidar programas de administración electrónica, que incluyen los mecanismos de coordinación y los estándares necesarios para responder a los requisitos técnicos y normativos necesarios.

Teniendo en cuenta que no hay un marco de distribución de competencias definido a priori entre los niveles territoriales, y que ninguno de los Estatutos de Autonomía de las CCAA se atribuye en su articulado exclusividad alguna en materia de Administración electrónica, la práctica ha venido a ser la emisión normativa basada en el carácter básico de las normas emanadas por el Estado, principalmente trasposiciones de las Directivas comunitarias, que a su vez, han sido traspuestas al orden territorial correspondiente.

A manera de conclusión

En respuesta a la pregunta formulada al inicio de esta investigación, de si se podrían obtener conclusiones determinantes que pudieran avalar la existencia de un modelo asociado a la gestión de las TIC en la AGE, se han planteado varios argumentos. La evolución del proceso modernizador arranca formalmente de 1978, aunque en la práctica no se produce hasta que no existe una confluencia de iniciativas modernizadoras, en todos y cada uno de los componentes del subsistema administrativo: el diseño orgánico, los recursos humanos, los procedimientos, los presupuestos y las mismas TIC.

Los orígenes del impulso modernizador han sido varios. Por un lado, la trasposición de la regulación de la UE a la situación española, y por otro la demanda de extensión de esta normativa a otros niveles territoriales. También la necesidad de regulación del uso de las TIC introducidas, y la adaptación a los diferentes factores que comprenden el sistema administrativo.

El futuro de la innovación que puedan aportar las TIC en las administraciones públicas no parte de su consideración aislada, sino de su interrelación con otras variables, tal y cómo hasta ahora ha ido sucediendo. También depende de la interoperabilidad -en todas sus variantes- no solo entre niveles territoriales, sino también en cada uno de ellos. 🇪🇸

Referencias

- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías. *Política y Sociedad*(13), 87-105.
- Alabau, A. (2004). *La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica: Tras los objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Valencia: Fundación Vodafone España.
- Alabau, A., & Guijarro, L. (2011). *La Política de Comunicaciones Electrónicas de la Unión Europea*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Alberti, E. (1985). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 135-136.
- Albiñana, C. (1969). La contribución general sobre la renta en los años 1953-1954. *Revista de Economía Política*.
- Alonso, I. (2009). Evolución de la descentralización y el gasto público en España. *Revista Española de Control Externo*. Obtenido de <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>
- Alonso, I. (2014). La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuetaria. *Revista ASIP, Asociación Internacional de Presupuesto Público*. Revista 72, artículo 1.
- Anadón, P. (2003). *Los fondos europeos y las Corporaciones locales*. Madrid: Foro Local.
- Arenilla, M. (. (2011). *Las transformaciones de la Administración General del Estado*. Madrid: Marcial Pons.
- Arenilla, M. (1997). *La Modernización de las Administraciones autonómicas como decisión conformadora*. INAP, Centro de Publicaciones.

- Arenilla, M. (2017). Cuatro décadas de modernización versus la reforma de la administración pública en España. *Methadodos, Revista de Ciencias Sociales*, 302-317.
- Arenilla, M. (2021). *La Administración Digital*. Madrid: INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).
- Arroyo, L. (2005). Cien años de informática y telecomunicaciones. España siglo XX. Escuela Técnica de Ingenieros de Telecomunicación UPM, ; Fundación Rogelio Segovia.
- Baena, M., Garrido, L., & Pizarro, N. (s.f.). *La élite española y la presencia en ella de los burócratas*.
- Bañón, R. (1993). La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas. *Política y Sociedad*, 9-20.
- Bernadí, X. (2010). *La Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: Impacto sobre las Administraciones*. Vitoria- Gastéiz.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas: modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*.
- Boletín Oficial del Estado. (1957). Decreto- Ley de 25 de Febrero de 1957 sobre Reorganización de la Administración General del Estado [Rectificación de 27 de Febrero de 1957]. Madrid.
- Caamaño, J. (2007). El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria. XIV Encuentro de Economía Pública. Santander.
- Casals, J. M. (1958). La productividad en la nueva Ley De Procedimiento Administrativo. *Revista Documentación Administrativa*, 57- 68.
- Catalán, R. (2005). Informe analítico de gestión y orientación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's) en la AGE y estudio de la Administración Electrónica Europea. Madrid: ASTIC.
- Chamorro, R., & Hernández, L. (2010). *Visión de la Administración Electrónica 2010*. Madrid: Astic/ AEC.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1993). *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo: Retos y Pistas para Entrar en el Siglo XXI*. Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2002). *e- Europe 2002*. Bruselas.
- Comisión Especial de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CDSI). (2003). *Aprovechar la Oportunidad de la Sociedad de la Información en España*. Madrid: Comisión Especial de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CDSI).
- Comisión Europea. (1999). *Comunicación de la Comisión, de 10 de noviembre de 1999, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados*.
- Comisión Europea. (2003). *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (COM 2003/ 567); Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones*. Bruselas.

- Comisión Europea. (2006). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica. Bruselas: Consejo de Europa.
- Comisión Europea. (2011). Una visión estratégica de las normas europeas: Avanzar para mejorar y acelerar el crecimiento sostenible de la economía europea de aquí a 2020. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2020). Nuevas normas de la UE sobre telecomunicaciones: últimas actuaciones a tiempo para la fecha límite de transposición. Bruselas: Comisión Europea.
- Comunicaciones, IDC. (s.f.). IT Services for E- government in Western Europe, 2001- 2006. IDC Comunicaciones.
- Crespo, L. F. (2001). La Función Pública española: 1976- 1986. De la Transición al Cambio. Madrid:: MAP/ INAP.
- Crozier, M. (s.f.). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública.
- Darmorhaj, A. (s.f.). Nuevas Tecnologías de Información en el Sector Público. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Inap.
- Delors, J. (1993). Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo.
- Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. (2020). Informe sobre los convenios Estado-Comunidades Autónomas. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- Dirección General de Coordinación Financiera con las CC.AA. y con las EE.LL. (2011, 2012). Informe sobre la reordenación del Sector Público Autonómico. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Dirección General de Modernización Administrativa, P. e. (2012). Portfolio de Soluciones Compartidas. Plan estratégico 2012- 2014 de la . Madrid: MINHAP/ Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- Echevarría, K. (1993). Tesis Doctoral: La Administración Pública en la era del Management: Reflexiones sobre una década de modernización administrativa. Deusto: Universidad de Deusto.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2004). La situación actual de los Ayuntamientos, carencias económicas y problemas de gestión: diagnósticos y propuestas. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Gaitero, J. (1991). La Administración Tributaria en el marco de la organización de la Administración Pública. Cuadernos para la Formación de la Inspección de los Tributos.
- García H., L. (2006). Estatutos de Autonomía por materias: Análisis General. MAP, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial; Dirección Territorial de Desarrollo Autonómico: Ministerio de Administraciones Públicas.
- García, J. L. (2007). Lecciones de Economía Española. Navarra: Thompson, Civitas.
- Garrido, V. (2000). Evolución del Estado Autonómico y Reforma de los Estatutos. Revista de Derecho Político, 31-59.

- Grau, M., & Mateos, A. (2002). La política europea: enfoques y perspectivas. Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos, 267-304.
- Guerrero, P. (2005). Las provincias públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense, Facultad Ciencias Políticas.
- Infante, J. (2002). El desarrollo de la red pública de datos en España (1971- 1991): un caso de avance tecnológico en condiciones adversas. Colegio Oficial Asociación Española Ingenieros de Telecomunicación. Madrid.
- Junta de Extremadura. (2005). Recomendaciones Transversales para la Mejora de la Gestión. Libertas Consultores. Universidad de Extremadura/ Junta de Extremadura. Extremadura: Junta de Extremadura.
- Laborda, D. (2005). La e- Administración: bases y situación general en España. Madrid/ Castellón.
- Lasheras, M. A. (1991). El cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. En La gestión tributaria y el servicio al contribuyente. IEF.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (1985). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Lobo, V. (1987). Proyectos de reforma/ modernización en la Administración General del Estado: desde la Transición hasta la actualidad. Ministerio de Administraciones Públicas.
- López, F., Amutio, M. A., & Cantabrana, R. (2004). Los criterios de seguridad, normalización y conservación como marco organizativo y técnico para el desarrollo de la Administración Electrónica. Tecnimap. Murcia.
- López, L. (1964). La reforma administrativa en España. Memoria de siete años de realizaciones. Madrid: Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- MAP. (1990). Estudio delphi : la modernización de los procedimientos de actuación en la administración pública. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Marzal, M. A. (2005). Las Políticas Supranacionales de Información: la Unión Europea. Salvador de Bahía: VI CINFORM, Encuentro Nacional Brasileño de la Ciencia de la Información.
- Masujima, T. (s.f.). Sistemas de información administrativa en la Administración Japonesa: algunas reflexiones sobre problemas y soluciones.
- Mineco. (2020). Estrategia Nacional de IA (ENIA). Madrid: Vicepresidencia 3ª del Gobierno y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- MINHAP, M. d. (2015). Marco Regulador para la Declaración de Servicios Compartidos. Madrid: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones,.

- Ministerio de Administraciones Públicas. (2004). Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe sobre las Relaciones de Colaboración Ministerio de Administraciones Públicas Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004. Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2007). Proyectos Tecnológicos para garantizar el nuevo 'Derecho de Acceso Electrónico'. Peñíscola: Ministerio de Administraciones Públicas; División de Proyectos Tecnológicos.
- Ministerio de Economía y Empresa. (2019). Plan presupuestario 2020, Reino de España. Madrid: Ministerio de Economía y Empresa, Departamento de Publicaciones.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2013). Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2016). Guía para la prestación de aplicaciones en modo servicio. Madrid: Centro de Publicaciones del MINHAP, Subdirección Gral. de Información.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2002). Anteproyecto de Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. Madrid.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2008). Plan Avanza: Presentación a la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados. Madrid.
- Ministerio de Política Territorial. (1989 a 2022). Estadísticas de Reuniones de Conferencias Sectoriales (años 1989 a 2022). Madrid.
- Ministerio de Política Territorial. (2010). Estadística de Traspasos. Madrid: Ministerio de Política Territorial.
- Ministerio de Política Territorial y AAPP, G. d. (2010). Informe sobre los Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2010. Madrid: Ministerio de Política Territorial.
- Moore, N. (2002). Neo- Liberal or Dirigiste? Policies for an Information Society. In Planificación y evaluación de políticas de Información.
- Observatorio de Administración Electrónica, O. (2018). Las Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018. Madrid: Subdirección Gral. de Recursos, Publicaciones y Documentos. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (2002). Intercambio de datos entre Administraciones (IDA) en la Unión Europea.
- Oliver Cuello, R. (2005). Entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria. Revista De Internet, Derecho y Política.
- Ontiveros, E. (2006). Convergencia Real e Inserción en la Sociedad de la Información en España. Ciclo de Conferencias Magistrales Fundación BBVA. Madrid: BBVA.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2001). E- Government: analysis framework and methodology. OCDE.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2003). Public Sector Modernization: a new agenda. OCDE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). e- Government as a tool for transformation. OCDE.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2007). E-government as a tool for transformation. 35th Session of the Public Governance Committee. OCDE.
- Ortiz Bru, C. M. (s.f.). La política europea en materia de telecomunicaciones: hacia la nueva sociedad de la información. Obtenido de Noticias Jurídicas: <http://noticias.juridicas.com>
- Parlamento Europeo. (2010). Normalización para una Europa competitiva e innovadora: una visión para 2020. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Parrado, S. (2011). Las transformaciones de la Administración General del Estado. En M. (. Arenilla Sáez, La Administración Pública entre dos siglos: homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Madrid: Marcial Pons.
- Parrado, S. (s.f.). The History of Spanish Administration: Some Notes from and Administrative Point of View.
- Publicaciones, C. E. (2014). Comprender las Políticas de la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea: Dirección General de Comunicación/ Información al Ciudadano.
- Riechmann, R., Sánchez Morón, M., & Velázquez López, F. J. (2004). Líneas de reforma del empleo público. En Estudios para la Reforma de las Administraciones Públicas. Madrid: INAP.
- Salvador, M. (2005). La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya. *Revista Española de Ciencia Política*(12), 129-151.
- Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. (2007). Plan Avanza, Telecomunicaciones y Sector Audiovisual; Políticas de Fomento de la Sociedad de la Información. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Secretaría General para la Administración Pública. (2007). Informe sobre la Situación de la Administración Electrónica en la Administración General del Estado. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Soto, J., Pérez, J., & Feijoo, C. (2003). Veinticinco años de Sociedad de la Información en España. Evolución tecnológica, globalización y políticas públicas. *Economía Industrial*, 63-82.
- Unión Europea. (1987). Hacia una economía europea dinámica. Libro verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones. COM (87) 290.
- Uvalle, R. (2005). Perfil contemporáneo de la administración pública. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Vicente, M. R. (2006). La Estrategia Española para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. *Boletín Económico del ICE*(2881).
- Vida, J. (2010). La Administración electrónica en la Unión Europea. *Serie Claves del Gobierno Local*, 13-59.

Villoria, M. (1996). La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia.

Wright, D. S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.

Yanes, L. M. (1996). La ordenación de la Función Pública Contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963). MAP/INAP.

Sobre la autora/ About the author

Elena Casarrubios Blanco es estudiante miembro de la Escuela Internacional de Doctorado. Ciencias Jurídicas y Sociales URJC. Sus áreas de especialidad son Modernización administrativa, Interoperabilidad, Políticas públicas, TIC (Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones). Actualmente investiga sobre la forma de gestionar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las administraciones públicas españolas-

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

Quem tem medo da universidade? Pensamento único e negacionismo no contexto neoliberal no Brasil

Ésther, Angelo Brigato

Universidade Federal de Juiz de Fora (Minas Gerais), Brasil

✉ angelo.esther@ufjf.br

ORCID ID: [0000-0001-9084-3746](https://orcid.org/0000-0001-9084-3746)

Documento recibido:

28 agosto 2022

Aprobado para publicación:

01 febrero 2023

Resumo

A universidade pública brasileira têm sido alvo constante e permanente de “ataques” à sua autonomia, à sua atuação e ao seu funcionamento, por meio de diversas estratégias, desde contingenciamentos e cortes orçamentários até a difusão de narrativas depreciativas e falseadas e, o que tem sido percebido como mais perturbador, por meio de discursos negacionistas que partem do próprio governo federal. Por se tratar de um governo caracterizado por sua orientação político-ideológica de “extrema direita”, almeja-se a imposição de um pensamento único, infenso à crítica e hostil ao contraditório, dentro de um projeto neoliberal. Ora, é precisamente aí que reside a possibilidade da universidade favorecer a transformação social. É quando a universidade incomoda, questiona, tensiona, aponta contradições, desenvolve argumentos que sua contribuição pode ser maior.

Palavras-chave

universidade; negacionismo; pensamento único; neoliberalismo; Brasil

Abstract

The Brazilian public university has been a constant and permanent target of “attacks” to its autonomy, its performance and its functioning, through different strategies, from contingencies and budget cuts to the dissemination of derogatory and falsified narratives and, the which has been perceived as more disturbing, through denialist speeches that come from the federal government itself. As this is a government characterized by its “extreme right” political-ideological orientation, the aim is to impose a single thought, averse to criticism and hostile to contradictions, within a neoliberal project. Now, it is precisely there that lies the possibility of the university to favor social transformation. It is when the university bothers, questions, tensions, points out contradictions, develops arguments that its contribution can be greater.

Keywords

university; denialism; unique thinking; neoliberalism; Brazil

Resumen

La universidad pública brasileña ha sido blanco constante y permanente de “ataques” a su autonomía, su desempeño y su funcionamiento, a través de diferentes estrategias, desde contingencias y recortes presupuestarios hasta la difusión de narrativas despectivas y falsificadas y, lo que ha sido percibido como más inquietante, a través de discursos negacionistas que provienen del propio gobierno federal. Al tratarse de un gobierno caracterizado por su orientación político-ideológica de “extrema derecha”, se pretende imponer un pensamiento único, adverso a la crítica y hostil a las contradicciones, dentro de un proyecto neoliberal. Ahora bien, es precisamente ahí donde radica la posibilidad de la universidad para favorecer la transformación social. Es cuando la universidad inquieta, cuestiona, tensiona, señala contradicciones, desarrolla argumentos que su aporte puede ser mayor.

Palabras clave

universidad; negación; pensamiento único; neoliberalismo; Brasil.

Introdução e breve contextualização

A universidade pública brasileira, especialmente a federal, têm sido alvo constante de “ataques” à sua autonomia, à sua atuação e ao seu funcionamento, por meio de diversas estratégias, desde contingenciamentos e cortes orçamentários até a difusão de narrativas depreciativas e falseadas e, o que tem sido percebido como mais perturbador, por meio de discursos negacionistas acerca não apenas da universidade, mas da ciência de modo geral, exatamente porque partem do próprio governo federal, quando um ex-ministro, por exemplo, sem qualquer evidência que comprove, afirma que a universidade é um local de balbúrdia, de doutrinação marxista e de produção de anfetaminas. Por se tratar de um governo caracterizado por sua orientação político-ideológica da chamada “extrema direita”, a educação e a cultura são alvos prioritários de seus “ataques”.

Diante deste cenário, para analisar a realidade da universidade brasileira, o presente artigo parte do pressuposto que as políticas governamentais para a educação estão em consonância com um projeto mais amplo alinhado ao capitalismo financeiro de cariz neoliberal, visando anular a crítica e a reflexão qualificadas, na medida em que a educação é transformada em serviço. Tal projeto implica, necessariamente, posturas e ações autoritárias, e atitudes antidemocráticas, nas diversas esferas da vida social. Em outras palavras, parece haver a tentativa de imposição de um pensamento único, infenso à crítica e hostil ao contraditório, sobretudo no governo atual.

O artigo discute, portanto, como a universidade vem sendo colocada à margem de seu papel e de sua importância pelo próprio governo federal, em sua política de implementar a concepção neoliberal em sua forma mais radical, a qual rechaça pautas progressistas em todos os campos, e busca anular a reflexão e o questionamento por meio de atitudes e ações de cunho negacionista.

A universidade brasileira é uma criação recente, tendo completado 100 anos de existência em 2020, ano em que a pandemia da COVID-19 se alastrou pelo mundo. Curiosamente, a primeira universidade federal reconhecida no Brasil, a atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é criada pouco tempo depois da pandemia da gripe espanhola que assolou também o Brasil em 1918. De forma bastante resumida, pode-se afirmar que, dentre outras características, a história da instituição é repleta de crises, conflitos, e de disputas ideológicas. A rigor, desde a fase colonial, passando pelo Império, a criação da universidade é terreno contestado, a ponto do próprio Imperador ter um pedido de criação negado. Somente em 1920, na fase republicana, tal evento ocorre, como fruto de disputas políticas entre o governo federal e os governos estaduais. Ainda assim, a primeira universidade e diversas outras posteriormente foram criadas por meio da união de faculdades isoladas, o que caracteriza a ausência de um projeto educacional mais consistente (Torgal, Ésther, 2014).

Enquanto projeto acadêmico e institucional de nível superior, a criação da Universidade de Brasília (UnB), autorizada pela Lei 3.998, de 15 de dezembro de 1961, e inaugurada em 21 de abril de 1962, constitui um marco significativo, uma vez que tinha como objetivo de sua constituição contribuir para o desenvolvimento do país a partir de uma concepção de crescimento autônomo, em vez de uma mera modernização reflexa (Ribeiro, 1969). No entanto, com o golpe militar de 1964, a UnB tem sua concepção adulterada, na medida em que o governo autoritário favorece o crescimento do setor privado, embora tenha investido no sistema de pós-graduação. Destaca-se a reforma de 1968, baseada nas recomendações do governo estadunidense, especialmente por meio dos acordos MEC/USAID (Ministério da Educação / *United States Agency for International Development*), cuja orientação era a constituição de uma universidade calcada nos princípios do rendimento e da eficiência, necessários ao avanço do capitalismo. Na luta contra o comunismo, diversas medidas violentas foram implementadas, inclusive a invasão da UNB e a consequente demissão de professores e a prisão de estudantes, embora não tivesse o comunismo como sua base ideológica. Tal investida ocorreu em parte decorrente do amplo apoio que os militares receberam de atores sociais de diversos matizes político-ideológicos, como liberais, conservadores, reacionários, nacionalistas autoritários e até mesmos reformistas moderados, incluindo religiosos, intelectuais e professores universitários, a rigor, baseado no consenso de que o governo de João Goulart estava levando o país ao precipício (Motta, 2014).

Segundo Motta (2014, p.9), o regime militar não era antirreforma, mas anticomunista. Como a ideia de modernização estava em voga no início da década de 1960, o debate era permeado por conceitos oriundos das ciências sociais, sobretudo de desenvolvimento e modernização, especialmente da academia e de agências dos Estados Unidos, sob influência do contexto da Guerra Fria. Como os países considerados atrasados ou subdesenvolvidos seriam presas fáceis do inimigo comunista, a educação constituía um setor prioritário da pauta modernizadora, por conta de seu potencial multiplicador e de inculcação de valores nos jovens (Motta, 2014).

Como se pode perceber, ao mesmo tempo em que a educação, especialmente a superior, é portadora de potencial de reflexão e crítica, também pode ser um vetor de inculcação ideológica, com o objetivo, aparentemente paradoxal, de fazer uma “limpeza ideológica”. Ainda nas palavras de Motta (2014, p.10),

[...] tratava-se de forjar uma mística, uma ideologia que competisse com os projetos revolucionários, principalmente o marxismo. Daí o papel central conferido pelas agências do governo americano – com destaque na Usaid, mas também em instituições privadas, como as fundações Ford e Rockefeller – à modernização das instituições educacionais brasileiras. Nesse setor foram investidos vultosos recursos, parcela significativa do dinheiro doado ou emprestado pela Usaid ao Brasil

entre 1961 e 1974. Escolas e universidades eram o locus de treinamento de mão de obra qualificada e de líderes, mas também espaço fundamental para o debate de ideias e a formação de opinião.

De maneira bastante simplificada, pode-se afirmar que durante esse período houve uma série de conflitos ideológicos e uma guerra de conceitos cujos sentidos eram disputados pelos diversos atores políticos. Entretanto, com o golpe militar, a vertente autoritária e liberal-conservadora se apropria de ideias da vertente derrotada, tornando os militares agentes modernizadores, constituindo aquilo que se denominou de modernização conservadora ou autoritária, conceito “desenvolvido por Barrington Moore Jr., que, sob influência de ideias marxistas, produziu uma inflexão nas teorias da modernização norte-americanas, em perspectiva mais crítica e radical” [...] argumentando que “processos de modernização seguiriam trilhas diferentes em alguns países, nos quais as tendências modernizadoras poderiam se mesclar a forças conservadoras” (Motta, 2014, p.11). Para o autor, embora não sejam sinônimos, autoritário e conservador, as duas dimensões são características centrais do regime militar implantado no país.

Tal cenário possibilita compreender os dias atuais, como se verá adiante, na medida em que o governo atual tem mobilizado ideologicamente uma suposta ameaça comunista no Brasil, sobretudo após 14 anos de governos ditos progressistas, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, com os mandatos de Lula (01/01/2003 a 01/01/2011) e de Dilma Rousseff (01/01/2011 a 31/08/2016). É durante seus governos que a universidade recebe investimentos significativos, por meio do “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (REUNI), quando são criadas novas universidades e novos campi, bem como são ampliadas as vagas em todas as universidades federais. Some-se a isto outras políticas, como a implementação das cotas, em 2012, o que dá início a um processo de maior democratização no acesso, possibilitando que grupos marginalizados adentrassem a universidade, especialmente a população negra e de menor renda.

Após uma série de eventos e de desgastes políticos, foi aberto processo de impeachment da Presidenta, no dia 02 de dezembro de 2015, já em seu segundo mandato, sob a alegação de crime de responsabilidade por ter praticado as chamadas “pedaladas fiscais” e abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional. Após 273 dias, o caso foi encerrado em 31 de agosto de 2016, em plenária do Senado, com o impedimento de Dilma Rousseff, cujo mandato foi cassado, sem a perda de seus direitos políticos.

O vice-presidente Michel Temer assume a função, em meio a muitas críticas e desconfianças – inclusive de se tratar de um golpe parlamentar¹ –, promovendo uma inflexão nas políticas e ações públicas, que reverberam até os dias atuais. Embora não atinja apenas a universidade, é em seu governo que é

¹ Não cabe aqui uma discussão acerca desse processo, que está amplamente divulgado e analisado pela mídia, por analistas políticos e pela academia. Nesse artigo, interessa a repercussão no campo da educação superior, especialmente. Porém, a título de ilustração do que representou esse momento, foi produzido o filme “Democracia em vertigem”, de Petra Costa, que concorreu ao Oscar de “Melhor Documentário” em 2020, que documenta o que foi considerado um golpe no Brasil, por meio de um duvidoso processo de impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff.

aprovada a Emenda Constitucional 95/2016, que limita por 20 anos os gastos públicos, com o objetivo expresso de equilíbrio das contas, determinando que as despesas federais só podem aumentar de acordo com a inflação acumulada de 12 meses, e em consonância com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O negacionismo entra em cena

A eleição de Jair Bolsonaro, em outubro de 2018, demarca a ascensão da extrema direita ao poder no Brasil, com significativo apoio de parcelas da população, especialmente entre os militares e os evangélicos em larga medida. Desde então, vem ocorrendo um debate, inclusive, se o governo atual seria autoritário, conservador, fundamentalista ou mesmo fascista e nazista, dadas suas inclinações, discursos e ações político-ideológicas. Há também um debate sobre uma possível necropolítica (Franco, 2021), à medida que o governo tem estimulado – e garantido concretamente – o armamento da população civil, sob alegação presidencial de que “povo armado jamais será escravizado”, a violência policial – na medida em que os responsáveis não são punidos –, e tenha adotado uma política desastrosa de condução ao combate à pandemia da COVID-19, quando defendeu publicamente sua posição contrária ao lockdown e às políticas de isolamento, a título de “liberdade” da população, inclusive de trabalhar.

Em 2020, o mundo foi afetado pela COVID-19, que alcançou a situação de pandemia e vitimou milhões de pessoas. O presidente negou a gravidade da contaminação e das consequências, defendendo a manutenção das atividades econômicas – alegando que sem trabalho as pessoas iriam morrer de fome, por exemplo –, divulgando e propagando o uso de medicamentos sem eficácia comprovada como tratamento precoce – como a Hidroxicloroquina e Ivermectina –, algo rechaçado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), e duvidando publicamente da eficácia das vacinas que vinham sendo desenvolvidas e aplicadas, o que resultou numa política de imunização ineficiente num primeiro momento, em função de uma mistura de incompetência e de politização da questão da vacina.

Nesse sentido, o Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP) e a Conectas Direitos Humanos, uma das mais respeitadas organizações de justiça da América Latina, coletaram e esmiuçaram as normas federais e estaduais relativas ao novo coronavírus, produzindo um boletim chamado Direitos na Pandemia – Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil, no qual afirmam, literalmente, que “Nossa pesquisa revelou a existência de uma estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo Governo brasileiro sob a liderança da Presidência da República”² (grifos do original)³.

De modo esquemático, pode-se sintetizar as principais manifestações negacionistas capitaneadas pelo governo, especialmente pelo presidente da república (Quadro 1):

² EL País. Brasil. Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma “estratégia institucional de propagação do coronavírus” [21.01.2021]. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html>>. Acesso em 22 jan. 2021. A reportagem traz, ainda, uma linha do tempo com as principais ações, iniciativas e manifestações do presidente.

³ Foi criada, em abril de 2021, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a responsabilidade do governo e do presidente, dada a alegação de uma política genocida.

Quadro 1 – Exemplos de atitudes negacionistas do governo Bolsonaro

<p>Negação do conhecimento científico</p>	<p>Como no caso da COVID-19, chamada de "gripezinha", que seria algo superdimensionado⁴; recusa das pesquisas científicas que demonstravam uso ineficaz de medicamentos como a Cloroquina, Hidroxicloroquina, Ivermectina e outros⁵; recusa em comprar vacinas⁶; colapso do planeta em termos de recursos naturais e meio ambiente, especialmente no caso da Amazônia⁷.</p>
<p>Negação da reflexão e da crítica</p>	<p>Universidade vista como instituição de doutrinação marxista, lugar onde os estudantes não estudam⁸, desmerecimento da instituição por meio de afirmações depreciativas⁹ e mentirosas¹⁰; depreciação especialmente de Paulo Freire, importante educador brasileiro, reconhecido mundialmente, e patrono da educação brasileira¹¹.</p>

4 Folha de Pernambuco: 'Gripezinha' e 'País de maricas': confira as frases de Bolsonaro sobre a pandemia. [19.06.2021]. Disponível em <https://www.folhape.com.br/politica/gripezinha-e-pais-de-maricas-confira-as-frases-de-bolsonaro-sobre/187784/>. Acesso em 10 de junho de 2022.

5 CNN Brasil. Estudo constata ineficácia de cloroquina e hidroxicloroquina contra Covid-19. [26.04.2021]. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/estudo-constata-ineficacia-de-cloroquina-e-hidroxicloroquina-contr-covid-19/>. Acesso em 14 de junho de 2021.

6 G1. Política. Blog do Otávio Guedes. CPI da Covid: Governo Bolsonaro recusou 11 vezes ofertas para compras de vacina. [27.04.2021]. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2021/04/27/cpi-da-covid-governo-bolsonaro-recusou-11-vezes-ofertas-para-compras-de-vacina.ghtml>. Acesso em 14 de junho de 2022.

7 Greenpeace. Um governo contra o meio ambiente. Disponível em <https://www.greenpeace.org/brasil/resista/um-governo-contr-o-meio-ambiente/>. Acesso em 14 de junho de 2022.

8 Entre as 200 melhores universidades do mundo, tem alguma brasileira? Não tem! Isso é um vexame! O que se faz em muitas universidades e faculdades do Brasil, o (que o) estudante faz? Faz tudo, menos estudar! Cf. Fonte: O globo. Sociedade. Aluno de universidades brasileiras 'faz tudo, menos estudar', diz Bolsonaro. [12.12.2019]. disponível em <https://oglobo.globo.com/sociedade/aluno-de-universidades-brasileiras-faz-tudo-menos-estudar-diz-bolsonaro-24134987>. Acesso em 18 maio 2020.

9 "Ideologia de gênero não é para ser discutido lá (nas escolas). O pai quer que o filho seja homem, e a filha seja mulher (Bolsonaro). Weintraub concordou. Quem educa é família, escola ensina. A gente espera que a família eduque as crianças". Fonte: Correio Braziliense. Eu Estudante. Educação Básica. "Já saiu muita porcaria", diz Weintraub sobre 'limpa' feita em livros. [07.01.2020]. Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2020/01/07/interna-educacaobasica-2019,818832/ja-saiu-muita-porcaria-diz-weintraub-sobre-limpa-feito-em-livros.shtml. Acesso em 18 maio 2020.

10 Poucas universidades têm pesquisa e, dessas poucas, a grande parte está na iniciativa privada, como a Makenzie, em São Paulo. Fonte: UOL. Folha de São Paulo. Colunas. Reinaldo José Lopes. Universidades públicas produzem mais de 90% da pesquisa do país; resta saber até quando. [21.04.2019]. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/reinaldojoselopes/2019/04/universidades-publicas-produzem-mais-de-90-da-pesquisa-do-pais-resta-saber-ate-quando.shtml>. Acesso em 18 maio 2020.

11 "O presidente Jair Bolsonaro (sem partido) classificou o educador Paulo Freire como "energúmeno" nesta segunda-feira (16/12/2019), ao sair do Palácio da Alvorada. O xingamento foi feito em meio a críticas do mandatário da República à TV Escola, canal fundado em 1996, transmitido em algumas localidades do Brasil pelas TVs abertas. O contrato de renovação com a empresa não foi assinado pelo ministro da Educação, Abraham Weintraub. Segundo Bolsonaro, o motivo é porque a programação trazia conteúdo "de esquerda" e "ideologia de gênero". Fonte: Metrôpoles. Brasil. Educação. Para Bolsonaro, educador Paulo Freire era um "energúmeno" [16.12.2019]. Disponível em <https://www.metropoles.com/brasil/educacao-br/para-bolsonaro-educador-paulo-freire-era-um-energumeno>. Acesso em 19 maio 2020.

Negação da importância e do papel social da instituição universitária na construção do processo civilizatório	Universidade vista como lugar balbúrdia, de produção de anfetaminas ¹² .
Negação da necessidade e desejo do ser humano por aprender e saber, o <i>amor sciendi</i> (Rüegg, 1996).	Universidade deve ser para poucos, para ser útil ¹³ ; Universidade vista apenas como formação de capital humano, voltada ao empreendedorismo e geração de negócios e lucros, inclusive pessoais ¹⁴ .
Negação de Recursos financeiros, humanos e estruturais (decorrente dos anteriores)	Cortes orçamentários, contingenciamentos ¹⁵ ; desatualização de remunerações ¹⁶ ; carência de professores e servidores ¹⁷ , etc.

12 "Ministro da Educação alega que as universidades são lugar de balbúrdia, onde os alunos andam pelados, onde se planta maconha extensivamente, inclusive com o apoio de laboratórios de química, além de promoverem doutrinação marxista e defenderem ideologia de gênero. Em nome da balbúrdia, universidades sofreriam corte de verbas". Fontes: El País. Educação. Plano de Bolsonaro para 'desesquerdizar' educação vai além do Escola Sem Partido [23.05.2019]. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/20/politica/1558374880_757085.html. Acesso em 18 maio 2020; Terra. Educação. Os ataques de Weintraub às universidades da "balbúrdia" [19.02.2020]. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/os-ataques-de-weintraub-as-universidades-da-balburdia,c5f4988ad50a620eocfobog15a9272d6gcjhx8ci.html>. Acesso em 17 maio 2020.

13 G1. Globo. Educação. Ministro da Educação defende que universidade seja 'para poucos'. [10.08.2021]. Disponível em <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml>. Acesso em 10 de agosto de 2021.

14 "As universidades, em todos os cursos, devem estimular e ensinar o empreendedorismo. O jovem precisa sair da faculdade pensando em como transformar o conhecimento obtido em enfermagem, engenharia, nutrição, odontologia, agronomia, etc, em produtos, negócios, riqueza e oportunidades". Cf. Plano Fênix. Recuperado de <http://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf>. Acesso em 24 maio 2020.

15 "Depois do contingenciamento de R\$7,4 bilhões do orçamento destinado às bolsas de pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o orçamento do órgão para 2020 foi cortado pela metade. Ao todo, foram destinados apenas R\$ 2,2 bilhões, frente os R\$ 4,3 bilhões do ano anterior". Fonte: Terra. Educação. Os ataques de Weintraub às universidades da "balbúrdia" [19.02.2020]. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/os-ataques-de-weintraub-as-universidades-da-balburdia,c5f4988ad50a620eocfobog15a9272d6gcjhx8ci.html>. Acesso em 17 maio 2020.

16 CUT. Notícias. Com salários congelados há 4 anos, servidores federais podem fazer greve geral. [13.06.2022]. Disponível em <https://www.cut.org.br/noticias/com-salarios-congelados-ha-4-anos-servidores-federais-podem-fazer-greve-geral-8c3f>. Acesso em 14 de junho de 2022.

17 Isto é Dinheiro. Universidades federais têm déficit de ao menos 11 mil professores e técnicos. [14.06.2022]. Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/universidades-federais-tem-deficit-de-ao-menos-11-mil-professores-e-tecnicos/>. Acesso em 14 de junho de 2022.

Negação da História	Escravidão foi promovida pelos próprios povos africanos, os portugueses nunca teriam pisado na África ¹⁸ ; o golpe civil-militar de 1964 teria sido uma revolução, cuja violência é negada, tendo sido apenas uns poucos conflitos ¹⁹ , constituindo-se num período de paz, de prosperidade e de liberdade; indígenas são um problema para o país, pois atrapalham o desenvolvimento econômico ²⁰ .
---------------------	--

Elaboração própria, a partir das informações públicas disponíveis

O negacionismo atinge, especialmente as universidades públicas, onde, notoriamente, a pesquisa e a reflexão sistemáticas são realizadas. O ataque ideológico às universidades ocorre sobretudo na área de ciências humanas, reduto considerado “esquerdista” ou “comunista” ou “marxista” e onde ocorreria a doutrinação ideológica equivalente. Tal concepção consta do (suposto) plano de governo atual, no qual também se evidencia a implementação da economia liberal. Segundo o documento, chamado de “Plano Fenix”, disponível publicamente,

As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo. Mesmo assim, o Brasil NUNCA adotou em sua História Republicana os princípios liberais. (Destaque do original)

O documento afirma, ainda, que “o Liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades²¹. Da mesma forma que nega o liberalismo no Brasil, afirma algo que não tem comprovação. Ao contrário, os ideais do liberalismo estão presentes no País, defendidos pelos proprietários rurais principalmente, antes mesmo da proclamação da República, – como demonstrou Emília Viotti da Costa (Costa, 1999) –, bem como as políticas neoliberais têm gerado crescente precarização, desemprego e desigualdade social (Antunes, 2020), sofrimento psíquico e outras patologias do social (Dunker, 2015; Safatle, Silva Júnior, Dunker, 2019; Safatle, Silva Júnior, Dunker, 2020), dentre outras consequências.

Como bem colocam Almeida-Filho e Souza (2020, p.8), “no bolsonarismo, etapa avançada de um estado de mal-estar social, o próprio governo contesta princípios iluministas já seculares, como prover educação para

18 Folha de São Paulo. [31.07.2019]. Portugueses nem pisaram na África, diz Bolsonaro sobre escravidão.

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/portugueses-nem-pisaram-na-africa-diz-bolsonaro.shtml>. Acesso em 14 de junho de 2022.

19 Extra. Globo. [27.03.2019]. Bolsonaro nega ditadura militar e diz em entrevista à TV que regime teve 'probleminhas'. Disponível em <https://extra.globo.com/noticias/brasil/bolsonaro-nega-ditadura-militar-diz-em-entrevista-tv-que-regime-teve-probleminhas-23555758.html>. Acesso em 14 de junho de 2022.

20 A rigor, o presidente já demonstrou ser contrário à própria existência dos indígenas, quando afirmou o seguinte: "Até vale uma observação neste momento: realmente a cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a Cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e hoje em dia não tem esse problema no país". Cf. G1. Política. Blog do Otávio Guedes. Bolsonaro já lamentou que o Brasil não dizimou os indígenas. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2022/03/16/bolsonaro-ja-lamentou-que-o-brasil-nao-dizimou-os-indigenas.ghtml>. Acesso em 14 de junho de 2022.

21 Plano Fênix. Disponível em http://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf. Acesso em 24 maio 2020.

todos como política social e considerar a formação universitária como requisito de cidadania democrática e possibilidade de emancipação dos sujeitos.”

Negacionismo científico, pensamento único e neoliberalismo

O negacionismo é utilizado como estratégia para justificar a implantação de uma lógica empreendedora privatista, que exige o Estado de assumir sua responsabilidade pelo financiamento de políticas sociais, incluindo a educação. Seu projeto educacional é baseado nas premissas da teoria do capital humano, que mercadoriza o conhecimento. A rigor, não é um projeto *educacional*, mas um projeto de *adestramento* para o trabalho visando criação de valor, o qual, em última instância, é valor de troca e não de uso. Na melhor das hipóteses, um *projeto de ensino*, de *instrução*, de caráter instrumental e meramente tecnicista.

No entanto, em nível mais profundo, o negacionismo atinge, sobretudo, as ciências humanas ou as humanidades, na medida em que elas promovem a reflexão crítica. Tal crítica coloca em xeque a lógica mercantilista capitalista e neoliberal e desnuda os interesses econômico-financeiros subjacentes. Se a lógica neoliberal se assenta no discurso ideológico da TINA²², e se a reflexão crítica aponta para esta falácia, logo ela tem de ser silenciada, daí o negacionismo como narrativa poderosa para, pelo menos, criar uma dúvida razoável, daí as acusações de doutrinação marxista realizada supostamente nas universidades.

A rigor, não há propriamente medo da universidade, mas medo da crítica, que ela capture corações e mentes no sentido de questionar os pressupostos da lógica mercantil dominante, o que corroeria sua naturalização construída ao longo do tempo, especialmente durante o século XX. Na prática, pode-se afirmar, inclusive, que a universidade é um braço da classe dominante ou do capital, embora, em seu interior, haja focos de resistência que disputam outro projeto educacional. Impossível de controlar a universidade em nível mais profundo, as contradições emergem e impedem uma dominação absoluta sem um mínimo de resistência, o que reforça, para os dominantes, a necessidade de negar sua importância, embora sem destruí-la completamente, dado seu potencial de geração de valor.

De certo modo, pode-se dizer de uma batalha entre o pensamento único (TINA) e o negacionismo versus o conhecimento científico e a crítica reflexiva, as quais, a rigor, não se limitam ao espaço da universidade. Some-se ao negacionismo, a influência de boa parte das igrejas evangélicas neopentecostais, que se utilizam da chamada teologia da prosperidade no campo do discurso econômico, bem como de uma doutrinação dogmática que beira o fundamentalismo como forma de domínio no campo ideológico.

Em entrevista a um jornal, Christian Dunker esclarece, por meio da abordagem psicanalítica, a estratégia negacionista do mandatário brasileiro, cuja campanha eleitoral foi baseada na produção de inimigos imaginários – como o Partido dos Trabalhadores, o ex-presidente Lula, a imprensa, a ciência e assim por diante – e que, após a eleição, torna-se sua forma de governar:

A produção de inimigos justifica ações intempestivas, ações que acumulam poder naquele que está governando o país e naqueles que o cercam. Então qual é a regra aqui? Desautorizar as autoridades constituídas, para dizer: 'Olha, aqueles que cuidam da palavra, da razão, aqueles que cuidam

22 Acrônimo para There is no alternative, expressão cunhada por Herbert Spencer e celebrizada por Margareth Thatcher ao defender a orientação neoliberal durante seu mandato enquanto Primeira Ministra do Reino Unido (1979-1990).

do debate, estão todos comprometidos e interessados'. Essa ideia é necessária para que se destituam os poderes impessoais representados em instituições como as universidades, a imprensa, os cientistas. Pois no momento em que o interlocutor põe em dúvida – não precisa depô-las, basta dizer que são controversas –, amalha para si uma dúvida razoável, que a partir de então vai deslocar aquela fé, aquela crença que as pessoas tinham naquela instituição, para aquela autoridade pessoal de quem está confrontando, denunciando, criticando a autoridade simbólica constituída. Isso é um método de discurso²³ (grifo nosso).

Do ponto de vista histórico, o atual governo brasileiro pode ser considerado uma fase passageira. No entanto, a questão é mais profunda, na medida em que não se trata propriamente de um ou outro indivíduo, e sim de um projeto de sociedade que se assenta em um princípio econômico que coloca todas as atividades humanas como mercadorias a serem transacionadas. É a busca por implementar o pensamento único segundo o qual apenas o que é útil é bom, em que útil significa aquilo que proporcione ganhos e rendimentos financeiros e econômicos, o que, em última instância, se constitui como critério de sucesso numa sociedade que se torna cada vez mais individualista e competitiva.

Assim, se por um lado o negacionismo não se confunde com, nem se reduz ao mero obscurantismo ou à ignorância, por outro lado, ele pode levar à adoção de comportamentos perigosos para a vida humana e para a garantia das condições de vida no planeta. Não pode haver negacionismo sem a reprodução social massiva de teses negacionistas, as quais são rapidamente transformadas em opiniões negacionistas, de caráter imediatamente acessível e de forte apelo emocional. Ao longo do seu processo de difusão social massificada, as teses negacionistas perdem qualquer referência ao fazer científico e seus métodos, pois o que importa é a politização grosseira e enviesada da ciência e dos cientistas (Duarte, César, 2021, p.10-11).

Portanto, o negacionismo constitui uma estratégia deliberada com o objetivo de enfraquecer e desqualificar o pensamento crítico e reflexivo que coloca em xeque o avanço dos interesses do capital financeiro global. Atende a um projeto mais amplo, uma forma de existência social, econômica e cultural de cariz neoliberal imbricada numa geopolítica do conhecimento que favorece determinados interesses de certos grupos e nações. Tal projeto implica, portanto, a defesa de uma visão de mundo que deve ser estabelecida como a visão correta do modo de existência. Constitui a defesa do pensamento único, e o negacionismo é uma forma de legitimá-lo.

Ações exemplares nesse sentido são o movimento “Escola sem partido” e o Programa “Future-se”, ambas capitalizadas pelo governo federal, e que constituem a tentativa de construção de um inimigo imaginário, contra o qual se deve travar uma verdadeira guerra cultural.

O movimento “Escola sem partido” iniciou sua cruzada contra o pensamento crítico em 2004, fundado por Miguel Nagib, sob alegação de que as universidades públicas estariam praticando o chamado “marxismo

²³ Estado de Minas. Pensar. Explicações. O negacionismo como arma de destruição durante a pandemia. [24.07.2020]. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/pensar/2020/07/24/interna_pensar,1169615/o-negacionismo-como-arma-de-destruicao-durante-a-pandemia.shtml>. Acesso em 17 fev.2021.

cultural”²⁴, o que, na prática, constitui uma teoria conspiratória, uma vez que não há evidência alguma nesse sentido. Em seu *site*, o Escola sem Partido tem como premissa que “a pretexto de transmitir aos alunos uma “visão crítica” da realidade, um exército organizado de militantes travestidos de professores abusa da liberdade de cátedra e se aproveita do segredo das salas de aula para impingir-lhes a sua própria visão de mundo”²⁵. A partir desse pressuposto, em 2014, foi encaminhado para discussão e posterior votação o Projeto de Lei 7180/14, pelo deputado Erivelton Santana. A alegação fundamental é aquela que sustenta que o ensino deve respeitar as convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa.

Várias proposições de mesma natureza e teor foram submetidas a estados e municípios, apesar de todas as críticas e apontamentos de inconstitucionalidade. Ainda assim, desde que o atual mandatário tomou posse, várias iniciativas a título de “denúncia” foram realizadas, inclusive com o apoio do ex-ministro da educação Vêlez Rodrigues e do próprio Presidente do País, que sugeriram denunciar, gravar vídeos e divulgar a prática da suposta doutrinação marxista e difusão da ideologia de gênero, o que gerou reação imediata²⁶.

No entanto, em 21 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional, por 9 votos a 1, uma lei estadual de Alagoas, semelhante ao projeto Escola sem Partido, lá denominada “Escola Livre”. A lei estava suspensa desde 2017 pelo STF. Desse modo, cria-se jurisprudência para outras propostas similares que tramitam nas esferas legislativas. A justificativa do relator do processo, Ministro Luís Roberto Barroso, do STF, desmonta categoricamente os argumentos dos proponentes²⁷:

A ideia de neutralidade política e ideológica da lei estadual é antagônica à de proteção ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e à promoção da tolerância, tal como previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação ... A exigência de neutralidade política e ideológica implica, ademais, a não tolerância de diferentes visões de mundo, ideologias e perspectivas políticas em sala ... Quanto maior é o contato do aluno com visões de mundo diferentes, mais amplo tende a ser o universo de ideias a partir do qual pode desenvolver uma visão crítica, e mais confortável tende a ser o trânsito em ambientes diferentes dos seus. ... É por isso que o pluralismo ideológico e a promoção dos valores da liberdade são assegurados na Constituição e em todas as normas internacionais antes mencionadas, sem que haja menção, em qualquer uma delas, à neutralidade como princípio diretivo.

24 Adolf Hitler, em seu livro *Mein Kampf* (“Minha luta”), escrito durante sua prisão na década de 1920, sugere a influência, a força e o perigo do bolchevismo cultural, expressão máxima do marxismo para ele, principalmente no campo da arte, o que indica a fonte utilizada pelos políticos de extrema direita ao alegarem a existência do chamado marxismo cultural. Cf. texto de Iná Camargo Costa, Filósofa, sobre essa questão em: *Pensamento em cena. Dialética do marxismo cultural - parte I*. [s. d.]. Disponível em

<http://pensamentoemcena.blogspot.com/2019/10/dialetica-do-marxismo-cultural-parte-i.html>. Acesso em 14 mar. 2021. A autora publicou pela Editora Expressão Popular o livro “Dialética do marxismo cultural”.

25 Escola sem partido. Apresentação. Sobre nós. [2019]. Disponível em <https://www.escolasempartido.org/>. Acesso em 25 fev. 2021.

26 Dentre várias iniciativas, destaca-se a campanha nas redes sociais promovida pela União Brasileira dos Estudantes (UBES), para que alunos e professores apontassem problemas nos colégios, como falta de condições sanitárias, salas sem refrigeração, e assim por diante. As diversas reações levaram o então ministro a recuar e a desistir de sua campanha. Cf. <https://www.hype-ness.com.br/2019/02/estudantes-respondem-ministro-com-campanha-para-denunciar-escolas-sucateadas/>. Acesso em 03 mar. 2021.

27 UOL. Notícias. Política. [21.08.2020]. STF decide que lei inspirada no Escola sem Partido é inconstitucional. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/21/stf-tem-maioria-contra-lei-de-alagoas-inspirada-no-escola-sem-partido.htm>. Acesso em 03 mar. 2021.

Como bem avança Frigotto (2016, p.2), trata-se de uma “proposta que é absurda e letal pelo que manifesta e pelo que esconde”, de uma proposta do que ele chama “escola do partido absoluto e único”, ou seja, “partido da intolerância com as diferentes ou antagônicas visões de mundo, de conhecimento, de educação, de justiça, de liberdade; partido, portanto da xenofobia nas suas diferentes facetas: de gênero, de etnia, da pobreza e dos pobres, etc.” ... “Um partido que dissemina o ódio, a intolerância e, no limite, conduz à eliminação do diferente”.

Como se pode perceber, os argumentos são insustentáveis, inclusive do ponto de vista jurídico, pois se assentam em perspectiva ideológica e dogmática, para combater, supostamente, tal perspectiva. E mais, segundo Miguel (2016, p.617),

É aí que o fundamentalismo e o ultraliberalismo se encontram: de diferentes maneiras, ambos veem o Estado como o inimigo a ser combatido. E ele é esse inimigo exatamente porque, nele, vigoram – ainda que de maneira muito insuficiente – regras de igualdade que ameaçam as hierarquias que se reproduzem seja nas relações de mercado, seja na esfera doméstica. O slogan da educação “neutra” esconde a compreensão de que a escola precisa ser neutralizada, para que a autoridade que os pais exercem sobre os filhos possa ser absoluta. O espantinho da doutrinação dos alunos por professores “esquerdistas”, pretexto para a criminalização do pensamento crítico em sala de aula, serve para frustrar o objetivo pedagógico de produzir cidadãos e cidadãs capazes de reflexão independente, respeitosos das diferenças, acostumados ao debate e à dissensão, conscientes de seu papel, individual e coletivo, na reprodução e na transformação do mundo social. Em seu lugar, voltamos à ultrapassada compreensão de uma educação limitada à transmissão de “conteúdos” factuais, dos quais o professor é um mero repetidor e o aluno, receptáculo passivo.

Como bem sintetiza Leher (2018), projetos deste tipo visam suprimir a ciência na escola “em nome de uma educação moral anacrônica e fundamentalista”, pois não há ciência sem que o conhecimento estabelecido seja problematizado, e é por esta razão que ciência e liberdade de pensamento compõem uma totalidade. Conforme o autor, se o Escola sem Partido visa suprimir a crítica, a própria atividade criadora da ciência se torna impossível. Como se pode perceber, é uma espécie de negacionismo científico disfarçado sob o manto da “liberdade”, como forma de combate à doutrinação marxista, dentro do espírito da guerra cultural travada pelo governo federal contra seus opositores e críticos. Neste sentido, considera todo conteúdo reflexivo e crítico como expressão do comunismo (Sinhoretto, 2021), recuperando o fantasma da guerra fria e do temor do Brasil se tornar uma Cuba, como à época do golpe civil-militar de 1964.

Apesar das tentativas, e ao que parece, a decisão do STF pode ter colocado fim a essa disputa, mas o governo federal promoveu nova investida na educação superior, lançando o Programa Future-se, destinado às universidades e aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET). Mais uma vez, parte-se do pressuposto de que o mercado é o agente decisivo para a dinâmica econômica e, por conseguinte, as instituições de ensino superior devem ser adequar.

Em 17 de julho de 2019, no auditório do Inep, em Brasília, o então ministro da educação, Abraham Weintraub, e o secretário da educação superior, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, apresentaram o Programa Future-se, cuja finalidade declarada seria fortalecer a autonomia administrativa, financeira e de gestão das universidades e institutos federais, em parceria com organizações sociais, por meio de três eixos: gestão, governança e

empreendedorismo; pesquisa e inovação; e internacionalização. O Quadro 2 resume os objetivos de cada eixo na proposta original²⁸.

Quadro 2 – Eixos estruturadores do programa Future-se

Gestão, Governança e Empreendedorismo

Promover a sustentabilidade financeira, ao estabelecer limite de gasto com pessoal nas universidades e institutos — hoje, em média, 85% do orçamento das instituições são destinados para isso;

Estabelecer requisitos de transparência, auditoria externa e *compliance*;

Criar *ranking* das instituições com prêmio para as mais eficientes nos gastos;

Gestão imobiliária: estimular o uso de imóveis da união e arrecadar por meio de contratos de cessão de uso, concessão, fundo de investimento e parcerias público-privadas (PPP);

Propiciar os meios para que departamentos de universidades/institutos arrecadem recursos próprios, estimulando o compartilhamento de conhecimento e experiências entre eles;

Autorizar *naming rights* (ter o nome de empresas/patrocinadores e patronos na instituição) nos *campi* e em edifícios, o que possibilitaria a manutenção e modernização dos equipamentos com apoio do setor privado.

Pesquisa e inovação

Instalar centros de pesquisa e inovação, bem como parques tecnológicos;

Assegurar ambiente de negócios favorável à criação e consolidação de *startups*, ou seja, de empresas com base tecnológica;

Aproximar as instituições das empresas, para facilitar o acesso a recursos privados de quem tiver ideias de pesquisa e desenvolvimento;

Premiar os principais projetos inovadores, com destaque para universidades e institutos que tiverem melhor desempenho, respeitada as condições iniciais e especificidades de cada um.

Internacionalização

Estimular intercâmbio de estudantes e professores, com foco na pesquisa aplicada;

Revalidação de títulos e diplomas estrangeiros por instituições públicas e privadas com alto desempenho, de acordo com critérios do MEC;

Facilitar o acesso e a promoção de disciplinas em plataformas *online*;

Firmar parcerias com instituições privadas para promover publicações de periódicos fora do país;

Possibilitar bolsas para estudantes brasileiros com alto desempenho acadêmico e atlético em instituições estrangeiras.

Fonte: Brasil, MEC (2019).

A proposta do MEC sustenta que as universidades poderiam aumentar suas receitas próprias e dependeriam menos do orçamento federal, sem que houvesse privatização das instituições, até porque a adesão ao programa seria voluntária. Do ponto de vista financeiro, seria criado o fundo do Future-se, que o governo apelidou

²⁸ Brasil. MEC. Future-se. Perguntas e respostas do Future-se, programa de autonomia financeira da educação superior [22.07.2019]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/78351-perguntas-e-respostas-do-future-se-programa-de-autonomia-financeira-do-ensino-superior>>. Acesso em 25 fev. 2021.

de “Fundo Soberano do Conhecimento”, e que a responsabilidade pela gestão do fundo seria de uma instituição financeira privada, uma organização social, com a qual as universidades estabeleceriam contratos de gestão, a modelo do que ocorre com os hospitais universitários atualmente. Como se pode perceber pelos eixos descritos, era pretensão do governo federal implementar uma lógica empresarial nas universidades, levando-as a um tipo de gestão baseada na eficiência segundo critérios e parâmetros de empresas privadas, com foco na pesquisa aplicada. O jargão empresarial é adotado de forma explícita, inclusive com terminologia em língua inglesa, como rankings, naming rights, compliance, startups. Observa-se, ainda, o foco em pesquisa de base tecnológica com fins de criação de empresas. O programa não contempla todas as áreas de conhecimento, associando futuro com desenvolvimento de startups, ou seja, atribui às universidades uma identidade empresarial, em que eficiência, resultados e performance são os elementos fundamentais estruturantes de sua atuação. Como bem esclarece Leher (2019, p.33)

A ideia-chave é que as instituições devem ser refuncionalizadas como organizações de serviços para que possam iniciar o seu autofinanciamento, desobrigando o Estado federal de custear as instituições públicas sob sua responsabilidade. Para isso, propugna contratos de gestão com Organização Social financiada a partir de fundos de investimentos negociados na Bolsa de Valores, erodindo os preceitos constitucionais e, em particular, a autonomia universitária [...] Assim, o corolário da referida Emenda é o estrangulamento orçamentário e a conversão das universidades em agências captadoras de (inexistentes) projetos de pesquisa e desenvolvimento privados.

Em função de questionamentos jurídicos e de inconformidade institucional, foi elaborada nova minuta, cujos eixos foram reformulados:

- i. Gestão, Governança e Empreendedorismo → Pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação
- ii. Pesquisa e inovação → Empreendedorismo
- iii. Internacionalização → Internacionalização

Na prática, ainda que reformulando os eixos, a proposta não fortalece a autonomia universitária, até porque um *contrato de desempenho* – em reformulação a *contrato de gestão* – é mais um entrave para a autonomia do que um facilitador (Giolo, 2020). Ora, a disposição legal para introdução de metas de desempenho é inconstitucional, na medida em que esse “é o exato horizonte do exercício da autonomia” (Salles, 2020, p.150).

De um lado a abertura de captação de recursos externos e privados é uma forma de privatização, por outro sua orientação para o mercado reforça tal privatização, na medida em que direciona os esforços das universidades para atender necessidades e demandas do mercado. Novamente, Giolo (2020, p.46) deixa claro, por exemplo, que

a palavra empreendedorismo (ou empreendedor) aparece 11 vezes na minuta-I e 16 vezes na minuta-II; inovação (ou inovador): 39 e 44, respectivamente; pesquisa (com conotação de pesquisa aplicada): 27 e 37, respectivamente; empresa: 15 e 13 respectivamente; startup: 4 e 8, respectivamente; empresa júnior: 2 vezes na última minuta. Por outro lado, a palavra sala de aula não aparece uma única vez. O ensino, a extensão e a pesquisa básica são horizontes praticamente ignorados.

O Future-se estimula a transferência de imóveis para a iniciativa privada, bem como a privatização de recursos financeiros: gerados nas próprias Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), consignados no orçamento do MEC ou retirados dos impostos que as empresas deixarão de recolher ao erário (Leher, 2020).

A versão final do Projeto de Lei, tal como nas versões anteriores, foi elaborada sem a participação das instituições (Giolo, 2019), e sem nenhum tipo de diagnóstico acerca da situação das universidades e dos institutos federais de educação, conforme Leher (2021, p.8),

ignora as séries históricas de financiamento, sobretudo de custeio e capital; a expansão das universidades e institutos; a capacidade instalada de pesquisa; a situação dos parques tecnológicos; a situação do fomento à área de ciência, tecnologia e inovação; o perfil social dos estudantes e a assistência estudantil; a infraestrutura e a depreciação das instalações; e a existência do patrimônio tombado pelo IPHAN, entre outros. A ausência de estudos diagnósticos oculta os problemas, distorce os desafios a enfrentar e naturaliza uma agenda hostil à autonomia universitária e dos institutos.

Ainda segundo o autor, no que diz respeito ao orçamento, havia a indicação de um fundo de R\$ 100 bilhões, que não consta da versão final do projeto de lei. Na realidade, apenas em 2019, a emenda constitucional 95/2016 (que limita em 20 anos os gastos públicos) retirou R\$ 32,6 bilhões da educação (Leher, 2021).

A possibilidade aventada pelo projeto de que as universidades poderiam captar recursos no mercado reforça o ideário neoliberal na medida em que atribui ao mercado o papel de único agente capaz de mobilizar e dinamizar a economia e o desenvolvimento (Giolo, 2019; Leher, 2021). Nesse sentido, há o risco de que eventuais recursos captados não serão reinvestidos nas instituições, mas para projetos específicos dos financiadores, onerando o custeio da universidade em virtude de despesas adicionais. Essa relação ocorreria sob o manto do contrato de resultado estabelecido com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), cuja orientação ideológica tem afrontado a liberdade de cátedra e a autonomia universitária, em consonância com a “guerra cultural” que o governo federal implementou no país desde sua posse (Leher, 2021). Da mesma forma, a lógica de mercado pressupõe a universidade como uma empresa, algo que ela não é (Chauí, 2018). Portanto, as ações empreendedoras não podem ser regidas por princípios estranhos ao seu projeto institucional ou à sua natureza pública (Salles, 2020).

Há de se destacar, ainda, que num esforço de evitar a suposta influência de gestores alinhados ideologicamente de forma contrária ao governo, o presidente da república tem nomeado com frequência reitores e vice-reitores que não encabeçam as listas tríplices encaminhadas pelos respectivos conselhos superiores. Ainda que haja tal prerrogativa legal, a crítica à postura presidencial ocorre no sentido tanto do “desrespeito” aos vencedores do processo eleitoral interno das universidades, quanto por tal postura apontar no sentido de nomear aqueles mais alinhados ideologicamente ao governo²⁹. Em outras palavras, ao nomear supostos apoiadores, evitar-se-ia a difusão ou o estímulo ao pensamento crítico, por este ser associado ideologicamente à esquerda,

²⁹ Em 23 de fevereiro de 2021 o Presidente nomeou pela 22ª vez reitor que não ficou em primeiro lugar na lista tríplice, ou seja, ele não nomeou o mais votado pela comunidade acadêmica em seu processo de consulta. Até esta data, também nomeou sete reitores pro tempore que sequer foram candidatos. Cf. Brasil de Fato. Início. Geral. Educação. Bolsonaro nomeia pela 22ª vez reitor que não ficou em primeiro na consulta pública. [23/02/2021]. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/23/bolsonaro-nomeia-pela-21-vez-reitor-que-nao-ficou-em-primeiro-na-consulta-publica>. Acesso em 23 fev. 2021.

por vezes sob o rótulo de “comunistas”, por exemplo. Nesse sentido, por 7 votos a 3, o STF rejeitou liminar solicitada pela Ordem dos Advogados do Brasil para que o Presidente nomeie como reitor o primeiro nome da lista tríplice enviada pelas universidades federais, uma vez que a lei o permite. No entanto, o Presidente não pode nomear alguém que não conste da lista tríplice³⁰.

A essa altura, convém ressaltar que a defesa do pensamento único, no sentido aqui abordado, não é algo propriamente novo no campo da educação. No contexto neoliberal, diversos autores vêm chamando a atenção para tal postura, como Bourdieu (2001), por exemplo, ao afirmar a “imposição do modelo americano” como o único possível, assente nos princípios liberais de uma economia de mercado em que o Estado deve quase se ausentar e a dinâmica econômica é realizada mediante a ação do indivíduo (comportamento individualista), modelo esse fortemente disseminado pelos mercados financeiros, organizações internacionais, grandes multinacionais, grande mídia, think tanks, dentre outros agentes, sobretudo os agentes das grandes instituições (fundos de investimentos, fundos de pensão etc.), que constituem a “mão invisível dos poderosos”.

Diante do exposto, é notória a posição governamental acerca da educação superior em geral e da universidade em particular. Embora seja uma posição peculiar e na contramão do que ocorre nos demais países, especialmente aqueles tidos como mais desenvolvidos e avançados nesse campo, é fato que a universidade é um lócus privilegiado no qual se tem a prerrogativa legal da autonomia e da liberdade de pensamento, algo defendido formalmente, inclusive, pelo STF no País. De todo modo, dada a capilaridade da capacidade de difusão de uma ideia de universidade distorcida por parte do próprio governo federal, parcela significativa da sociedade acredita que a instituição é tal como propagada, colocando em risco a própria crença e credibilidade da ciência.

Ainda que o “Escola sem partido” e o “Future-se” não tenham sido propriamente implementados, as ideias subjacentes continuam a povoar a mente de diversos grupos cujos interesses corporativos, institucionais ou pessoais possam ser alcançados com tais iniciativas ou perspectiva ideológica. Em que medida posturas negacionistas flertam com ou podem se converter em censura é uma questão real a considerar. É neste momento que a universidade deve formular críticas contundentes, disputando com as narrativas veiculadas, não no sentido estrito, mas utilizando de seu arsenal científico tanto em termos de método e, sobretudo, em termos de resultados. É quando a universidade tensiona que ela desempenha seu papel (Safatle, 2020), na medida em que desnuda e põe em xeque as falácias (inclusive as lógicas) e demonstra sua eficácia e seu papel no processo civilizatório, mobilizando a sociedade e atuando em prol de seu bem estar.

Se aqueles que defendem a implantação do pensamento único tentam depreciar e desqualificar a reflexão crítica e o próprio método científico, justamente porque os temem, qual o nível de reação da universidade? Por que apenas reagir? Por que não ser protagonista e tomar a dianteira, levando à sociedade e à população como um todo seus resultados, esclarecendo seu papel e contribuição, para além da mera formação para o trabalho? Estaria, ainda, a universidade configurada como uma torre de marfim? Do que a universidade tem medo?

Tais questões não serão respondidas aqui. De todo modo, a resposta não é simples nem fácil. Mas precisa ser encontrada e enfrentada. Um caminho pode ser por meio de uma forte articulação com entidades em defesa da educação, da ciência e da cultura, bem como o movimento estudantil, bancadas parlamentares e a sociedade civil organizada. O desafio é imenso, porém inadiável. 🗣️

30 Agência Brasil. Justiça. STF rejeita liminar sobre lista tríplice de universidades federais. [05.02.2021]. Disponível em <https://agencia-brasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-02/stf-rejeita-liminar-sobre-lista-triplice-de-universidades-federais>. Acesso em 04 mar. 2021.

Referencias

- Almeida-Filho, N., Souza, L. E. 2020. Uma protopia para a universidade brasileira. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v.28, n.105, p.1-22. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5525>.
- Antunes, R. 2020. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- Bourdieu, P. 2001. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Oeiras: Celta.
- Chauí, M. 2018. Em defesa da educação pública, gratuita e democrática. Coleção Escritos de Marilena Chauí, volume 6. Belo Horizonte: Autêntica.
- Duarte, A. de M; Cesar, M. R. de A. 2020. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 45, n. 4, e109146. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362020000400202&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07 Mar. 2021.
- Dunker, C. I. L. 2015. *Mal-estar, sofrimento e sintoma*. São Paulo: Boitempo.
- Franco, Fábio Luís. 2021. *Governar os mortos: necropolíticas, desaparecimento e subjetividade*. São Paulo: Ubu Editora.
- Frigotto, G. 2016. "Escola sem Partido": imposição da mordaza aos estudantes. *E-Mosaicos*, v.5, n.9, junho.
- Giolo, J. 2020. O Future-se sem futuro. In Giolo, J., Leher, R., Sguissardi, V. *Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado*. São Paulo: Diagrama Editorial.
- Leher, R. 2019. *Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública*. São Paulo: Expressão Popular.
- Leher, R. 2021. Universidade pública federal brasileira: Future-se e "guerra cultural" como expressões da autocracia burguesa. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 42, e241425, 2021.
- Leher, Roberto. 2018. *Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.
- Miguel, L. F. 2016. Da "doutrinação marxista" à "ideologia de gênero": Escola Sem Partido e as leis da mordaza no parlamento brasileiro. *Revista Direito e Práxis*, v.7, n.15, pp. 590-621. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2016.25163>.
- Motta, R. P. S. 2014. *As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Rüegg, W. 1996. *Temas*. In Ridder-Symoens, Hilde de. *Uma história da universidade na Europa*. Volume I: As universidades na Idade Média. Lisboa: Imprensa Nacional, p.3-31.
- Safatle, V. 2020. O que resta da universidade? *Revista Cult*. [06.09.2020]. Disponível em <https://revistacult.uol.com.br/home/vladimir-safatle-o-que-resta-da-universidade/>. Acesso em 17 jul. 2020.

Safatle, V., Silva Júnior, N., Dunker, C. D. Org. 2019. Patologias do social: arqueologias do sofrimento psíquico. Belo Horizonte: Autêntica.

Safatle, V., Silva Júnior, N., Dunker, C. D. Org. 2020. Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico. Belo Horizonte: Autêntica.

Salles, J. C. 2020. Universidade pública e democracia. São Paulo: Boitempo.

Sinhoretto, J. 2021. "Liberdade acadêmica ameaçada: a ascensão da ultradireita no Brasil", In Idalice Ribeiro Silva Lima e Régia Cristina Oliveira, Org., A demolição da construção democrática da educação no Brasil sombrio. Porto Alegre, Zouk.

Torgal, L. R., Ésther, A. B. 2014. Que universidade? Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil. Juiz de Fora/Coimbra: EDUFJF/IU.

Sobre el autor/ About the author

Angelo Brigato Ésther e Professor Titular da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da UFJF. Pós-doutorado na Universidade de Coimbra (Portugal), pelo Centro de Estudos Interdisciplinares, onde é Investigador Colaborador. Doutorado pela Universidade Federal de Minas Gerais. Líder do Socius Grupo de Pesquisa sobre a Instituição Universitária.

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

Enmarcando la guerra, *agenda-setting* y *framing* en torno al conflicto bélico Rusia-Ucrania de 2022: Estudio de caso de las agendas digitales de Rusia Today y BBC News

Lara-Aguilar, Jhonatan

FLACSO Sede Ecuador

✉ andreslara08@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-6152-572X](https://orcid.org/0000-0002-6152-572X)

Valle Varela, Dennis

FLACSO Sede Ecuador

✉ denval_al@hotmail.com

ORCID ID: [0000-0001-6384-3062](https://orcid.org/0000-0001-6384-3062)

Mila-Maldonado, Juan Arturo

Universidad Santiago de Compostela, España

✉ arturomilaz@gmail.com

ORCID ID: [0000-0003-3676-4064](https://orcid.org/0000-0003-3676-4064)

Mora-Noguera, Angy

FLACSO Sede Ecuador

✉ afmoranogueraa@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-5406-2483](https://orcid.org/0000-0001-5406-2483)

Documento recibido:

28 octubre 2022

Aprobado para publicación:

01 marzo 2023

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la cobertura mediática del conflicto Ucrania-Rusia en las agendas de los medios digitales BBC y Rusia Today en sus plataformas de Twitter y Facebook, durante el 14 de febrero al 14 de marzo del año 2022. Se toman como base los encuadres genéricos trabajados por Semetko y Valkenburg (2000) para comprender, partiendo de las teorías de agenda setting y framing, el rol de los medios en contextos de conflictos bélicos y su potencial paralelismo y polarización hacia una de las partes involucradas en esta problemática. El corpus está compuesto por 408 unidades de análisis y la metodología a aplicar es el análisis de contenido (Neunendorf, 2002). El tratamiento informativo del conflicto bélico de Rusia y Ucrania presentó características de paralelismo político, en función a la construcción de un Nosotros-Ellos como principal recurso confrontativo. Estos dos medios polarizaron el

tema omitiendo las causas estructurales del conflicto, centrándose en elementos sensaciona-
listas (BBC) y argumentos de soberanía nacional (Rusia Today).

Palabras clave

agenda setting, framing, medios digitales, guerra ruso-ucraniana, polarización, redes sociales

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a cobertura mediática do conflito Ucrânia-Rússia nas agendas dos meios digitais BBC e Rusia Today em suas plataformas de Twitter e Facebook, durante o 14 de febrero a 14 de março do ano 2022. Se toman como base los encuadres genericos trabajados por Semetko y Valkenburg (2000) para comprender, partiendo de las teorías de agenda setting y framing, o rol de los medios en contextos de conflictos bélicos y su potencial paralelismo y polarización hacia una de las partes involucradas en este problema. O corpus é composto por 408 unidades de análise e a metodologia a ser aplicada é a análise de conteúdo (Neunendorf, 2002). O tratamento informativo do conflito bélico da Rússia e da Ucrânia apresentou características de paralelismo político, em função da construção de um Nosotros-Ellos como principal recurso de confronto. Estes dois meios polarizaram o tema omitindo as causas estruturais do conflito, centrando-se em elementos sensacionalistas (BBC) e defensores da soberania nacional (Rusia Today).

Palavras-chave

agenda setting, enquadramento, meios digitais, guerra russo-ucraniana, polarização, redes sociais

Abstract

The objective of this article is to analyze the media coverage of the Ukraine-Russia conflict on the BBC and Russia Today digital media agendas on their Twitter and Facebook platforms, during February 14 to March 14, 2022. Based on the generic frameworks worked by Semetko and Valkenburg (2000) to understand, starting from the theories of agenda setting and framing, the role of the media in contexts of war conflicts and their potential parallelism and polarization towards one of the parties involved in this problem. The corpus is composed of 408 units of analysis and the methodology to be applied is the content analysis (Neunendorf, 2002). The informative treatment of the war between Russia and Ukraine presented characteristics of political parallelism, in function of the construction of a us-them as the main confrontational resource. These two media polarized the theme, omitting the structural causes of the conflict, focusing on sensationalist elements (BBC) and arguments of national sovereignty (Rusia Today).

Keywords

agenda setting, framing, digital media, Russian-Ukrainian war, polarization, social networks

Introducción

Conflicto Rusia-Ucrania: de la crisis interna separatista a la intervención bélica rusa. Tensión internacional creciente.

Rusia y Ucrania son dos territorios vinculados históricamente. Durante la vigencia de la Unión Soviética se vivieron dos momentos, un primer momento basado en la inclusión de las etnias no rusas a un segundo momento basado en la política de rusificación forzada, en la cual se persiguió toda forma de nacionalismo ucraniano. Con el fin de la URSS, Rusia y Ucrania se convierten en dos países independientes con fuertes diferencias respecto al territorio de Crimea, mismo que después de la disolución de la URSS, es un espacio territorial controlado por Ucrania (Telmán 2016).

Tras la desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), Occidente le atribuye a Rusia la calidad de potencia de segundo nivel y, por ende, asumen que este último iba asumir un papel secundario frente a la avanzada intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su zona de influencia directa (Cue, 2014). El conflicto Ruso Ucraniano se reaviva en el año 2013, ante la deposición por parte del parlamento del presidente Víktor Yanukóvic, a raíz de la negativa de éste a firmar el Acuerdo de Asociación Oriental (AAO) con la Unión Europea, mismo que debido a las exigencias de multilaterales como el Fondo Monetario Internacional respaldada por la UE, para establecer políticas económicas desfavorables para la población ucraniana, afectada por la situación económica crítica que ya había estado viviendo el país (Telmán, 2016) y (Gutiérrez, 2017).

Con este acontecimiento surgió el descontento de los países occidentales y se inició un conflicto interno sin precedentes en la vida moderna de Ucrania, a partir de las manifestaciones de la plaza Maidán de Kiev. Por un lado, los habitantes del occidente de Ucrania, afines con las ideas de Occidente y la Unión Europea y por otro lado los habitantes del oriente y sur de Ucrania que se consideran más cercanos a Rusia, en virtud de su cultura, idioma, historia y religión, lo que se afianza una fractura de la Ucrania ortodoxa de habla rusa con la Ucrania occidental nacionalista de habla ucraniana (Cue, 2014) y (Oñativia, 2014).

En este contexto de ambiente político y social inestable y polarizado, también se deja ver la confrontación y las diferencias de Estados Unidos y la Unión Europea con Kremlin. Rusia que entiende la importancia de Ucrania para su política exterior, en virtud de sus vínculos económicos, la situación demográfica y su posición geográfica en el Mar Negro, reacciona rápidamente respecto a la región de Crimea, el cual decidió apoyar un referendo en esta península, mismo que fue celebrado en marzo de 2014 cuyo resultado fue que el 96,6% de la población de Crimea, en su mayoría rusa, decide romper con Ucrania e integrarse en la Federación Rusa. (Martínez, 2018) y (Gutiérrez, 2017).

Por otro lado, Occidente cuestiona de manera fehaciente la legitimidad y legalidad del referendo, alegando que el mismo es contrario al derecho interno y al derecho internacional. Inclusive la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 68/262 respalda la tesis de la UE y Estados Unidos y exhorta a todos los Estados a que se abstengan de cometer acciones que quebranten parcial o totalmente la integridad territorial de Ucrania (Salmón y Rosales, 2014). Pese a la condena internacional y las sanciones institucionales impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea, que consistieron en:

- a) *Prohibición de acceso a los mercados de capital en forma de préstamos a largo plazo para las compañías rusas y los bancos, y más si éstas pertenecen al Estado;*
- b) *prohibición de importación*

de alta tecnología dual; c) prohibición de entrada a sus países a políticos del círculo de Putin, lo cual tiene más bien un carácter político y de desgaste contra la figura del presidente ruso. Limitar el acceso de las compañías rusas a los mercados financieros en forma de créditos (Gutiérrez, 2017: 380).

Rusia siguió adelante en su política exterior respecto a Ucrania y su modus operandi de respaldo a los grupos separatistas pro-rusos, en el oriente de Ucrania, específicamente en Donetsk y Lugansk, pese a los acuerdos de Minsk (2014-2015) entre Rusia y Ucrania, mediada por Francia y Alemania. Por ende, sigue siendo un conflicto latente entre los separatistas rebeldes afines a Rusia, frente al Estado ucraniano, mismo que ha dejado víctimas y diversas denuncias de violaciones a derechos humanos.

Desde el 2014, Ucrania está inmerso en un conflicto civil, en el cual la injerencia extranjera es evidente y se deja en contraste nuevamente el choque y los desacuerdos ideológicos y geopolíticos entre occidente y Rusia (Telmán, 2016). Para Estados Unidos y la Unión Europea, Ucrania es de vital importancia y en tal sentido son proclives a que este territorio se adhiera al espacio comunitario y a la OTAN e impedir que Rusia ejerza influencia en Ucrania. Sin embargo, Rusia considera a Ucrania parte de su espacio de influencia y de importancia estratégica para la nación, toda vez que:

No sólo representa el punto de tránsito para el gas natural ruso a Europa, sino que realmente es el punto de conexión de la infraestructura rusa entre el Oeste y el Este, en lo que respecta a ductos, caminos, líneas férreas y carreteras. (Gutiérrez, 2017: 384).

En tal sentido, la cercanía de Ucrania a estas instituciones es concebida por Rusia como una pérdida intolerable de su espacio de influencia. Ucrania por otro lado, desde 1991 ha buscado su lugar y, su identidad, ha buscado maniobrar entre Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea, desde la destitución de Yanukovich, las relaciones entre Kiev y Moscú empeoraron. En consecuencia, resultó inevitable el acercamiento del gobierno ucraniano a la Unión Europea, Poroshenko que resultó ganador de las elecciones en mayo de 2014 apoyó la integración de Ucrania en la UE. Sin embargo, los conflictos internos y los cuestionamientos por corrupción de ese periodo opacaron su gestión.

El presidente actual Volodimir Zelenski, es de la misma línea, su primer viaje como jefe de Estado fue a Bruselas en junio de 2019, en dicho viaje manifiesta la necesidad de Ucrania de ser miembro de pleno derecho de la Unión Europea y la OTAN. A finales de 2019 se acuerda un cese al fuego. Sin embargo, a lo largo del año 2021 Rusia desplazó a miles de soldados a la frontera con Ucrania, reavivando las tensiones.

A finales de enero de 2022, Estados Unidos y la OTAN, rechazan firmar un acuerdo internacional sobre seguridad en Europa con Rusia, que entre otros aspectos señalaba la no incorporación de Ucrania a la OTAN. Lo que genera incógnitas para occidente sobre la inminencia de un ataque directo a Ucrania, hecho que finalmente se termina concretando con el reconocimiento de Donetsk y Lugansk como Estados soberanos por parte de Rusia, lo que representa una negativa directa por parte de Rusia a cualquier ejercicio de soberanía de Ucrania sobre los territorios mencionados y ordena el envío de tropas en la zona, iniciando así la intervención militar de Rusia en Donbás el 24 de febrero de 2022.

En este sentido, Europa hoy está inmersa en un conflicto complejo que hasta el momento es difícil dimensionar sus repercusiones. El mundo hoy conoce sobre los acontecimientos día a día derivados de la mediatización no

solo de los medios de comunicación tradicional, que despliegan a sus reporteros de guerra, sino que además las redes sociales también están jugando un papel relevante. En un contexto en el que Rusia ha censurado en su territorio a medios de comunicación y cualquier forma de disidencia en contra de la guerra en Ucrania.

Esto lleva a dimensionar la importancia de la cobertura mediática, que difiere dependiendo del contexto informativo, así como en tiempo de paz y en tiempo de guerra (García Marin y García Luengo, 2009), En este orden, la construcción de encuadres que fluctúan, resulta de vital trascendencia, ya que el cómo se presentan los temas a la audiencia, repercuten directamente en la valoración que estos realizan, pudiendo de esta manera modificar los ritmos de la agenda mediática. Cabe destacar que, pese al contexto histórico en conjunto con los procesos de encuadre, influyen, pero no determinan las percepciones de la opinión pública (Moreno y García, 2020). Por ello en el contexto de guerra, que, debido a la mercantilización de la guerra, es común utilizar encuadres episódicos¹ centrados en vencedores y vencidos y hacen hincapié en las bajas civiles y los sucesos violentos.

Marco Teórico

Y cuando comienza una guerra, como se sabe, arranca un relato mediático plagado de desinformaciones cuyo objetivo es la seducción de las almas y la captación de sentimientos para ganar los corazones y cautivar las mentes. No se trata de informar. De ser objetivo. Cada bando va a tratar de imponer –a base de propaganda y toda suerte de manipulaciones narrativas- su propia crónica de los hechos, y desacreditar la versión del adversario. (Ignacio Ramonet)

Verdad, interacción y redes sociales

El internet es la base del conocimiento, lugar donde cohabitan diferentes realidades unas más creíbles que otras. Hay tantos datos pero muy poca comprensión de estos. La realidad ya no es una sola y los conflictos más allá de ser un choque de fuerzas se transforman en una colisión de percepciones (Aznar, 2018). La verdad se vuelve polisémica, en tanto en el sentido aristotélico pierde su relevancia pues ya no hay concordancia entre el pensamiento y el hecho, que a su juicio sería la objetividad. Platón, más idealista, cree que la verdad nunca podrá ser alcanzada y que vivimos en una caverna con sombras que aparentan la realidad, pero *¿cuándo saldremos de esa cueva?*

Parece ser que la exposición de contenido mediada por las tecnologías nos ha introducido en una cueva más profunda; cámaras de eco, burbujas de filtros, mediaciones algorítmicas (Pecourt, 2015), pues son las nuevas configuraciones que desatan pasiones más que razones. Habermas (1997[1973]) rompe con la visión aristotélica, pues la verdad no solo comprende más que una correspondencia enunciado-realidad, de hecho para alcanzar la verdad hay unas reglas universales que permiten el entendimiento en la acción comunicativa, pero un entendimiento no subjetivo sino problematizado. La verdad no es repetición de discursos sino creación de los mimos. En definitiva, la verdad no es la realidad en sí misma porque esta no ha sido discutida, solo transmitida; si se quiere alcanzar la verdad primero hay que empezar por discutirla. Discutir sobre la realidad sí es un avance en la aproximación a la verdad, pero, como dice Habermas (1997[1973]), teniendo los instrumentos para la producción y comprensión, sin ellos solo asistimos a una realidad dibujada, una verdad a medias.

¹ El tema es tratado en términos cercanos y personales, siendo el receptor provisto de una visión particular del tema en cuestión" (Iyengar 1990,22).

¿Qué tienen en común George Orwell, Aldous Huxley o Ray Bradbury? Imaginan un mundo donde la verdad es sometida al control burocrático, la realidad misma es alterada para dar forma a sentidos guiados por la emoción. Ya lo decía Goebbels: una mentira dicha mil veces se convierte en verdad. He ahí la posverdad, un simulacro de una verdad que no existe. Para Aznar (2018) la posverdad tiene como función “reafirmar la opinión del grupo en que se inserta, en la medida en que contribuye a asentar y solidificar ideas preestablecidas, prejuicios y clichés y provoca que se descarten los hechos” (pág. 52).

Para Álvarez, (2019) desde el desarrollo del lenguaje la lucha por las significaciones ha creado una variedad de verdades más o menos convergentes, pero con el auge de los medios de comunicación y sobretodo de las tecnologías de la comunicación las narrativas han atomizado cualquier hecho llevándolo al más absurdo relativismo. Esa fragmentación producida por las tecnologías ha impulsado a que cada uno busque el relato más adecuado a sus percepciones, de ahí que la posverdad tenga en presente las emociones más que la razón porque prevalece la actitud hacia la verdad que la verdad misma.

Tal es así que en el 2016 el Diccionario de Oxford incluyó a la posverdad (post-truth) como la palabra del año. Y es que entre otras motivaciones, en ese año se dio el plebiscito por la paz en Colombia, un tema que alcanzó gran repercusión a nivel internacional, pero que también se observó una estrategia bien organizada para desvirtuar la opinión pública en contra del NO. Como lo constata la politóloga González (2017), la posición que abanderaba el NO también era oposición del gobierno pues tenía como su máximo representante al expresidente Uribe. Para ello, el uribismo desplegó toda una maquinaria en redes sociales para enmarcar ese acuerdo de paz como una subyugación del presidente Santos a la guerrilla colombiana; un discurso pasional y negativo que tenía como principales marcos el perdón absoluto de los crímenes de los guerrilleros, la inserción de una fase comunista o ‘narcochavista’ en la política colombiana o que los guerrilleros tendrían subvención del Estado.

De igual manera, un hito importante fue el discurso en torno al Brexit que ya vaticinaba una salida de Gran Bretaña de la Unión Europea. Uno de los discursos más sobresalientes en redes sociales era que la libre entrada de musulmanes al país, por un acuerdo de la UE, abría la puerta para el terrorismo. Moya (2018) recuerda que unos investigadores de la universidad de Edimburgo analizaron los mensajes a favor del Brexit señalando que varios de los usuarios de Facebook y Twitter pertenecían a la granja de trolls de Rusia, así hallaron que los 54 mil mensajes pro Brexit fueron realizadas por cuentas falsas durante los dos últimos días previos al referéndum.

Steve Tesich desarrolló el concepto de la posverdad en 1992 asociándolo con el refugio que busca la ciudadanía frente a la verdad, es decir que prefieren las mentiras de su gobierno que las verdades, pues las consideran como malas noticias, un malestar al que prefieren evitar (Álvarez, 2019) Un año antes se dio el lanzamiento de la World Wide Web. En el 2003 Luis Verdú sacó el libro “El prisionero de las 21:30” considerado el primer libro que aterriza la posverdad en el idioma español; Facebook sale a la luz en el 2004 y en el 2005 aparece Twitter. Pero el hito relevante para este contexto del desarrollo tecnológico de las comunicaciones surge en el 2009, no solo por la aparición de WhatsApp que cambia las formas narrativas interpersonales, sino sobre todo porque en ese año hay un salto cualitativo en el desarrollo de los algoritmos de Google pues a partir de ese momento los contenidos se volvieron más personalizados, pero también encerraron a los usuarios en una especie de cámara de eco que fortalece sus ideas sean o no verdades.

En una entrevista con Octavio Ortega (2017) el antropólogo Roger Bartra postula cinco fases en la construcción de la posverdad: como primer paso el sitio de noticias o las personas difunden información impactante que puede ir desde un deceso hasta una declaración estruendosa; luego la noticia se difunde principalmente por las redes sociales; debido al impacto informativo los medios de comunicación recogen esa noticia para no estar

fuera del "trending informativo"; la noticia es desmentida pero no tiene el valor como el impacto que tuvo su difusión; por último la aclaración no se vuelve viral y la noticia falsa queda en la mente de algunos, sin posibilidad de ser aclarada.

Como se ve, los medios de comunicación juegan un rol preponderante en la difusión de noticias falsas por el hecho de no quedarse afuera del "trending informativo". Debido a la competencia mediática, la inmediatez se ha vuelto la cara más importante en el periodismo dejando a la reflexión en un segundo plano. Para ello no hay nada más inmediato que el entretenimiento puesto que no necesita ser verificado, pues si la noticia no es difundida se pierde la primicia, es decir, ser los primeros en difundirla y por tanto ser ellos los portadores de la verdad. Como apunta Aznar (2018) "los medios están en permanente demanda de audiencia favorecida por noticias que aúnan inmediatez, exclusividad y dramatismo" (33).

El hecho es que en la actualidad la información tiene un valor económico para la productividad incluso más que el capital o la materia prima, pues la información aplicada al conocimiento produce y distribuye productos de mayor valor (Castells, 1996). De esa manera, la información que antes poseían los medios de comunicación hoy está al alcance de todos y cualquiera puede moldearla según sus objetivos. Y es que en esta sociedad postindustrial (Touraine, 1971) se ha perdido el horizonte, ya no hay referencias, los grandes metarrelatos (Lyotard, 2000) ya no son la guía del futuro, ahora el presente es un cúmulo de indeterminaciones. En ese sentido, el hombre ya no es el ser reflexivo que busca informarse, más bien busca noticias que le emocionen y para ello no hay motor más eficaz que las noticias falsas, pues su diseño está estratégicamente pensado para llegar al corazón antes que a la razón (Aznar, 2018).

En este nuevo ecosistema, los más optimistas dirían que hay una democratización de la palabra, no obstante, toda libertad viene con su responsabilidad pero en el Internet muchas personas prefieren el anonimato y esa característica ha cambiado el paradigma en la construcción de las noticias. El uso de las redes sociales cambia totalmente el rol del usuario pasivo sugerido por los estudios de los efectos de la comunicación.

Twitter y Facebook son las nuevas plataformas de interacción de noticias cuestionando el rol del periodismo, sus códigos deontológicos y la interacción con las audiencias. Como se sabe, en la modernidad la globalización alcanza su auge eliminando fronteras y límites, como consecuencia de ello hay una dependencia de los grupos sociales. A mayor cantidad, menor calidad. Eso significa que la racionalidad social ha sucumbido a la racionalidad tecnológica (Queraltó, 2002); es decir, que la tecnología tiene que proveer eficacia pues se buscan fines pragmáticos más que teóricos y con ello la transformación y manipulación de lo establecido.

En la última década, plataformas como Twitter y Facebook se han vuelto imprescindibles a la hora de informarnos (Valenzuela et al., 2017); cada vez más usuarios de internet utilizan las redes sociales para saber qué sucede en el mundo real. No obstante, a pesar de que haya mayor democratización en los procesos de producción de contenidos mediáticos, también han sentado las bases para que germinen las cámaras de eco que amplifican la polarización y el discurso de odio, promoviendo una radicalización de los ciudadanos (Lombana-Bermúdez et al., 2022).

Gabiolkov et al (2016) destacan que en el 2014 por primera vez los usuarios llegaron a las páginas web mediante el URL suministrado por las redes sociales. Boczkowski & Mitchelstein (2013) encontraron que las noticias son el tema principal de conversación en las redes sociales. De hecho, Bode (2016) ha visto cómo las noticias influyen de manera más directa debido a que son compartidas o el hecho ya de tener redes sociales hace que los usuarios estén expuestos a las mismas. Entre los factores que motivan la circulación de las noticias en las redes

sociales Valenzuela et al (2017) destacan la motivación del usuario, las propias características del contenido, la estructura de la red y patrones temporales como las emociones. De ahí que para Capella et al (2015) destaquen que al interactuar con las necesidades psicológicas de los usuarios los contenidos de una noticia obtienen un mayor potencial de viralización, y como han demostrado Khuntia et al (2016), el objetivo que ahora tienen los medios de comunicación es producir noticias que se vuelvan virales.

La viralidad de una noticia comprende el alcance y la evaluación, pues no solo basta con estar expuestos a la noticia sino compartirla y juzgarla mediante los 'likes' (Alhabash & McAlister, 2015). Hacer clic no es lo mismo que dar like o compartir una noticia, por eso la viralidad es, según Heimbach et al (2015), una propiedad del contenido que aumenta su probabilidad de ser compartida por una multitud de usuarios en diferentes redes sociales. Hermida (2015) ha visto en la psicología la motivación para el intercambio de noticias, pues evolutivamente las personas siempre han tenido ese impulso humano de compartir experiencias y, como investigaron Harber y Cohen (2005), cuando se trata de noticias, las emociones que despiertan esos contenidos propician mayor necesidad de compartirlas. He ahí el un problema pues con el auge de las redes sociales y con el llamado activismo digital, los periodistas ya no solo compiten entre ellos sino que tienen a una ciudadanía que se inserta en el campo de la producción informativa. Y a medida que hay una codependencia el periodismo ha dejado de ser el referente de la verdad, esto conlleva a que si no quiere desaparecer del mercado informativo debe producir más cantidad de noticias sin capacidad para la profundización.

La agenda mediática en torno a los encuadres genéricos

Cada medio de comunicación tiene su forma de focalizar un tema y en la mayoría de casos basan su premisa en un modelo de propaganda (Chomsky et al., 1990), lo que significa que al estar insertos en un sistema mercantilista tienden a perfilar todos sus esfuerzos en la rentabilidad económica. Para ello hacen uso de los valores noticiosos, parámetros que definen lo que es una noticia. En ocasiones, como lo demostró el estudio de García-Perdomo et al (2017), estos valores influyen en el procedimiento por el cual la ciudadanía escoge lo que consideran como la noticia relevante. A mayor exposición de un tema, mayor interés de la ciudadanía más cuando ese acontecimiento conduce a posiciones extremas.

Para que una noticia sea considerada como tal ha de ser espectacular (Galtung & Holmboe, 1965) o se enfoca en figuras públicas (Mortensen & Jerslev, 2014). Autores como Trilling et al (2017) destacan que en la modernidad la circulación de las noticias depende de 7 valores noticiosos: distancia geográfica, diferencias culturales, negatividad, positividad, conflicto, interés humano y exclusividad. De igual manera, para Vicente et al. (1997) la producción de las noticias tiene una variedad de factores que determinan su valor, pero más allá de las divergencias hay un consenso de los elementos en común que envuelven a las noticias que se traduce en la distribución masiva.

No es una novedad que el periodismo ha utilizado estrategias para que su contenido tenga mayor distribución, pero en la era digital se han disparado los métodos para la viralización de su producción periodística. Hay que entender, sin embargo, que el encuadre de las noticias sigue siendo una clave importante para el desarrollo de la producción de contenido noticioso. De hecho, cobra mayor importancia la utilización del encuadre en la modernidad puesto que dicha teoría surgió a partir de la psicología social (Aruguete, 2017), lo que permiten conocer cómo los usuarios interpretan las noticias siguiendo ciertos parámetros sugeridos. Estos indicadores enmarcan una noticia de la siguiente manera: se seleccionan ciertos aspectos de la realidad para volverlos más destacados, definiendo un problema particular, dándole una interpretación causal, evaluación moral y finalmente una prescripción o recomendación para su tratamiento (Entman, 1993). Una noticia puede ser más o

menos creíble dependiendo de las características atribuidas a la misma y en la medida que estas empatan con los marcos cognitivos de las personas, dependiendo de su contexto cultural. Así por ejemplo, si hay un conflicto armado entre dos potencias, dependiendo de donde se insertan los medios de comunicación encuadrarán las noticias con fotos dramáticas, textos alarmantes y fuentes que refuercen esa creencia.

Si bien el encuadre supone el establecimiento de ciertos parámetros que permiten destacar un evento (Entman, 1993) no todos estos encuadres tienen los efectos en las personas ya que dependen del grado de aproximación cultural en el cual interactúan los medios de comunicación y la opinión pública para construir el significado común de la realidad (Neuman et al., 1992). Gamson y Modigliani (1989) encontraron que el conocimiento común de la realidad social implica tanto a los medios de comunicación como a las cogniciones ciudadanas y esta interdependencia solamente es posible en un marco contextual amplio que "implica una variedad de posiciones, en lugar de una sola, lo que permite un grado de controversia entre quienes comparten un marco común" (Gamson & Modigliani, 1989: 3). Así, por ejemplo, liberales y demócratas son dos opiniones distintas que a su vez pueden reflejar un marco compartido. En torno al debate de la energía nuclear, Gamson y Modigliani (1989) hallaron que habían 4 marcos generales dentro de los cuales se debatían estos temas en los medios de comunicación y en la opinión pública: conflicto, progreso, preocupaciones ambientales y moralidad.

Partiendo del construccionismo, Neuman, Just y Crigler (1992) se preguntaron ¿cómo los ciudadanos llegan a comprender los acontecimientos mundiales? En un mundo atestado por una diversidad de medios de comunicación, ¿cómo eligen los medios informar y caracterizar los problemas críticos que enfrenta la sociedad? A partir de estas cuestiones centrales lograron articular 4 encuadres genéricos (Gamson & Modigliani, 1989; de Vreese, 2003; Matters, 2009) lo llaman paquetes, que engloban a los temas críticos que son los más utilizados tanto por los medios como por la ciudadanía para dar sentido a los acontecimientos críticos, estos son: el conflicto, las consecuencias económicas, el interés humano y la moralidad.

Marco de conflicto

Semetko y Valkenburg (2000) hallaron que el marco de conflicto es el más utilizado en los encuadres noticiosos, no obstante agregan que este marco reduce las posibilidades de un debate al retratar las noticias de forma simplista en amigos vs enemigos. Sucede que los conflictos son el centro de la actividad humana, de ahí que los medios tengan tantas representaciones de este enfoque porque juega con los sentimientos (Brady et al., 2017) y es que las emociones tienen un papel importante a la hora de compartir información (Heimbach et al., 2015). Trilling et al (2017) encontraron que los artículos con marco de conflicto se compartían en Twitter y Facebook un 11% y un 9% más, respectivamente. Cabe decir que el miedo a la evaluación negativa puede hacer que las personas sean más reacias a transmitir noticias negativas, como las que involucran conflictos (Rosen & Teeser, 1972); de aquí una de las motivaciones para compartir en redes sociales sean la gestión de impresiones pues las historias positivas tienden a compartirse con más frecuencia que las negativas (Berger, 2014) (Capella & Albarracín, 2015).

Como apuntan (Thankachan & Pe., 2019: 63): "los marcos de conflicto son particulares en la proyección de disputas", y sabemos que la contienda siempre atrae curiosidad. Ante aquello, los medios de comunicación tienen que guiar sus enfoques hacia la producción de contenido que compita en el mercado mediático. Si hay poco tiempo para observar una noticia, basta con leer el titular para enganchar al lector. La manera más eficiente es la actividad humana en disputa, como dice (Zillmann et al., 2004: 60): "Los enfrentamientos entre fuerzas opuestas, ya sean naciones en guerra, partidos políticos, vecinos en disputa o amantes celosos, han sido las noticias a lo largo de los siglos"; de ahí que enmarcar los conflictos sea a priori una práctica periodística no

problematizada, pues suponen que los conflictos siempre generarán atracción, y eso ya es una noticia, más allá de si es o no verdad. Patterson (1990) examinó que los medios de comunicación enmarcaron las elecciones electorales de 1988 como un juego en el que los candidatos se enfrentan entre sí, incluso aun cuando no hay ningún conflicto de por medio. McDougall y Pollard, (2012), por su lado, señalaron que no solo en política sino en el combate es donde la gente tiene más interés por leer una noticia; pues, para ellos, los reporteros de noticias buscan buenas peleas.

Marco de consecuencias económicas

A diferencia del conflicto que puede ser retratado en todas sus variaciones, dependiendo de cada medio de comunicación y la proximidad con el tema (Semetko & Valkenburg, 2000), el encuadre de las consecuencias económicas es menos utilizado porque si bien el objetivo es informar sobre el resultado en términos económicos de decisiones políticas, individuales o sociales siempre estarán guiados por un léxico más técnico y por tanto aparecerán con más frecuencia en periódicos menos populares pero más serios (Neuman et al., 1992; Semetko & Valkenburg, 2000). El encuadre de consecuencias económicas es cognitivamente más exigente y complejo que el interés humano o los encuadres de conflicto, en parte porque exige el uso de lenguaje especializado (Bachmann, 2005), además que su información puede ser menos atractiva y persuasiva (Zillmann & Brosius, 2000; Valenzuela et al. 2017), el marco de las consecuencias económicas no tiene relevancia en Twitter como sí lo tiene en Facebook. Las historias con un ángulo económico tienen en promedio 53 veces menos compartidos en Facebook que las historias sin este ángulo. Los usuarios de Facebook son percibidos como menos hábiles cognitivamente, a diferencia de Twitter donde hay personas más preparadas y que buscan directo la noticia o sus referentes.

Marco de interés humano

Neumann et al (1992) describieron esto como el marco del 'impacto humano' y, junto al conflicto, encontró que era un marco común en las noticias. Para estos autores, la competencia en el campo periodístico lleva a que ofrezcan productos que capten la atención de las audiencias y el hecho de aportar un rostro humano a los eventos genera empatía. "tal marco se refiere a un esfuerzo por personalizar las noticias, dramatizar o "emocionar" las noticias, para captar y retener el interés de la audiencia" (Semetko & Valkenburg, 2000: 96). Los medios de comunicación reducen la realidad a la intriga y al drama humano

Debido a que el marco del impacto humano, como se indicó anteriormente, tiende a confundir los relatos de infortunios con los relatos del sufrimiento de las personas a su paso, este marco se dividió en dos: un marco de infortunio que detalla calamidades y catástrofes experimentadas sin detenerse en sus secuelas emocionales, y un marco de agonía que, aunque necesariamente indicaba desgracias, se centraba en trastornos emocionales: aprensiones y miedo, ira y rabia, desesperación y dolor (Zillmann et al., 2004).

Para Vicent et al. (1997) las noticias se centran más en la figura política que en las fuerzas institucionales que afectan de manera más profunda la vida ciudadana. Bajo el precepto de que los ciudadanos están interesados en otras personas este encuadre personaliza los problemas, de ahí que estos encuadres tengan más resultados si son escritos a manera de crónicas. Estos valores noticiosos, dicen los autores, sirven como ganchos para presentar temas o eventos particulares a los espectadores de tal manera que estos se interesen en la noticia. Hong (2013) observa que mediante la ejemplificación personal las noticias pueden ser mejor captadas porque están más personalizado ya que la historia no es sobre un impacto general sino sobre una persona en particular. En

esta misma línea, el autor critica que al centrarse tanto en la personalidad la información puede volverse simple y dramática lo que desvía el objetivo final de una noticia que es informar.

Marco de moralidad

Hablar de moralidad es introducirse en el mundo social, pues a partir de este contexto se configuran los modos de relacionarse y de ver el mundo de una u otra forma, así también permiten establecer valores y creencias que dirigen el accionar de ciertas culturas. Pero en la modernidad, las redes sociales pasaron de ser presenciales a virtuales de manera que si el círculo social influía en el sujeto ahora este individuo está a la deriva de opiniones que pueden ser contradictorias con su realidad más próxima y la comunicación es el nudo que enlaza a una interdependencia de opiniones, gustos, hábitos y tradiciones globales. Sin embargo, para Brady et al. (2017) las emociones son el vehículo que produce una generalización de moralidades aun cuando el tema moral no esté involucrado en el contenido. "Si la moral está profundamente ligada a la emoción, entonces la transmisión social de la emoción probablemente juega un papel clave en la transmisión de la moralidad a través de las redes sociales" (Brady et al., 2017: 7313). Como afirman Semetko y Valkenburg (2000) este marco pone el acento en eventos, problemas o temas que contienen principios religiosos o prescripciones morales de cómo comportarse o diferenciarse de los malos.

Si bien este es el encuadre menos utilizado en el periodismo (Neuman et al., 1992; Semetko & Valkenburg, 2000) no deja de tener relación con los otros encuadres genéricos. Como demostraron (Vicente et al., 1997) una noticia expuesta con diferentes marcos puede influir en los sentimientos y acciones de los lectores. Valenzuela et al. (2017) hallaron que el marco de moralidad tiene más probabilidades de ser compartido en Facebook y Twitter. Las noticias con marco moral se comparten en Facebook un 75% más que las noticias sin ese marco; en Twitter un 54% más. El marco moral está presente en varios artículos virales relacionados con temas sociales y culturales. Y es que al poner un evento noticioso en contexto de valores, prescripciones morales, mensajes normativos y principios religiosos (Semetko & Valkenburg, 2000; Valenzuela et al., 2017) hay más probabilidades de que tenga mayor aceptación en el público pese que según Neumann et al (1992) no parecen tener frecuencia en el periodismo porque rompe abiertamente con la idea de objetividad.

Metodología y objetivos

La construcción metodológica del presente artículo de investigación deriva de la necesidad de analizar, con base en preceptos teóricos de la teoría de la construcción de los encuadres mediáticos establecida por Semetko y Valkenburg (2000), tomando como objeto de estudio la construcción del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania en las plataformas digitales de los medios *BBC News* y *Rusia Today*. Se parte de la base entender cuáles son las implicaciones del conflicto de estas dos naciones desde la mirada de dos medios de comunicación, partiendo de la hipótesis de que en este tipo de sucesos que transgreden la vida pública y alteran el desarrollo de las relaciones internacionales suele haber contraposiciones discursivas entre los actores involucrado; en tanto si bien se parte de la teoría del establecimiento de la agenda, los medios de comunicación –presentes como instituciones, a la par de entidades empresariales y dotados de intereses editoriales y mercantiles determinados (Lippmann, 2003[1922]; McCombs, 2006[1972])– difieren de criterios de objetividad en el tratamiento de la información y siempre su base constitutiva incidirá en cómo se codifica y transmiten los mensajes a la audiencia.

Así, la hipótesis central del artículo de que la agenda de los medios objeto de estudio está parcializada hacia alguna de las partes involucradas, lo que denota la existencia de intereses políticos y editoriales determinados

y, en consecuencia, se transmiten mensajes sesgados a la audiencia. Por ello, considerando estos elementos centrales, el proyecto toma como objeto de análisis las noticias emitidas en los diarios Rusia Today y BBC News en el periodo comprendido entre el 14 de febrero y el 14 de marzo del 2022. De ese modo, el corpus se constituye de la siguiente manera:

Tabla 1. Corpus de análisis cruce entre medio y polarización

	BBC News	Rusia Today
Facebook	42	64
Twitter	125	177
TOTAL medio	167	241
TOTAL GENERAL	408	

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

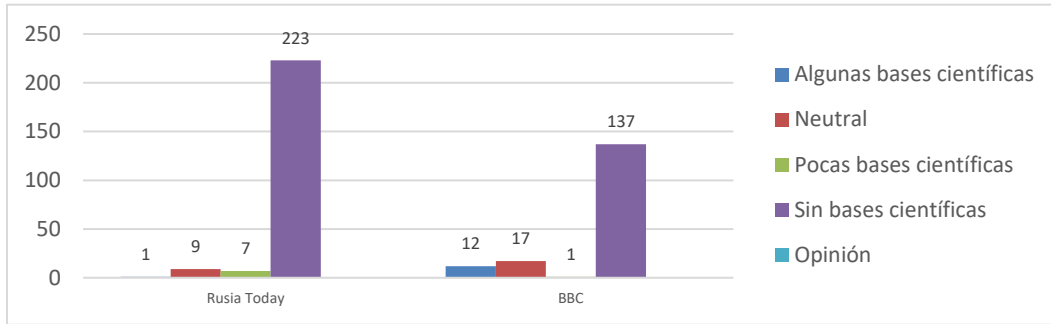
Se toma como columna vertebral del artículo la aplicación de método de análisis de contenido, empleado a menudo en el terreno de la comunicación política para analizar fenómenos de diversa naturaleza, en los cuales el autor necesite analizar grandes compendios de información (Neuendorf, 2002). El análisis de contenido, en palabras exactas, se constituye como un "procedimiento sistemático ideado para examinar el contenido de una información archivada" (Igartua, 2006: 181) partiendo de elementos teóricos clave y específicos para la investigación, a la par de que se busca comprobar o refutar hipótesis previamente planteadas.

La construcción de la matriz de análisis incorpora variables clave para determinar cómo se encuadra la guerra en estos medios de comunicación, bajo aspectos claves como: **1)** existencia o carencia de criterios de cientificidad de la noticia, **2)** tono –positivo, neutral de la noticia–, **3)** tendencia de la noticia –en tanto favorezca a un actor o sector determinado–, **4)** temática de la noticia, **5)** actor principal, **6)** antivalor, **7)** nivel de polarización, **8)** tipo de lenguaje, **9)** encuadre empleado y otras variables de carácter descriptivo que aporten a la codificación de cada unidad de análisis en cuestión. De ese modo, se procede a realizar una serie de cruces para responder a una serie de objetivos secundarios del artículo: en primer lugar, determinar el posicionamiento de los medios en relación con los actores involucrados; luego analizar el uso de los encuadres mediáticos y sus implicaciones; seguidamente determinar el grado de cientificidad de la información y por último identificar los grados de polarización y la presencia de antivalores en las noticias. De este modo, se determinará el posicionamiento de los medios en el conflicto.

Resultados y discusión

Al cruzar las variables de medio y bases científicas, se determina que un alto nivel de relación entre el medio y las bases científicas, reflejado en el Chi-cuadrado de Pearson (equivalente a 99% de significatividad) una mayoría representativa de las noticias no dispone de bases científicas, lo cual llama a sobremanera la atención en una temática con tantas implicaciones a nivel geopolítico como lo es el conflicto de Rusia-Ucrania. En este orden, 223 noticias de Rusia Today carecen de criterios objetivos, datos o información de sustento en su construcción.

Gráfico 1. Cruce entre medio y bases científicas



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 2. Cruce entre medio y polarización

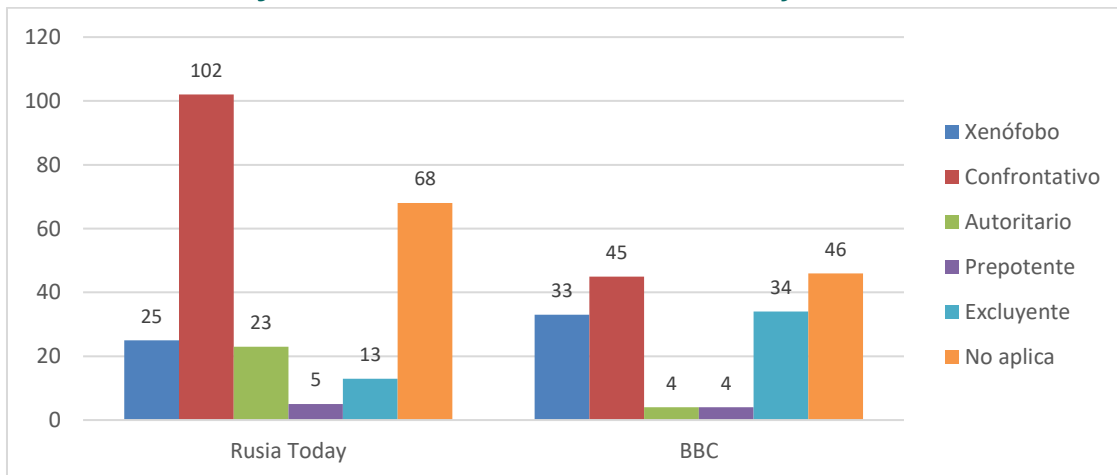
Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	25,222 ^a	4	,000
Razón de verosimilitudes	27,169	4	,000
Asociación lineal por lineal	19,065	1	,000
N de casos válidos	408		

a. 4 casillas (40,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,41.

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Ello va de la mano con la tendencia favorable de Rusia Today hacia la construcción de Rusia, frente al caso de la BBC y su contraposición a la irrupción de dicho país en territorio ucraniano. En este sentido, se determina inicialmente que la naturaleza de este hecho tiene implicaciones a nivel individual (psicológico), social y político de la temática (que implica pérdidas humanas y materiales) y que propicie a que se tome posición abiertamente a favor de alguna de las partes involucradas en el conflicto.

Gráfico 2. Cruce entre medio de comunicación y antivalor



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 3. Cruce entre medio de comunicación y antivallor

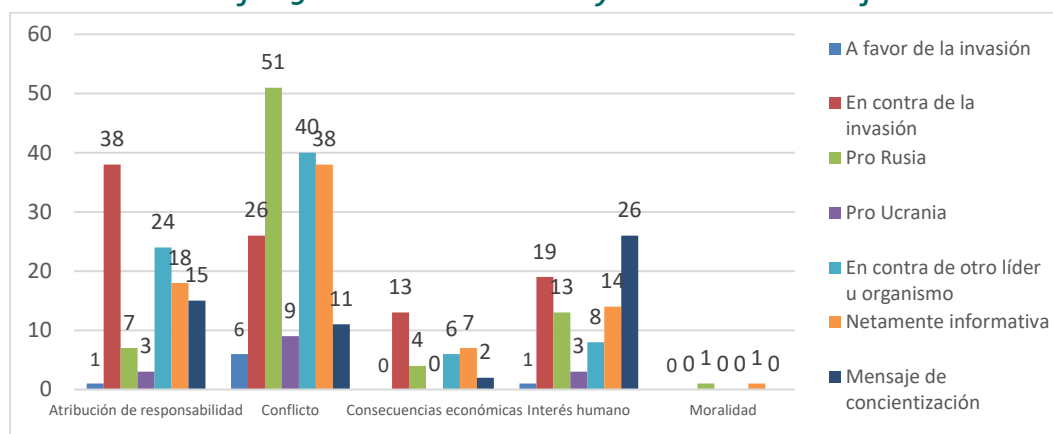
Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	42,285 ^a	9	,000
Razón de verosimilitudes	44,733	9	,000
Asociación lineal por lineal	,006	1	,939
N de casos válidos	408		

a. 9 casillas (45,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,41

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Como segundo cruce con alto nivel de significatividad, reflejado en el Chi-cuadrado de Pearson (99%), se presenta la relación entre el medio y el principal antivallor reflejado en la noticia. De manera más evidente en el caso de Rusia Today el principal antivallor es el Confrontativo y se hace presente en 102 noticias corpus de dicho medio, mismo que aplica a los 45 casos en el diario BBC, cifra cónsona con las 46 noticias en las que no aplica la existencia de algún antivallor. Se presencia que un segmento representativo de las noticias analizadas presenta antivallores en su construcción, lo cual va de la mano con que en el apartado anterior se identificó ausencia de bases científicas. Esto podría deberse a una construcción de la noticia que refleje elementos predominantemente negativos del conflicto bélico, sin necesariamente tomar posicionamiento a favor o en contra de uno de los líderes-nación involucrados en el proceso (Rusia y Ucrania, respectivamente).

Gráfico 3. Cruce entre tendencia y encuadre del mensaje



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 4. Cruce entre tendencia y encuadre del mensaje

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	100,752 ^a	4	,000
Razón de verosimilitudes	106,161	4	,000
Asociación lineal por lineal	7,218	1	,007
N de casos válidos	408		

a. 2 casillas (20,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,82.

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

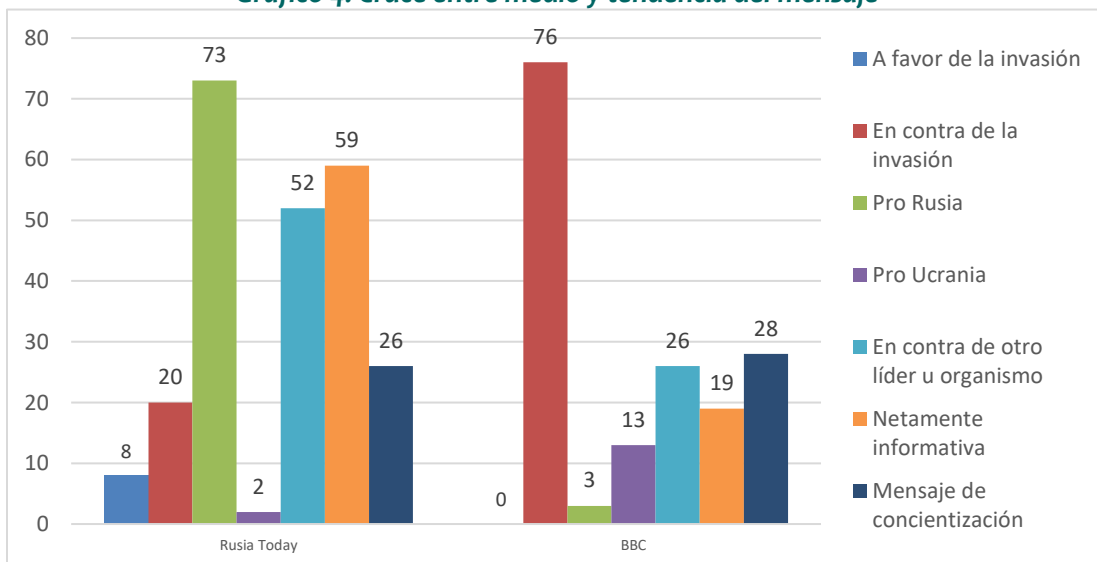
El tercer cruce se lleva a cabo tomando las variables de tendencia y encuadre del mensaje. Partiendo de que el Chi-cuadrado expresa 99% de significatividad, **1**) el encuadre de 'atribución de responsabilidad' se manifiesta en mayor medida cuando la tendencia es expresamente en contra de la invasión

(38 de 106 casos), mientras que **2)** el encuadre de conflicto se construye mayormente en una visión 'pro-Rusia' (51 de 287), dato que llama la atención, ya que en cruces anteriores se arrojó el dato del bajo nivel de bases científicas en la construcción de este fenómeno.

Resulta consecuente a los resultados previos este hecho, ya que la carencia de bases científicas y el favorecimiento de un actor político u otro (en este caso en un conflicto bélico que involucra dos naciones) podrían estar de la mano, pero se podría determinar en principio que el favorecimiento de la construcción de Rusia como actor político pudo llevarse a cabo de manera explícita (mostrando más datos negativos de un escenario que de otro, resaltando testimonios o posiciones en las que el medio no tome posición de manera directa, etcétera).

Ahora, **3)** el encuadre de 'consecuencias económicas' se hace presente en mayor medida (aunque podría no ser una cifra representativa (13 casos de 32) igualmente en contra de la irrupción de Rusia en el territorio ucraniano. Por último, y ya que el encuadre de modalidad se manifiesta en solo 2 casos, **4)** el encuadre de 'interés humano' mayormente se vislumbra en las noticias (26 casos de 84) cuando la tendencia es mensaje de concientización, en este caso puede ser interpelando a los aspectos negativos que generan este conflicto, ya sea la migración, o las pérdidas humanas.

Gráfico 4. Cruce entre medio y tendencia del mensaje



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 5. Cruce entre medio y tendencia del mensaje

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	134,462 ^a	8	,000
Razón de verosimilitudes	153,342	8	,000
Asociación lineal por lineal	,427	1	,513
N de casos válidos	408		

a. 6 casillas (33,3%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,41.

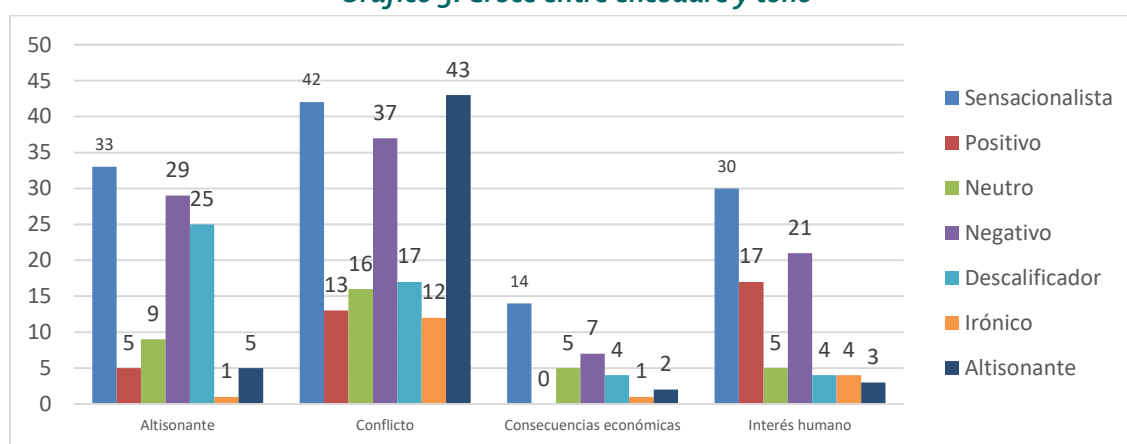
Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

En el cuarto cruce (de 99% de significatividad) se relacionan el medio de comunicación con la tendencia de la noticia. En el caso de Rusia Today, la tendencia predominante es 'pro-Rusia' (73 noticias), de la mano con el dato arrojado en la relación de este hecho con el encuadre. Se determina entonces, en

líneas generales, que Rusia Today mayormente encuadra el conflicto con un posicionamiento favorable de Rusia, lo que a su vez se lleva a cabo sin bases científicas. En segundo término, la BBC en cambio presenta una tendencia mayormente en contra de la irrupción rusa en territorio ucraniano (76 casos), lo cual va igualmente de la mano con el dato arrojado en la relación de dicha tendencia con el encuadre de atribución de responsabilidad.

En este caso, dentro de los hallazgos más relevantes que se han venido desarrollando, al tomar en cuenta los datos de este cruce se va determinando que la BBC toma una postura mayormente en contra del conflicto y Rusia Today un encuadre a favor de Rusia, un hecho potencialmente polarizado. La BBC establece atribución de responsabilidad hacia Rusia de las pérdidas humanas y materiales del conflicto, mientras que Rusia Today, si bien no se posiciona de manera directa a favor de la ofensiva rusa hacia Ucrania, el posicionar atributos o datos que construyan positivamente la imagen de Rusia en el conflicto, permite hacer hincapié en la postura opuesta al medio británico en relación a la guerra.

Gráfico 5. Cruce entre encuadre y tono



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 6. Cruce entre encuadre y tono

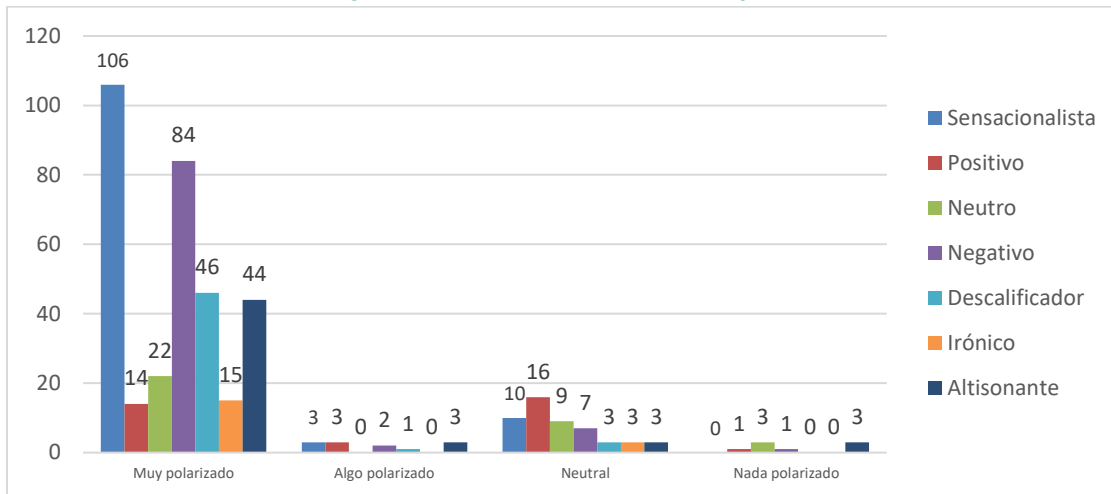
Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	88,968 ^a	28	,000
Razón de verosimilitudes	85,960	28	,000
Asociación lineal por lineal	6,674	1	,010
N de casos válidos	408		

a. 2 casillas (47,5%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,401

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

El penúltimo cruce se lleva a cabo entre las variables de encuadre y antivalor. En primera instancia, se identifica que el tono sensacionalista es el que predomina en todos los encuadres, seguido del negativo. Esto llama la atención debido a que en cruces anteriores se detectó carencia de bases científicas y el encuadre de un mensaje bajo tonos negativos o sensacionalistas podría diferir de dichos datos. Se parte de la premisa de que el mensaje pudo estar encuadrado tomando posición de manera abierta hacia alguna de las partes involucradas.

Gráfico 6. Cruce entre polarización y tono



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 7. Cruce entre encuadre y tono

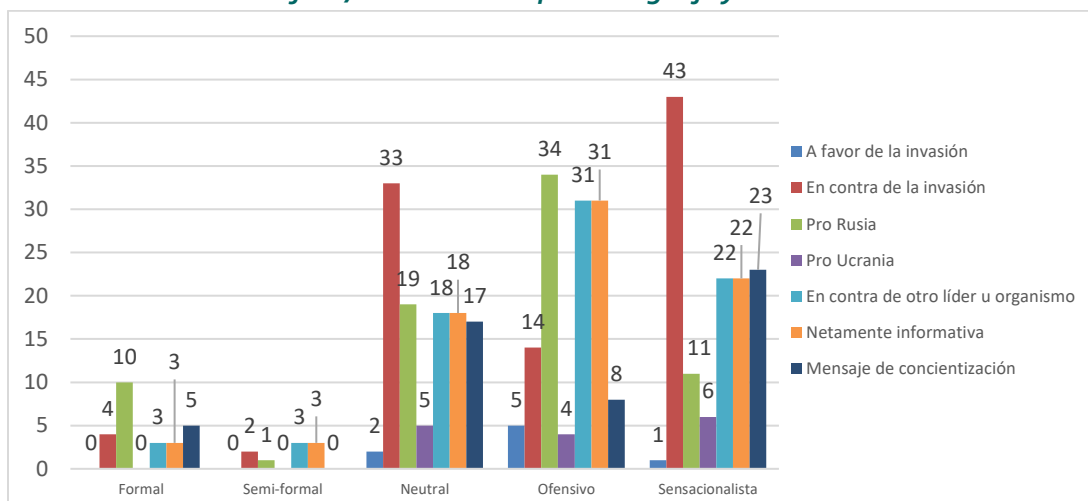
Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	85,531 ^a	28	,000
Razón de verosimilitudes	73,582	28	,000
Asociación lineal por lineal	,472	1	,492
N de casos válidos	408		

a. 2 casillas (72,5%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,02

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Los cruces anteriores han ido mostrando atisbos de la potencial polarización en la construcción temática del conflicto Rusia-Ucrania, lo cual se sustenta con los datos recopilados tras cruzar las variables de encuadre y tono –con 99% de significatividad expresada en el Chi-cuadrado–, donde el nivel ‘muy polarizado’ es significativamente superior al resto de los datos obtenidos, especialmente cuando se el tono del mensaje era sensacionalista –posiblemente para resaltar atributos de alguna de las partes– o negativo –para descalificar a la contraparte– (como ambos extremos). Así, se va determinando que la construcción del conflicto carece de criterios de objetividad, lo cual resalta más en el caso de Rusia Today y su posicionamiento a favor de la ofensiva rusa en el proceso.

Gráfico 7. Cruce entre tipo de lenguaje y tendencia



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

Tabla 8. Cruce entre tono y tendencia

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	84,005 ^a	40	,000
Razón de verosimilitudes	80,458	40	,000
Asociación lineal por lineal	,001	1	,972
N de casos válidos	408		

a. 35 casillas (64,8%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,01

Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

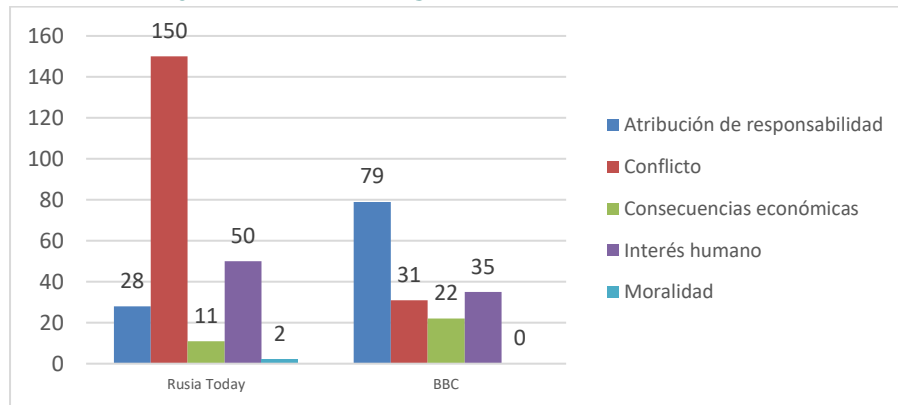
Como último cruce se trae a colación la variable de ‘tono’, la cual se relaciona con la ‘tendencia’ de la noticia. Como datos relevantes –en primer lugar el Chi-cuadrado expresando 99% de significatividad– se destaca que el tono sensacionalista se presenta mayormente cuando la tendencia es en contra de la invasión. Asimismo, el carácter ofensivo predomina en las noticias en las que la tendencia es ‘pro-Rusia’. En este sentido, y partiendo de los datos obtenidos en los cruces anteriores, es posible inferir que el medio BBC es mayormente sensacionalista al enmarcar la guerra en contraposición a la postura rusa de irrumpir en territorio ucraniano y encaminar una ofensiva. Asimismo, Rusia Today podría construir la guerra –desde el punto de vista mediático– favoreciendo la imagen de Rusia como nación.

Discusión y conclusiones

Partiendo de los principales datos obtenidos, es posible establecer que la construcción temática del conflicto Rusia-Ucrania carece de bases científicas en el proceso, así como también de altos niveles de polarización, presencia de tonos sensacionalistas y negativos y una bifurcación en la visión del bien y el mal en el conflicto. En primer lugar, Rusia Today tiende a favorecer significativamente la imagen del gobierno ruso, mientras que la BBC está abiertamente en contra de la guerra, lo que denota claramente la existencia de dos bandos inclusive en el terreno mediático y es un atisbo de los potenciales intereses editoriales y relacionales de cada estructura. Los cruces presentados tienen el común el dato de 99% de significatividad expresada en el Chi-cuadrado y de forma lineal van sustentando los resultados de un contexto bélico enmarcado desde dos posturas, ya sea resaltando elementos favorables

de un actor o sector específico, resaltando sus valores o atributos (McCombs, 2006[1972]) u omitiendo elementos desfavorables para los intereses de cada medio silencio (Noëlle-Neumann, 1995).

Gráfico 8. Encuadre según el medio de comunicación



Fuente: elaboración propia, a partir de base de datos de SPSS

El encuadre de conflicto es el más predominante en el caso del medio 'Rusia Today' en 150 casos (potencialmente resaltando una postura pro-Rusia), mientras que el de 'atribución de responsabilidad' es el que más destaca en la BBC con 79 noticias (en cierta medida en contraposición a la ofensiva rusa). En este sentido, se sustenta una vez más la dicotomía de la construcción de la guerra en estos diarios digitales y se resalta a su vez la problemática derivada de dos aristas de opinión publicada –construcción de la opinión pública desde la perspectiva de los medios (Miralles, 2001); en tanto, lo que no está publicado en ellos, no existe y representan un marco de acción para los lectores (Lippmann, *La opinión pública*, 1964[1949])–.

Entonces, se comprueba la hipótesis planteada en el cuerpo metodológico, en tanto el diario Rusia Today favorece la perspectiva rusa en el conflicto, mientras que el medio BBC News favorece a Ucrania (en tanto rechaza la irrupción en su territorio por parte de su vecino, el gigante asiático. Asimismo, la construcción de las noticias presenta altos niveles de negativismo, polarización a la par de limitadas bases científicas, lo cual pone en tela de juicio la criticidad de su contenido. En conclusión, según estos datos, en los dos medios existe una fuerte presencia de paralelismo político, promoviendo lecturas e interpretaciones, en función de un Nosotros-Ellos como principal característica del tratamiento informativo, generando así una cobertura sobre la base de un negativismo mediático, no solo de las pérdidas humanas, o desastres materiales de la guerra, sino además, en el terreno político e ideológico. 🗣️

Referencias

- Alhabash, S., & McAlister, A. (2015). Redefining virality in less broad strokes: Predicting viral behavioral intentions from motivations and uses of Facebook and Twitter. *New Media & Society*, 17(8), 1317-1339. doi:<https://doi.org/10.1177/1461444814523726>
- Álvarez, M. (2019). Estado del Arte: Posverdad y Fake News. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/331647881_Historia_de_la_Posverdad_Origen_y_evolucion
- Aruguete, N. (2017). Agenda setting y framing: un debate teórico inconcluso. *Más Poder Local*(30), 36-42. Retrieved from https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/68048/CONICET_Digital_Nro.e93f54a9-9845-4db2-b18f-8a44327eco65_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Aznar, F. (2018). Cuadernos de Estrategia 197. La posverdad. Seguridad y defensa. In Instituto Español de Estudios Estratégicos, *El mundo de la posverdad* (pp. 21-79). Madrid: Ministerio de Defensa. Retrieved from https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_197.pdf
- Bachmann, I. (2005). Estudio en la prensa económica: La contaminación del discurso periodístico. *Cuadernos.info*, 18.
- Berger, J. (2014). Word of mouth and interpersonal communication: A review and directions for future research. *Journal of Consumer Psychology*.
- Boczkowski, P., & Mitchelstein, E. (2013). *The news gap. When the information preferences of the media and the public diverge*. Cambridge: MIT press.
- Bode, L. (2016). Political news in the news feed: Learning politics from social media. *Mass Communication and Society*, 19(1), 24-48. doi:<https://doi.org/10.1080/15205436.2015.1045149>
- Brady, W., Wills, J., Jost, J., Tucker, J., & Van Bavel, J. (2017). Emotion shapes the diffusion of moralized content in social networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA (PNAS)*, 114(28), 7313-7318. doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1618923114>
- Capella, J. S.-K., & Albarracín, D. (2015). Selection and Transmission Processes for Information in the Emerging Media Environment: Psychological Motives and Message Characteristics. *Media psychology*, 18(3), 396-424. doi:10.1080/15213269.2014.941112
- Castells, M. (1996). *La era de la información*. México D.F.: Siglo XXI.
- Chomsky, N., Hernan, E., & Castells, C. (1990). Los guardianes de la libertad. Propaganda, desinformación y conceso en los medios de comunicación de masas. Barcelona: Crítica, D.L.
- Cue, A. (2014). La federación rusa y la crisis de Ucrania. *El cotidiano*, 89-96.
- de Vreese, C. (2003). *Framing Europe : television news and European integration*. Amsterdam: Amsterdam School of Communication Research. Retrieved from <https://dare.uva.nl/search?identifier=02f3348a-86a6-42f9-a909-cc5e60860ec1>

- Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Gabielkov, M., Ramachandran, A., Chaintreau, A., & Legout, A. (2016). Social Clicks: What and Who Gets Read on Twitter? *ACM SIGMETRICS Performance Evaluation Review*, 44(1), 179-192. Retrieved from <https://doi.org/10.1145/2964791.2901462>
- Galtung, J., & Holmboe, M. (1965). The Structure of Foreign News. *Journal of Peace Research*, 2(1), 64-91. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/423011>
- Gamson, W., & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), 1-37. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/2780405>
- García Marin, J., & García Luengo, O. (2009). "Politics, media and war coverage: An indexed relation?". In T. B. (eds.), *The moral dimension of asymmetrical warfare: counter-terrorism, democratic values and military ethics* (pp. 363-380). Amsterdam: Brill Nijhoff.
- García-Perdomo, V., Salaverría, R., Kilgo, D., & Harlow, S. (2017). To Share or Not to Share. The influence of news values and topics on popular social media content in the United States, Brazil, and Argentina. *Journalism Studies*, 19(8), 1180-1201. doi:<https://doi.org/10.1080/1461670X.2016.1265896>
- González, M. (2017). La <<posverdad>> en el plebiscito por la paz en Colombia. *Nueva Sociedad*(269), 114-126. Retrieved from https://static.nuso.org/media/articles/downloads/10.TC_Gonzalez_269.pdf
- Gutiérrez, A. (2017). Las claves del conflicto entre Rusia y occidente después de Crimea y el conflicto con Ucrania. *Foro internacional*, 356-388.
- Habermas, J. (1997[1973]). Teorías de la verdad. In M. Frápolli, & J.-A. Marín, *Teorías de la verdad en el siglo XX* (pp. 543-596). Technos: Madrid.
- Harber, K., & Cohen, D. (2005). The Emotional Broadcaster Theory of Social Sharing. *Journal of Language and Social Psychology*, 24(4), 382-420. doi:<https://doi.org/10.1177/02F0261927X05281426>
- Heimbach, I., Schiller, B., Strufe, T., & Hinz, O. (2015). Content Virality on Online Social Networks: Empirical Evidence from Twitter, Facebook, and Google+ on German News Websites. HT '15: Proceedings of the 26th ACM Conference on Hypertext & Social Media (pp. 39-47). Association for Computing Machinery: New York.
- Hermida, A. (2015). *Tell Everyone: Why We Share and Why It Matters*. Vancouver: University of British Columbia Library. doi:<https://dx.doi.org/10.14288/1.0074593>
- Hong, H. (2013). The Effects of Human Interest Framing in Television News Coverage of Medical Advances. *Health Communication*.
- Igartua, J. (2006). *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Barcelona: Editorial Bosch.
- Khuntia, J., Sun, H., & Yim, D. (2016). Sharing News Through Social Networks. *International Journal on Media Management*, 18(1), 59-74. doi:<https://doi.org/10.1080/14241277.2016.1185429>

- Lippmann, W. (1964[1949]). *La opinión pública*. Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora.
- Lippmann, W. (2003[1922]). *La Opinión Pública*. Madrid: Cuadernos de Langre.
- Lombana-Bermúdez, A., Gómez, L., Vallejo, M., & Pino, J. (2022). Cámaras de eco, desinformación y campañas de desprestigio en Colombia. Un estudio de Twitter y las elecciones locales de Medellín en 2019. *Política y Gobierno*, 29(1), 1-30. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/359495562_Camaras_de_eco_desinformacion_y_campanas_de_desprestigio_en_Colombia_Un_estudio_de_Twitter_y_las_elecciones_locales_de_Medellin_en_2019
- Liotard, F. (2000). *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Martínez, M. (2018). La Organización del Tratado del Atlántico Norte y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 123-151.
- Matters, J. (2009). What's in a Frame? A Content Analysis of Media Framing Studies in the World's Leading Communication Journals, 1990-2005. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 86(2), 349-367. doi:<https://doi.org/10.1177/107769900908600206>
- McCombs, M. (2006[1972]). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- McDougall, J., & Pollard, C. (2012). *Media Studies: The Basics*. Londres: Routledge.
- Miralles, A. (2001). *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Moreno, J., & García, J. (2020). Conflictos armados y cobertura mediática: aproximación al aprendizaje de máquina supervisado. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 1-27.
- Mortensen, M., & Jerslev, A. (2014). Taking the extra out of the extraordinary: Paparazzi photography as an online celebrity news genre. *International Journal of Cultural Studies*, 17(6), 619-363. doi:<https://doi.org/10.1177/10776990141367877913503425>
- Moya, E. (2018). Cuadernos de Estrategia 197. La posverdad. Seguridad y defensa. In Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Redes sociales y posverdad en el devenir de los Estados* (pp. 107-157). Madrid: Ministerio de Defensa. Retrieved from https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_197.pdf
- Neuendorf, K. (2002). *The Content Analysis Guidebook*. California: Sage Publications.
- Neuman, R., Just, & Crigler, A. (1992). *Common Knowledge. News and the Construction of Political Meaning*. University of Chicago Press: Chigago, IL. doi:<https://doi.org/10.1177/1077699092027046769401400211>
- Noëlle-Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión Pública: nuestra piel social*. Barcelona, España: Paidós.
- Oñativia, O. (2014). Ucrania: La Bisagra entre Occidente y Oriente. *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, 1-24.
- Ortega, O. (2017, Marzo 26). 'Favorece ignorancia posverdad en México'. (R. Bartra, Interviewer) Retrieved from *Reforma*:

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1073899&md5=7845e7a71dbcea097e62df41ab3a5bd9&ta=odfd-bac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Patterson, T. (1990). *Out of Order*. New York: Vintage.

Pecourt, J. (2015). La esfera pública digital y el activismo político. *Política y Sociedad*, 52(1), 75-98.
doi:http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45423

Queraltó, R. (2002). Ética y sociedad tecnológica: pirámide y retícula. *Argumentos de razón técnica*(5), 59-83.
Retrieved from http://institucional.us.es/revistas/argumentos/5/art_2.pdf

Rosen, S., & Teeser, A. (1972). Fear og Negative Evaluation and the Reluclance to transmit Bad News. *The Journal of Communication*, 124-141.

Salmón, E., & Rosales, P. (2014). Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría. *Revista de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú*, 185-204.

Semetko, H., & Valkenburg, P. (2000). Framing European politics: A Content Analysis of Press and Television News. *Journal of Communication*, 50(2), 93-109. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02843.x>

Telmán, P. (2016). El conflicto en Ucrania. *Foro Internacional*, 470-502.

Thankachan, K., & Pe, T. (2019). The Reality of Conflict Frames in Media: A Comparative Analysis of News Stories in The Hindu and Dawn with Reference to the Aftermath of Uri Attack. *Shanlax International Journal of Arts, Science and Humanities*, .

Touraine, A. (1971). *La sociedad post-industrial*. Barcelona: Ariel.

Trilling, D., Tolochko, P., & Björn, B. (2017). From Newsworthiness to Shareworthiness: How to Predict News Sharing Based on Article Characteristics. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 94(1), 38-60.
doi:<https://doi.org/10.1177%2F1077699016654682>

Valenzuela, S., Piña, M., & Ramírez, J. (2017). Behavioral Effects of Framing on Social Media Users: How Conflict, Economic, Human Interest, and Morality Frames Drive News Sharing. *Journal of Communication*, 67(5), 803-826. doi:<https://doi.org/10.1111/jcom.12325>

Vicente, C., Socia, W., Mogol, E., & Sumanga, G. (1997). *Technical writing*. Manila: Rex Book Store. Retrieved from http://tingintingindin.weebly.com/uploads/1/8/3/1/18312609/abcs_of_technical_writing.pdf

Zillmann, D., & Brosius, H.-B. (2000). Exemplification in communication: The influence of case reports on the perception of issues. . New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Zillmann, D., Chen, L., Knobloch, S., & Callison., C. (2004). Effects of Lead Framing on Selective Exposure to Internet News Reports. . *Communication Research*..

Sobre los autores/ About the authors

Jhonatan Lara-Aguiar es Mágister de Comunicación y Opinión Pública en FLACSO, Ecuador. Dennis Valle Varela es Estudiante de Comunicación y Opinión Pública en FLACSO, Ecuador. Juan Arturo Mirá-Maldonado es Doctorando en Comunicación en la Universidad Santiago de Compostela, España. Angy Mora-Noguera es Mágister de Comunicación y Opinión Pública en FLACSO, Ecuador.

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

Aplicação de abordagens inovadoras pelo Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais para levantamento das necessidades das pessoas com doenças raras

Ribeiro, Isabela Romancini

Laboratório de Inovação em Governo - Lab.mg, Brasil

✉ isabela.romancini@planejamento.mg.gov.br

ORCID ID: [0000-0001-9919-7031](https://orcid.org/0000-0001-9919-7031)

Schffer, Giovanna Nogueira Machado

Laboratório de Inovação em Governo - Lab.mg, Brasil

✉ giovanna.nogueira@planejamento.mg.gov.br

ORCID ID: [0000-0003-0980-3697](https://orcid.org/0000-0003-0980-3697)

Rocha, Giselle Camargos Volponi da

Laboratório de Inovação em Governo - Lab.mg, Brasil

✉ giselle.volponi@planejamento.mg.gov.br

ORCID ID: [0000-0002-7435-4931](https://orcid.org/0000-0002-7435-4931)

Documento recibido:

16 diciembre 2022

Aprobado para publicación:

01 marzo 2023

Resumo

O Lab.mg - Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais é uma iniciativa que atua na disseminação de métodos e ferramentas de inovação e na solução de desafios de governo utilizando a abordagem Design Thinking e prezando pelo foco no usuário e pela colaboração. Este artigo objetiva apresentar a metodologia do Lab.mg aplicada ao “Projeto Doenças Raras”, realizado em 2022 em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. É considerada doença rara aquela que acomete 65 em cada 100 mil pessoas e estima-se que, no Brasil, existam 13 milhões de pessoas com alguma doença rara. O projeto contou com etapas de aproximação e cocriação para identificar e priorizar demandas e construir, conjuntamente, possíveis soluções para atender às necessidades das pessoas com doenças raras em Minas Gerais. Os desafios priorizados foram relacionados à visibilidade e informação; direitos, legislação e articulações; e identificação e base de dados.

Palavras-chave

Laboratório de Inovação; Inovação em governo; Políticas Públicas; Doenças Raras; Colaboração

Abstract

Lab.mg - Minas Gerais Government Innovation Laboratory is an initiative that works to disseminate innovation methods and tools and to solve government challenges using the Design Thinking approach (with a user focus and collaboration). This article aims to present the Lab.mg methodology applied to the "Rare Diseases Project", carried out in 2022 in partnership with the State Secretariat for Social Development. It is considered a rare disease that affects 65 out of every 100,000 people and it is estimated that, in Brazil, there are 13 million people with a rare disease. The project had stages of approximation and co-creation to identify and prioritize demands and jointly build possible solutions to meet the needs of people with rare diseases in Minas Gerais. Prioritized challenges were related to visibility and information; rights, legislation and articulations; and database identification.

Keywords

Innovation Lab; Innovation in government; Public policy; Rare diseases; Collaboration

Resumen

Lab.mg - Laboratorio de Innovación del Gobierno de Minas Gerais es una iniciativa que trabaja para difundir métodos y herramientas de innovación y resolver desafíos gubernamentales utilizando el enfoque Design Thinking, con foco en el usuario y en la colaboración. Este artículo tiene como objetivo presentar la metodología Lab.mg aplicada al "Proyecto Enfermedades Raras", realizado en 2022 en alianza con la Secretaría de Estado de Desarrollo Social. Se considera una enfermedad rara que afecta a 65 de cada 100.000 personas y se estima que, en Brasil, hay 13 millones de personas con una enfermedad rara. El proyecto tuvo etapas de aproximación y co-creación para identificar y priorizar demandas y construir en conjunto posibles soluciones para atender las necesidades de las personas con enfermedades raras en Minas Gerais. Los desafíos priorizados estaban relacionados con la visibilidad y la información; derechos, legislación y articulaciones; y base de datos de identificación.

Palabras clave

Laboratorio de Innovación; Innovación en el gobierno; Políticas públicas; enfermedades raras; Colaboración

1. Introdução

As discussões sobre o tema inovação vêm ganhando cada vez mais relevância nos últimos anos e sendo incorporadas ao setor público. A inovação contribui para a promoção de ganhos de produtividade e de eficiência na prestação de serviços e para a aproximação do Estado com os cidadãos (OCDE, 2015). De acordo com Cavalcante e Cunha (2017), em um cenário de recursos escassos e de problemas complexos, há uma crescente expectativa dos cidadãos e cidadãs sobre uma atuação mais inovadora do governo. Além disso, conforme Roncarati et al, (2019); IPEA (2019):

"A globalização, o combate à desigualdade, o contexto econômico desfavorável ao crescimento, a falta de confiança no Estado e transformações estruturais vivenciadas por muitos países nos últimos anos tornaram-se desafios reais que impulsionaram a busca por melhores práticas de governança e por uma gestão pública eficiente, exigindo, assim, que os governos adotem abordagens inovadoras para enfrentar problemas complexos" (OCDE, 2015a)

Para lidar com este contexto, surgem os laboratórios de inovação em governo como iniciativas catalisadoras para o desenvolvimento de inovação na administração pública que visam fomentar a criatividade, a experimentação, o foco na cidadã e cidadão e a colaboração nas atividades e serviços exercidos pelo Estado (Hironobu Sano, 2020). Em Minas Gerais, estado localizado na região sudeste do Brasil, existe uma iniciativa conjunta entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Fundação João Pinheiro (FJP) para a criação do Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais – Lab.mg. Este laboratório conta com os objetivos de disseminação de métodos e ferramentas de inovação e de realização de parcerias com outros órgãos para a solução de desafios de governo utilizando diferentes métodos e abordagens inovadoras.

Sabendo da existência e dos objetivos do Lab.mg, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese, por meio da Coordenadoria Estadual de Articulação e Atenção à Pessoa com Deficiência, solicitou um projeto para auxiliar no melhor entendimento sobre as demandas das pessoas com doenças raras para o Governo de Minas Gerais, a fim de estruturar políticas públicas e serviços que atendam às suas reais necessidades.

Neste sentido, o presente artigo trata do "Projeto Doenças Raras", apresentando a metodologia utilizada para identificar as demandas das pessoas com doenças raras em Minas Gerais e levantar possíveis soluções para as demandas identificadas. Além de compreender qual seria a atuação adequada do Estado, o projeto contribuiu para a análise, baseada em pesquisa realizada com os usuários, sobre a real necessidade, da criação de uma Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara.

Nas próximas seções serão apresentadas a contextualização sobre as doenças raras, a metodologia de solução de problemas elaborada pelo Lab.mg, sua aplicação e adaptação ao "Projeto Doenças Raras", e os resultados obtidos ao final do projeto.

2. Doenças Raras

São consideradas doenças raras aquelas que acometem 65 a cada 100 mil pessoas. Elas se caracterizam por uma ampla diversidade de sinais e sintomas que variam não só de doença para doença, mas também de pessoa para pessoa. Deste modo, a manifestação dessas doenças pode se assemelhar a sintomas de doenças comuns, dificultando o diagnóstico correto. As doenças raras são crônicas, progressivas e incapacitantes, com

consequências importantes na qualidade de vida e saúde das pessoas acometidas, bem como dos seus familiares e amigos. Somado a isto, muitas dessas doenças não possuem cura, sendo necessário manter acompanhamento clínico, fisioterápico, fonoaudiológico, psicoterápico, entre outros, para aliviar sintomas ou retardar seu agravamento.

Estima-se que existam entre 6 mil a 8 mil tipos diferentes de doenças raras em todo o mundo. Entretanto, a décima versão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID) apresentava um código específico para somente aproximadamente 200 doenças raras (Agência Fiocruz, 2015). Esta classificação é utilizada mundialmente e fornece códigos únicos relativos às doenças e a uma grande variedade de sinais, sintomas, causas de morte, entre outras condições de saúde. Ela é utilizada no cotidiano médico de diversos países e permite criar uma base de dados estatística, monitorar enfermidades e incidência de doenças, comparar informações de saúde em diferentes locais, países e regiões em diferentes períodos de tempo. Segundo a OMS, “é por meio dessa classificação que se facilita o armazenamento, a recuperação e a análise de informações de saúde para a tomada de decisão baseada em evidências” (CNN Brasil, 2021).

Em contrapartida, a partir de 2022 entrou em vigor a CID-11, ou seja, a décima primeira versão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde. Na CID-11, houve a incorporação de todas as doenças raras conhecidas, um ganho importante para a pesquisa científica e para as pessoas com essas doenças. Tal incorporação foi feita utilizando a base de dados mais completa sobre doenças raras - a “Orphanet” -, que catalogou aproximadamente 7 mil dessas doenças (OPAS, 2022).

Estima-se que, só no Brasil, existam 13 milhões de pessoas com alguma doença rara, sendo que a maioria é diagnosticada tardiamente e precisa passar por aproximadamente 10 médicos para conseguir um diagnóstico correto (Ministério da Saúde, 2020). Em 2% dos casos, a doença possui tratamento mediante utilização de medicamentos órfãos: aqueles que, por razões econômicas, precisam de incentivo para serem desenvolvidos e, por isso, não disponibilizados em farmácias comuns. Individualmente, essas doenças não afetam uma porcentagem expressiva da população, mas, como grupo, elas se mostram um problema de saúde relevante.

Em termos de legislação, vigora no Brasil, desde 2014, a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, instituída por meio da publicação da Portaria 199 do Ministério da Saúde, que deu visibilidade à causa das pessoas com doenças raras. A Política traz as “Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras” no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e prevê os incentivos financeiros voltados para financiar os tratamentos de pacientes com doenças raras (Ministério da Saúde, 2014).

Em Minas Gerais, há um Projeto de Lei, PL 3.099/2021, em tramitação na Assembleia Legislativa, que institui a criação da “Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara” – CIPDR, que seria emitida pela Secretaria Estadual de Saúde. A CIPDR conterá informações essenciais da pessoa portadora, como dados pessoais e descrição do diagnóstico da doença rara que possui, assim como as condições específicas de saúde, incluindo indicação de medicação de uso contínuo. A CIPDR também determinaria alguns direitos como atendimento prioritário em repartições públicas e em estabelecimentos privados de uso público, e, para pessoas em idade escolar, o direito à matrícula no estabelecimento público de ensino mais perto de sua residência.

Além das duas normas supracitadas, não há, no âmbito do estado de Minas Gerais, outras políticas públicas específicas e expressivas direcionadas às pessoas com doenças raras, o que gera um desamparo por parte do estado para com este público em termos de educação, acessibilidade, assistência social, e outros.

3. Inovação em governo

O uso da inovação tem se intensificado no setor público, tanto para otimizar os processos internos, quanto para melhorar a prestação de serviços ao cidadão. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2017), a inovação em governos se refere ao

"conjunto de mudanças em práticas anteriores, ou até o surgimento de novas práticas que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade ao incorporar novos elementos da gestão pública ou uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes." (MINAS GERAIS, 2018 apud ENAP, 2017, p.13)

Neste âmbito, algumas abordagens inovadoras vêm sendo utilizadas para gerar soluções robustas para problemas complexos enfrentados pelo setor público. Uma destas é o *Design Thinking*, que se trata de uma abordagem centrada no ser humano que valoriza a busca da construção coletiva e colaborativa (cocriação) para encontrar soluções múltiplas para problemas complexos. Ademais, propõe a materialização de ideias para que essas sejam visualizadas e testadas (experimentação) (Cavalcante, 2019). Outro pilar do *Design Thinking* é a empatia ou a capacidade de estruturar soluções considerando a visão, expectativas e necessidades dos usuários daquele serviço ou produto (BROWN, 2008). A aplicação dessa abordagem no setor público perpassa a aproximação do Estado e de seus servidores com os cidadãos, de modo que, para a construção coletiva de soluções, é importante a conversa dos diversos atores envolvidos no serviço, sejam eles servidores públicos ou parte da população.

As etapas do *design* aplicado à transformação de serviços, de acordo com Stickdorn (2018), são a pesquisa, ideação, prototipação e implementação. A primeira etapa envolve o levantamento de informações sobre o público alvo do serviço e seu contexto, aumentando a compreensão sobre o desafio a ser trabalhado. A etapa de ideação é o momento de gerar ideias de forma colaborativa, discuti-las e priorizá-las. A prototipação, por sua vez, trata do teste das ideias priorizadas em um ambiente real ou em uma simulação da realidade, possibilitando realizar ajustes e correções no protótipo construído. Por fim, a etapa de implementação é o momento de levar a ideia trabalhada ao público do serviço estudado e implementá-la em larga escala.

O uso do *Design Thinking*, juntamente com as etapas do *design* aplicado à transformação de serviços e com outras abordagens inovadoras podem ser aplicadas por Laboratórios de Inovação em Governo para a solução de problemas do setor público.

4. O Laboratório de Inovação em Governo

Os laboratórios de inovação em governo são estruturas voltadas para o desenvolvimento das agendas de inovação governamental, promovendo a cultura da inovação de dentro ou de fora para dentro do setor público. Seus objetivos variam de acordo com a instituição, podendo envolver o desenvolvimento de algo novo ou aprimoramento de uma solução, assumindo o papel de apoiar a estruturação de ideias criativas com espaço para a experimentação. (Cavalcante et al, 2019).

O Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Minas Gerais – Lab.mg foi instituído em setembro de 2020, por meio da Resolução Conjunta Seplag/FJP N°38, com os objetivos de disseminar métodos e ferramentas de inovação e de realizar parcerias com outros órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais para a

solução de desafios de governo. Para cumprir com estes objetivos, o Lab.mg atua capacitando servidores públicos para a utilização dos métodos, ferramentas e conceitos de inovação utilizados pelo Laboratório e realizando projetos de transformação e solução de problemas juntamente com os órgãos e entidades governamentais demandantes.

O Lab.mg tem como valores o foco no usuário, a conexão, a agilidade e a colaboração. Deste modo, seus projetos contam com a empatia com o público-alvo do serviço ou política estudada e com a participação dos diversos atores envolvidos no problema para a construção conjunta das soluções. Além disso os projetos são adaptáveis perante às mudanças ocorridas.

A partir de seus valores e da abordagem *Design Thinking*, o Laboratório elaborou uma metodologia própria de soluções de problemas para utilizar em seus projetos (Figura 1). Tal metodologia possui seis etapas que podem ser aplicadas de forma dinâmica: os projetos podem começar de diferentes pontos da metodologia ou voltar em etapas anteriores, caso necessário. Ademais, não é necessário percorrer todas as etapas, sendo possível utilizar somente as que fazem sentido para cada projeto.

Figura 1: Metodologia de solução de problemas estruturada pelo Lab.mg



Fonte: Laboratório de Inovação em Governo, 2021.

A etapa “Alinhar” representa o momento em que são alinhadas as expectativas do órgão demandante e da equipe do Lab.mg que irá executar o projeto. Para formalizar esta expectativa, é elaborado e validado o plano de trabalho do projeto, contendo a descrição do escopo, as diretrizes e restrições, o cronograma e a matriz de responsabilidades do projeto, discriminando cada ator envolvido e seus respectivos papéis.

Na etapa “Aproximar” é feita uma imersão no problema a ser resolvido, contando com leitura de materiais de apoio, trocas de experiência com órgãos que passaram por situações semelhantes, entrevistas com atores envolvidos no problema, aplicação de questionário, observação de comportamentos, dentre outras técnicas possíveis.

Durante a etapa “Cocriar” são construídas, de forma colaborativa, as soluções possíveis para o problema do projeto. Nesta etapa são mapeados também os elementos essenciais que devem estar contidos nas soluções para que estas gerem valor ao público-alvo. Seguindo os valores do laboratório, bem como a abordagem *Design*

Thinking, são chamados, para a cocriação, os diversos atores envolvidos no projeto ou no problema a ser resolvido, possibilitando a discussão entre diversos pontos de vista e a construção de soluções que atendam às necessidades de todos.

A etapa “Experimental” é utilizada para elaborar e testar protótipos das soluções criadas, facilitando a visualização das soluções e de seus pontos de melhoria. Nesta etapa podem ser feitos diversos protótipos, até que se encontre a forma de implantação da solução que gere maior valor ao usuário.

A etapa “Implantar”, por sua vez, representa o momento de colocar em prática as soluções definidas e testadas. Em geral, essa etapa é de responsabilidade do demandante do projeto.

Utilizando a metodologia apresentada, o Laboratório realiza diferentes tipos de projetos, como pesquisas de experiência do usuário, melhoria e redesenho de processos, transformação digital de serviços e cocriação de soluções. O “Projeto Doenças Raras” se encontra nesta última categoria e seu escopo foi dividido nas etapas “Alinhar”, “Aproximar” e “Cocriar”. Cada uma destas etapas será melhor detalhada nas próximas seções.

5. O Projeto Doenças Raras

Na etapa de alinhamento, fase inicial do projeto, foi feito o planejamento geral e foram pactuados os objetivos do projeto e as entregas previstas, os atores envolvidos e seus papéis, através da matriz de responsabilidades, bem como o levantamento de possíveis restrições. O desafio norteador do projeto foi definido da seguinte forma: “Como podemos melhorar a qualidade de vida e garantir o acesso aos direitos das pessoas de Minas Gerais que possuem doenças raras?”.

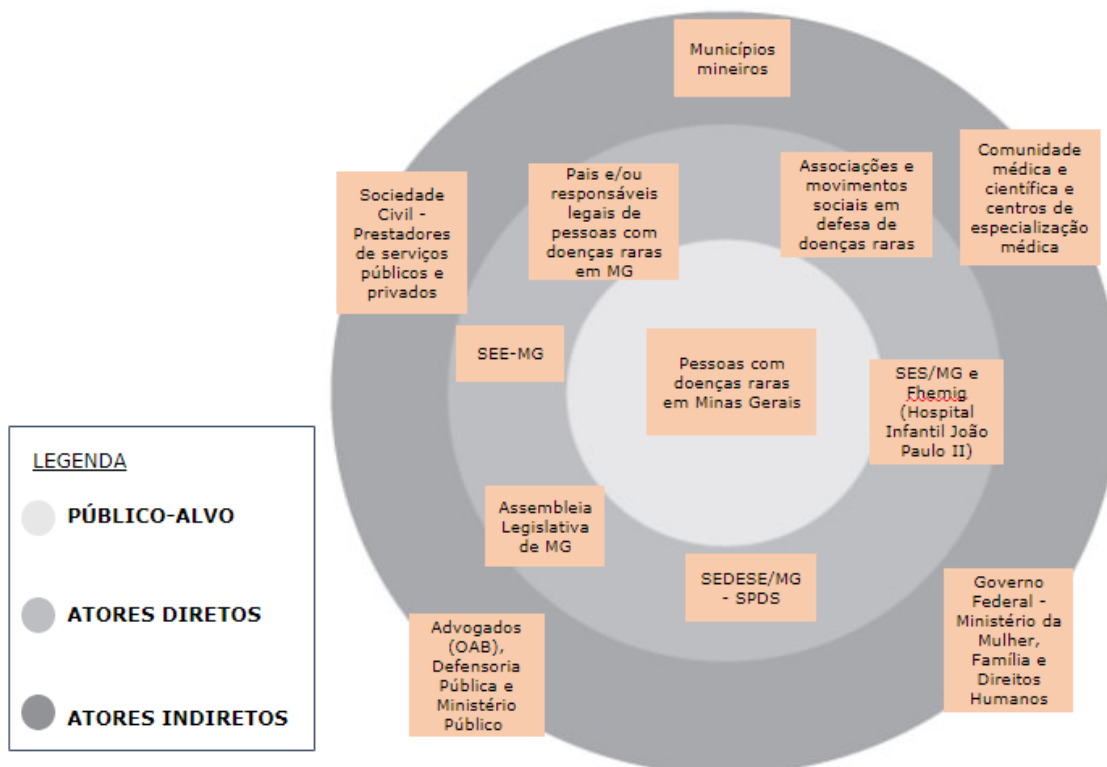
Foi estabelecido o pressuposto de alinhamento com a Secretaria de Saúde - SES e o acompanhamento dos trâmites e discussões que envolvem o Projeto de Lei que prevê a criação da “Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara” – CIPDR. Foram levantadas possíveis restrições, como a ausência de legislação específica para pessoas com doenças raras e o contexto de pandemia à época, que teve como consequência o distanciamento social e o trabalho remoto, o que impediria o contato com atores envolvidos de forma presencial. A possível distância geográfica entre atores a serem consultados também poderia ser um fator que agrava a falta de contato presencial. Além disso, era sabido sobre o risco de a Sedese - órgão demandante do projeto - não possuir governabilidade sobre algumas das ideias geradas ao longo do projeto, visto que poderiam ser de competência de outras áreas do governo, uma vez que a temática de doenças raras é intersetorial e envolve diversos órgãos do Governo.

5.1. Etapa Aproximar

A segunda fase do projeto foi a etapa “Aproximar”, na qual, inicialmente, foi feita a identificação dos atores relevantes para a resolução do desafio e qual é o grau de influência a relação entre eles e o problema a ser enfrentado (Minas Gerais, 2018). Este levantamento foi feito por meio do preenchimento da ferramenta “Mapa de Atores”, que possui um campo específico para identificar o público-alvo, que são os principais atores afetados pela situação-problema, os atores diretos, que são aqueles que têm maior envolvimento e participação na situação-problema, e os atores indiretos, que são aqueles com menor nível de influência ou interesse na situação-problema, mas ainda assim estão envolvidos de alguma forma.

Conforme ilustrado pela Figura 2, o público-alvo, no caso deste Projeto, são as pessoas com doenças raras no estado de Minas Gerais. Alguns atores diretos identificados foram as mães, pais e responsáveis legais de pessoas com doenças raras, as associações e movimentos sociais em defesa dos direitos das pessoas com doenças raras e o Governo de Minas Gerais, por meio da Sedese, da Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG) e da Secretaria de Estado de Educação (SEE). E os atores indiretos identificados foram a sociedade civil, os municípios mineiros, a comunidade médica e científica, a comunidade jurídica que atende casos de pessoas com doenças raras e o Governo Federal, principalmente o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Figura 2: "Mapa de Atores" do Projeto Doenças Raras



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Paralelamente ao levantamento de interessados, a equipe do projeto deu início a uma imersão no tema das doenças raras, estudando de forma mais profunda com o objetivo de compreender melhor o universo em torno da temática. Foi feito um levantamento de legislações, dados, bibliografia sobre o assunto e análise de materiais disponibilizados pela Sedese.

Após o levantamento de atores e estudos iniciais, a equipe fez um mapeamento de iniciativas e experiências existentes relativas à temática de doenças raras, identificando diversas iniciativas de governo e também da sociedade civil, no Brasil e em outros países. Este mapeamento foi feito por meio de pesquisas da equipe, bem como por meio de indicação das iniciativas existentes por parte da Sedese, que possui maior proximidade com o tema.

Para além das pesquisas realizadas, foi necessário ir a campo para melhor compreender a temática, colocando em prática o valor imprescindível do Lab.mg, o foco no usuário. Conforme Minas Gerais, 2018:

"É importante que, antes do início de um projeto que vise a implementar uma ideia inovadora, a equipe do projeto busque se aproximar do público-alvo da ação a fim de identificar quais são suas expectativas (ganhos e desejos), dores (dificuldades) e tarefas (responsabilidades)." (MINAS GERAIS, 2018: 34)

Diante disso, foram feitas entrevistas estruturadas com o público-alvo do projeto e com atores diretos e indiretos, buscando compreender as necessidades e o cotidiano das pessoas com doenças raras. Diante das informações coletadas nas pesquisas prévias, foi possível elaborar um roteiro com questões-chave que a equipe considerou essencial de serem captadas. Estruturado e validado o roteiro da entrevista, a equipe convidou os participantes selecionado para realizar as entrevistas e elaborou e geriu o cronograma de entrevistas do projeto. Em função da pandemia da Covid-19 e do distanciamento geográfico entre alguns usuários e a equipe do projeto, as entrevistas foram realizadas de forma remota.

As perguntas na entrevista perpassaram questões relacionadas ao tratamento de saúde e diagnóstico da doença, à rede de apoio por parte de familiares, amigos, associações ou governo e relativas aos direitos que devem ser reconhecidos e institucionalizados para as pessoas com doenças raras. Foram feitas nove entrevistas com pessoas de diferentes perfis, dentre pessoas com doenças raras, responsáveis por pessoas com doenças raras e representantes de instituições, variando o local de residência desses entrevistados entre cidades do interior e capital.

Apesar de utilizar da entrevista estruturada, buscou-se, no momento da conversa, proporcionar um ambiente leve e sem restrições. Em todas as entrevistas a equipe do projeto se dividiu em: um responsável por conduzir a conversa e estabelecer conexão com a pessoa entrevistada, e outro responsável por registrar as percepções e respostas. Ao final de cada entrevista, foi feito um trabalho de retaguarda que envolvia consolidar as anotações, discuti-las em equipe, selecionar os pontos críticos e sugestões de melhorias captados e analisar padrões e pontos em comum entre as conversas, bem como conectar os pontos trazidos pelos usuários com as informações e dados estudados no início do projeto.

Paralelamente à estruturação de entrevistas, a equipe do projeto considerou necessária a elaboração e aplicação de questionários online para pessoas com doenças raras e responsáveis, tendo em vista a variedade de doenças raras existentes e dos perfis do público-alvo. As perguntas do questionário foram pensadas na mesma direção das perguntas feitas nas entrevistas, porém adaptadas a este modelo de coleta de informações. Dessa forma, foi possível captar uma quantidade maior de percepções e capilarizar a pesquisa com usuários. O questionário obteve 69 respostas de 10 estados brasileiros diferentes.

Durante o mapeamento de iniciativas foram identificadas atuações internacionais, ações governamentais por parte do Governo Federal, de governos estaduais e até mesmo municipais.

Das iniciativas internacionais identificadas, tem-se a "EURODIS - Rare Diseases Europe", uma aliança não-governamental de associações de pessoas com doenças raras que representa 988 associações provenientes de 74 países. A organização apoia o desenvolvimento de medicamentos, promove capacitação e formação para pessoas com doenças raras e seus representantes e representa a causa junto da Comissão Europeia e outras instituições para criação de políticas públicas. Outra iniciativa internacional de destaque é a "Orphanet", que consiste num portal de referência multilíngue sobre doenças raras e medicamentos órfãos com informações sobre aproximadamente 7.000 doenças raras. Ele também oferece uma gama de serviços, incluindo uma enciclopédia de doenças raras, uma base de dados de serviços e um inventário de medicamentos órfãos.

Dentre as iniciativas do Governo Federal do Brasil, destaca-se a criação de uma mascote para conscientização sobre o tema, chamada "Rarinha" (Figura 3) e a criação de 46 dos 154 Protocolos Clínicos de Diretrizes Terapêuticas (PCDT) existentes, exclusivamente para o tratamento de doenças raras. Os PCDTs são documentos que uniformizam o atendimento, assistência, monitoramento e tratamento para as doenças. Ademais, em 2021 foi publicada uma lei que amplia o rol de doenças identificadas pelo "teste do pezinho": um exame realizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) que contribui para o diagnóstico precoce de diversas doenças raras.

Figura 3: "Rarinha" - Mascote do Governo Federal para o tema das Doenças Raras



Fonte: Ministério da Saúde, 2021.

Das iniciativas do governo estadual de Minas Gerais, tem-se a publicação de leis que instituem datas voltadas à conscientização das doenças raras e a habilitação de dois hospitais como centros de referência para o atendimento a pessoas com doenças raras. Ademais, um ganho específico de uma doença chamada neurofibromatose foi a publicação de uma lei que garante aos seus acometidos os mesmos direitos de pessoas com deficiência.

Nas demais unidades federativas brasileiras, destaca-se o estado de Pernambuco, cuja legislação prevê direitos específicos a pessoas com doenças raras, como a obrigatoriedade de escolas ofertarem educação física adaptada a pessoas com deficiência e com doenças raras. Não são encontradas leis semelhantes em outros estados brasileiros.

Para além do setor público, foram encontradas diversas associações e iniciativas do terceiro setor que, além de se tornarem uma rede de apoio e conexão entre as pessoas com doenças raras, promovem disseminação de informações sobre diferentes doenças e apoiam os acometidos com doações de equipamentos ou medicamentos necessários, acompanhamento médico de diferentes profissionais ou de assistentes sociais.

Ao longo do mapeamento das iniciativas, identificou-se a existência de diversas ações governamentais e do terceiro setor, mas o avanço da estruturação de políticas públicas em Minas Gerais ainda é necessário. De maneira geral, observou-se que a ausência de normativas com direitos específicos voltados para esse público gera uma sensação de desamparo em diferentes áreas da vida cotidiana, como inclusão, trabalho, previdência, acessibilidade, etc.

As associações possuem um importante papel no apoio às pessoas com doenças raras e aos seus familiares, além de serem um dos principais canais para acesso à informação sobre as enfermidades. Nas entrevistas, foi abordado que o Estado poderia assumir um papel de articulador com essas instituições para desenvolvimento de ações conjuntas, a fim de potencializar o impacto dessas iniciativas. Como muitas pessoas já são apoiadas e possuem uma relação de confiança com as associações, esta articulação evitaria possíveis retrabalhos também por parte do Estado ao criar novas estruturas.

Em relação ao aspecto médico, a ausência de PCDTs e de Classificação Internacional de Doenças (CID) específicos para muitas das doenças raras dificulta o acesso a medicamentos e outros materiais médicos complementares utilizados no tratamento das doenças raras. Para que as pessoas tenham acesso a esses tratamentos e itens de saúde, que segundo a Constituição Federal é “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 1988), muitas vezes é necessário obtê-los de forma particular ou, ainda, por determinação judicial, implicando em diversos custos para a pessoa e para o Estado. Além disso, ao longo das entrevistas realizadas na etapa de aproximação, as pessoas relataram de forma recorrente a falta de empatia dos médicos ao comunicarem aos pacientes e familiares o diagnóstico da doença.

Considerando o Projeto de Lei que cria a “Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara” – CIPDR, foram feitas perguntas nas entrevistas sobre a necessidade e utilidade desse documento. Segundo os entrevistados, ela seria importante no auxílio dos pacientes em momentos em que precisam explicar sobre a doença rara para outras pessoas. Foi identificado, porém, a necessidade de aprofundamento sobre quais informações e dados são necessários, para que a carteirinha atenda da melhor forma.

Ao analisar os dados levantados durante essa etapa de imersão, identificou-se a existência de diversos pontos críticos e a necessidade de desenvolvimento de ação governamental para atendimento a essas demandas. A fim de facilitar a análise, os pontos críticos foram consolidados e categorizados em: “saúde”, “vida social”, “carteirinha”, “informação e conscientização” e “relação com o governo”.

Quadro 1 – Categorias dos pontos críticos identificados

Categoria	Aspectos relacionados
Saúde	Diagnóstico, acompanhamento e tratamento, saúde mental, medicamentos e relacionamento com médicos.
Vida social	Relacionamento com a família e amigos, emprego, escola, acessibilidade, inclusão e apoio em geral.
Carteirinha	Identificação da pessoa com doença rara por meio de uma carteirinha.
Informação e conscientização	Falta de informação da população, dados sobre pessoas raras e preconceitos e necessidade de divulgação das doenças raras.
Relação com o governo	Políticas públicas e direitos para pessoas com doenças raras e interlocução com o Estado.

Fonte: Elaboração Própria.

Todas as informações levantadas ao longo da etapa “Aproximar” nas entrevistas, no formulário e na pesquisa documental foram consolidados em um Relatório de Imersão e em um Cardápio de Pontos Críticos e de Ideias. Estes materiais foram apresentados e entregues à equipe parceira do órgão demandante do projeto e serviram de insumo para a etapa seguinte de cocriação.

5.2. Cocriar

A fase "Cocriar" teve então seu início, com o objetivo de "criar e consolidar ideias e propostas de solução para o desafio alinhadas às expectativas do usuário" (Minas Gerais, 2018: 49). Devido à grande quantidade de pontos críticos de diversas naturezas levantados na etapa de imersão, identificou-se a necessidade de fazer uma priorização, invertendo a lógica da aplicação da abordagem Design Thinking, que prevê a seleção de ideias como etapa posterior à geração de ideias, sendo um momento de "verificar a viabilidade de implantação das ideias que foram levantadas e selecionar aquelas mais capazes de amenizar dores do usuário e gerar valor para ele" (Minas Gerais, 2018: 51).

No caso deste projeto, foi feita uma priorização inicial de quais pontos críticos levantados na etapa de aproximação seriam tratados, para que, posteriormente, fossem geradas ideias sobre estes pontos selecionados de forma focalizada. Para isso, na etapa de cocriação do projeto foram feitas três oficinas de forma remota com a participação de vários atores. A primeira oficina teve como objetivo validar e priorizar os pontos críticos levantados, a segunda oficina foi de redefinição de desafios a partir dos pontos priorizados na primeira, e, por fim, a terceira foi de cocriação e estruturação de ideias para solucionar os desafios redefinidos na oficina anterior. A seguir, serão detalhadas cada atividade realizada nesta etapa.

A primeira oficina foi de análise, validação e priorização dos pontos críticos segundo critérios de governabilidade e alcance, visando selecionar quais deles seriam trabalhados na fase de cocriar soluções. Participaram desta discussão atores internos ao governo, representando a Sedese e a SES, visto que esses exercem influência direta no tema e possuem poder decisório sobre o projeto.

A escolha dos critérios foi feita observando a necessidade de diminuir o leque de problemas levantados na fase de aproximação. A priorização deste momento teria caráter eliminatório, com o objetivo de selecionar somente gargalos possíveis de serem sanados pelo órgão demandante, considerando capacidade de execução, prazo e o possível alcance sobre o público amplo e diverso de pessoas com doenças raras em Minas Gerais.

Dessa forma, a equipe adaptou metodologias de priorização de projetos à realidade do Projeto Doenças Raras. Uma das inspirações para a escolha dos critérios foi a "matriz esforço x impacto" que busca cruzar os critérios de forma a demonstrar a eficiência das ações, ao contrapor o esforço, que seriam os recursos e o tempo gastos, em relação ao impacto gerado pela ação.

A adaptação desta metodologia ao projeto foi feita a partir da definição dos critérios de priorização "governabilidade" e "alcance". Utilizando o Excel, foram listados todos os pontos críticos levantados na etapa anterior do projeto e, durante a primeira oficina, a equipe preencheu a situação de cada critério para cada ponto.

O primeiro critério - governabilidade, buscou verificar se é de responsabilidade da Sedese solucionar o ponto crítico em questão ou se a Sedese consegue resolver aquele ponto crítico junto a um órgão parceiro. Este critério era determinante, pois, caso a resposta fosse "não" à governabilidade da Sedese e parceiros, a ferramenta automaticamente descartaria aquele ponto crítico da priorização.

O segundo critério, alcance, considera a necessidade de haverem políticas públicas e ações governamentais que abarquem o máximo de pessoas com doenças raras possível, visto que há uma gama diversa de doenças raras existentes, muitas peculiaridades e especificidades sobre cada uma e a falta de políticas públicas específicas. Avaliou-se, então, a quantidade de pessoas impactadas por aqueles problemas. O alcance poderia ser

classificado como “baixo”, “médio” ou “alto”. Caso fosse rotulado como “baixo”, a ferramenta também descartaria este ponto crítico de forma automática.

A imagem a seguir ilustra a ferramenta elaborada para a primeira oficina de priorização.

Figura 4: Ferramenta de priorização de pontos críticos - Oficina 1 – Projeto Doenças Raras

PONTOS CRÍTICOS PROJETO DOENÇAS RARAS							
PROJETO							
Projeto Doenças Raras							
Preenchimento Sedese							
ID	PONTO CRÍTICO	OBSERVAÇÕES	CATEGORIA	GOVERNABILIDADE DA SEDESE E PARCEIROS	ALCANCE (QTE DE PESSOAS IMPACTADAS)	Órgãos envolvidos	PONTO CRÍTICO PRIORIZADO?
1	Inexistência de forma oficial de identificação das pessoas com doenças raras	A identificação das pessoas com doenças raras seria importante para acesso à direitos É importante ter um documento com informações sobre a doença rara para facilitar compartilhamento de informação sobre a doença e atendimento médico em consultas ou emergências.	Carteirinha	SIM	ALTO	SES, SEDESE	SIM

Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Assim, dos 58 pontos críticos discutidos, 13 foram priorizados e levados adiante para a segunda priorização, feita na segunda oficina. Por ter como objetivo redefinir os desafios do projeto, decidiu-se que deveriam estar presentes nesta oficina, além dos atores da Sedese e da SES-MG que compareceram na primeira oficina, dois representantes de associações de pessoas com doenças raras, por terem contato diário com as dificuldades e demandas deste público.

O processo de redefinição do desafio fez-se necessário neste momento da execução do projeto, visto que na etapa de alinhamento, quando foi definido o desafio do projeto, ainda não se tinha o leque de informações obtidas na fase de imersão no tema. Segundo Minas Gerais, 2018:

“Caso seja necessário repense com sua equipe o desafio inicial. Após a identificação dos atores envolvidos e a percepção do problema pela visão dos interessados é importante voltar ao desafio inicial para refletir se o problema que se imaginava no princípio é realmente aquilo que se deseja resolver. Após passar pela fase de observação é provável que a equipe perceba que o problema é mais específico ou possua outras características que não foram notadas anteriormente” (MINAS GERAIS, 2018: 46).

Neste caso, por se tratar de uma temática tão ampla e transversal, optou-se pela elaboração de três novos desafios, tendo como base os 13 pontos críticos priorizados na oficina anterior. Os novos desafios seriam voltados para sanar estes pontos.

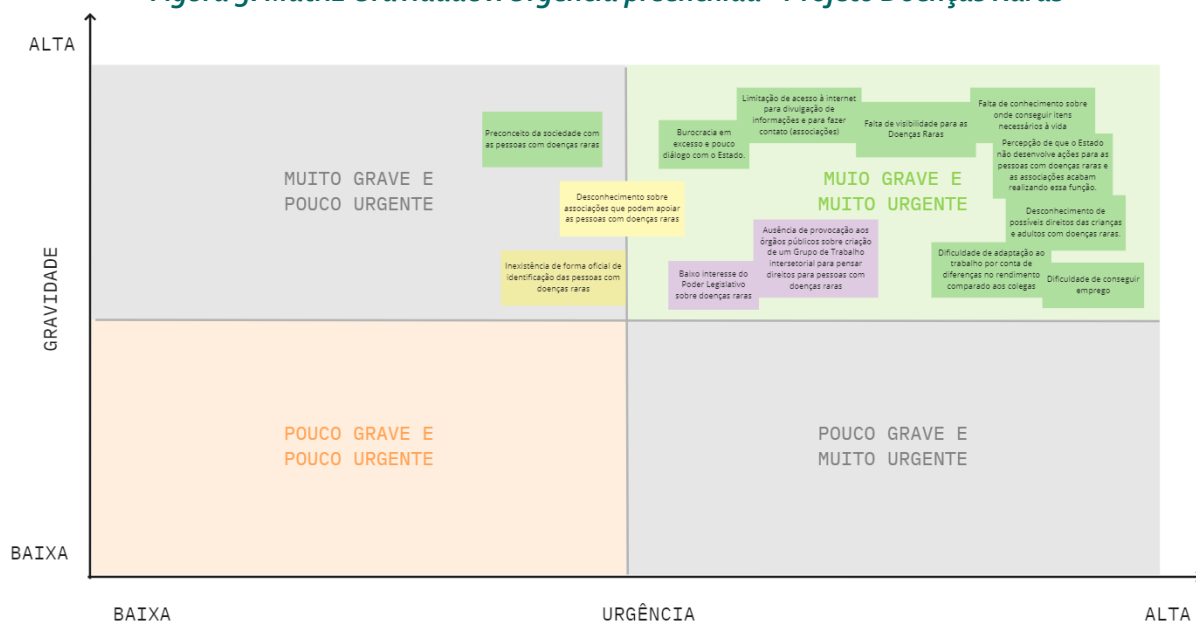
O primeiro momento da oficina ocorreu com uso de uma matriz gravidade x urgência, através da qual foi feita uma análise e uma discussão sobre cada um dos 13 pontos críticos, classificando-os quanto a estes dois critérios. Da mesma forma que foi feito na primeira oficina, a segunda contou com a adaptação de metodologias existentes para que essas se adequassem ao cenário do projeto.

A inspiração principal para a matriz gravidade x urgência aplicada na oficina foi a “Matriz de Eisenhower (Urgência x Importância)”. Contudo, esta matriz, ao utilizar o critério “importância”, se dirige à priorização de tarefas e ações. No caso desta oficina, ainda era um momento de priorizar pontos críticos a serem solucionados, e não

atividades. Portanto, o fator “importância” foi trocado por “urgência”, que reflete a necessidade de aquele gargalo ser sanado o mais rápido possível, de forma a minimizar os danos causados ao público-alvo.

Conforme mostrado na Figura 5, cada quadrante da matriz indica o nível de gravidade e de urgência que aquele ponto crítico carrega consigo. Importante ressaltar que durante a discussão para classificar os pontos críticos nos quadrantes, o foco era direcionado para o ponto de vista dos usuários, ou seja, das pessoas com doenças raras. Assim, o viés que se buscava entender sobre cada ponto crítico era o quão grave aquela questão é na vida das pessoas com doenças raras e o quão urgente este gargalo precisa ser mitigado para diminuir os efeitos negativos dele na vida dessas pessoas.

Figura 5: Matriz Gravidade x Urgência preenchida - Projeto Doenças Raras



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Após a discussão e a alocação dos 13 pontos críticos nos quadrantes da matriz, nenhum ponto crítico foi considerado “pouco grave e pouco urgente”, nem “pouco grave e muito urgente”. No decorrer da conversa, os participantes acordaram que todos os pontos de alta gravidade eram, por consequência, muito urgentes também.

Classificados todos os pontos críticos, foi feita uma rápida discussão para agrupar os pontos relativos a assuntos similares, o que gerou três grupos de problemas, divididos por diferentes cores dos *post-its* na matriz (Figura 5). Os participantes da oficina foram então divididos em três grupos, cada um responsável por discutir um grupo de problemas e a partir disso definir um novo desafio em torno do tema.

Para estruturar os novos desafios, os grupos preencheram a ferramenta “Como Podemos”, retratada na Figura 6, que objetiva construir uma pergunta desafio a partir de questões norteadoras sobre o problema que se pretende resolver. É importante ter clareza, neste momento, “que o desafio deve estar relacionado a algum problema/oportunidade que a equipe de trabalho não possua previamente as respostas/soluções e que não seja algo óbvio, já solucionado ou com solução fácil/padronizada.” (Minas Gerais, 2018: 30).

Figura 6: Ferramenta "Como Podemos" - Lab.mg

1	O QUE É?	Qual é a ação que queremos realizar?
2	PARA QUEM?	Quem será atingido pela ação? Qual o público-alvo?
3	QUAL O OBJETIVO?	O que queremos com a ação?

Fonte: Minas Gerais, 2018.

O produto obtido da segunda oficina foram os três novos desafios estabelecidos, segundo suas respectivas temáticas.

Em relação à temática visibilidade e informação, o desafio definido foi "Como podemos disseminar informações sobre doenças raras para o aumento da visibilidade das pessoas com doenças raras, a redução do preconceito sobre essas pessoas e a garantia do acesso aos seus direitos?". Sobre a temática direitos, legislação e articulações foi definida a pergunta norteadora "Como podemos estruturar uma agenda governamental estadual de políticas públicas permanentes voltadas para doenças raras para que essas pessoas tenham seus direitos criados e normatizados?". Já sobre a temática identificação e base de dados, foi definido o desafio "Como podemos propiciar uma ferramenta governamental de cadastro e identificação de pessoas com doenças raras para que governo e sociedade tenham acesso ao mapeamento dessas doenças e à identificação dessas pessoas?".

Definidos os desafios, teve início a última fase da etapa de cocriação: a fase de gerar ideias colaborativamente para solucionar os novos desafios. Isso foi feito durante a Oficina de Cocriação. Para esta oficina foi interessante aumentar a quantidade de participantes e diversificar ainda mais seu perfil, visto que a geração de ideias é enriquecida pelos diferentes pontos de vista das pessoas envolvidas. Para isso, essa oficina contou com a participação de atores da Sedese, da SES, da Secretaria Estadual de Educação (SEE/MG), de pessoas com doenças raras, representantes de associações e uma pessoa representando um hospital de referência no tratamento de doenças raras. Cabe pontuar que todas as pessoas que estavam presentes na Oficina de Cocriação já haviam tido algum contato com o Projeto Doenças Raras, seja pelo mapeamento de iniciativas ou na fase de entrevistas e aplicação de questionário.

O primeiro momento da oficina foi uma contextualização para os presentes sobre todo o trabalho feito até então. Os participantes foram, então, divididos em três grupos para gerarem e discutirem ideias sobre cada um dos desafios definidos anteriormente. A equipe do projeto buscou dividir os participantes de forma estratégica entre os grupos, visando distribuir os perfis das pessoas de maneira equilibrada.

Nos grupos foi feito, inicialmente, um brainstorming, ou, chuva de ideias. Conforme Minas Gerais, 2018, “o brainstorming é uma ferramenta mais simples, que consiste no compartilhamento e na criação de novas ideias entre a equipe de maneira colaborativa. Ao final, deve-se priorizar o caminho a ser seguido pela equipe.” (Minas Gerais, 2018: 49).

Para proporcionar este momento, a equipe preparou formulários através do site funretrospectives, que, conforme exemplificado na Figura 7, funciona como um painel de cartões virtuais, onde os participantes podem adicionar, de forma anônima, quantidade ilimitada de ideias. O site permite diferenciação dos cartões por cores e a marcação de apoio àquela ideia, como uma votação. Após o momento de gerar ideias, foi instruído aos participantes que votassem nas três que considerassem principais, dentre todas as ideias geradas pelo grupo. Como mostrado na Figura 7, cada cartão com possui um campo com números. Este número corresponde à quantidade de votos que a proposta recebeu. Ao final da votação, houve um momento para discussão e definição de qual ideia seria melhor estruturada pelo grupo.

Figura 7: Exemplo de brainstorming – Projeto Doenças Raras – site funretrospectives



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

O próximo passo seria a estruturação da ideia, que, segundo Minas Gerais (2018):

“É a análise e o detalhamento dos principais componentes do projeto, com o objetivo de enxergá-lo de forma mais completa. A estruturação de projetos inovadores é a fase realizada após a identificação das potenciais soluções a serem implementadas. Ela tem o objetivo de organizar os elementos-chave da solução proposta e de seu contexto, transformando-a em um projeto, bem como possibilitar uma visão clara, ampla e objetiva dele. Deste modo, é possível termos um entendimento das suas características e do seu potencial, direcionando a ação e, conseqüentemente,

aproximando os resultados desejados. Nessa estruturação, é necessário definir e esquematizar os principais fatores que permeiam o projeto.” (MINAS GERAIS, 2018: 58)

A equipe do projeto optou, então, pelo uso do Quadro de detalhamento da solução, retratado na Figura 8, visto que é uma ferramenta simples, visual e dinâmica (Minas Gerais, 2018) e que “permite a síntese dos elementos mais relevantes do projeto em um único quadro” (Minas Gerais, 2018: 59).

Contando com a facilitação da equipe do projeto, os participantes dos grupos preencheram os quadros estruturadores de ideias de forma colaborativa. Neles, é possível visualizar o detalhamento dos principais passos e entregas para a implantação da proposta, dos recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários, das parcerias que devem ser firmadas para que a ideia obtenha êxito e os pontos de atenção que devem ser considerados para o desenvolvimento e execução da ideia.

Figura 8: Quadro de detalhamento da solução – Lab.mg

DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO		LAB mg <small>LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO</small>
<p>DESAFIO/PROBLEMA <i>Indica o desafio/problema que gerou a necessidade da solução</i></p>	<p>DESENVOLVIMENTO DA IDEIA <i>Principais passos e entregas para a implantação da proposta</i></p>	<p>PARCERIAS <i>Explicita as parcerias que devem ser firmadas para que a ideia obtenha êxito</i></p>
<p>IDEIA/SOLUÇÃO <i>Apresenta a ideia, seus benefícios e diferenciais, deixando claro como ela afeta o desafio/problema proposto.</i></p>		<p>RECURSOS NECESSÁRIOS <i>Aborda Recursos Humanos, materiais e tecnológicos necessários</i></p>
		<p>RISCOS <i>Explicita limitações e pontos de atenção que devem ser consideradas para o desenvolvimento da ideia</i></p>

Fonte: Minas Gerais, 2018 - adaptado

Quadro 2 – Ideias estruturadas na Oficina de Cocriação

Desafio	Ideia Estruturada
Desafio 1 – Como podemos disseminar informações sobre doenças raras para o aumento da visibilidade das pessoas com doenças raras, a redução do preconceito sobre essas pessoas e a garantia do acesso aos seus direitos?	Criação de Comitê Estadual de Pessoas com Doenças Raras para atuar junto aos Comitês Municipais.
Desafio 2 – Como podemos estruturar uma agenda governamental estadual de políticas públicas permanentes voltadas para doenças raras para que essas pessoas tenham seus direitos criados e normatizados?	Criação de Comissão Temática Intersetorial entre as Secretarias de Estado para a construção de políticas para pessoas com doenças raras.
Desafio 3 – Como podemos propiciar uma ferramenta governamental de cadastro e identificação de pessoas com doenças raras para que governo e sociedade tenham acesso ao mapeamento dessas doenças e à identificação dessas pessoas?	Preencher formulário para cadastro das pessoas com doenças raras. O formulário pode dar acesso a uma carteirinha de identificação e irá formar um banco de dados sobre doenças raras.

Fonte: Elaboração Própria.

Ao final da oficina de cocriação, foram obtidos três quadros *Canvas* preenchidos com a estruturação e o desenvolvimento de ideias voltadas à resolução dos três desafios propostos, demonstrados no Quadro 2:

5.3. Entregas e Resultados do Projeto

Como produto final do projeto, foram entregues ao órgão demandante um relatório final e um cardápio de ideias e pontos críticos (em formato de planilha Excel). O relatório final contém toda as informações do projeto consolidadas, tanto as obtidas na etapa de imersão, quanto as captadas na fase de cocriação, com foco nos quadros estruturadores de ideias (*Canvas*) e os detalhes das soluções propostas pelos participantes da oficina de cocriação. O cardápio de ideias e pontos críticos consistiu uma planilha que concentrou todos os 96 pontos críticos e as 144 ideias geradas no total, coletados nas entrevistas, no questionário, nas pesquisas sobre experiências e mapeamento de iniciativas e nas oficinas. De maneira a otimizar o trabalho, tendo em vista que em muitos momentos alguns pontos destacados e ideias trazidas à tona eram semelhantes ou conectados entre si, as ideias e os pontos críticos foram aglutinados a partir da junção daqueles similares, resultando em 58 pontos críticos e 76 ideias consolidadas.

Juntamente às entregas feitas, foi indicado à Sedese que elaborasse um plano de ação para a implementação das ideias propostas e priorizadas pelo Projeto Doenças Raras.

6. Considerações finais

Em um contexto de desafios diversos e complexos, cada vez mais a utilização de abordagens inovadoras tem conquistado espaço na gestão pública. O foco na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e na redução dos problemas, sob a perspectiva dos usuários dos serviços públicos, vem mudando a forma de atuação dos governos.

O uso dessas novas abordagens é importante para uma melhor compreensão da gestão sobre o contexto, as dificuldades e as necessidades das cidadãs e dos cidadãos que utilizam os serviços e acessam as políticas públicas. Estruturar serviços e políticas sem envolver as pessoas que de fato os utilizarão pode fazer com que os serviços sejam inadequados, complexos e desconectados de suas reais necessidades.

Os laboratórios de inovação em governo, enquanto espaço voltado para o fomento do ambiente inovador no setor público, a criação de novos mecanismos de participação dos cidadãos e a estruturação de políticas públicas, tem um papel fundamental para um melhor desenho dos serviços públicos e na resolução das questões complexas da administração pública. No Governo de Minas Gerais, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas para a garantir que as pessoas tenham acesso a serviços e políticas públicas de qualidade e, neste sentido, a atuação do Lab.mg, com o uso de metodologias inovadoras e foco no usuário, tem sido fundamental.

O artigo apresentou como a parceria realizada entre o Lab.mg e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) possibilitou a identificação das principais demandas das pessoas com doenças raras e a cocriação de soluções de forma colaborativa com diversos atores envolvidos na temática.

Ao longo da imersão, foram feitos estudos de materiais e de legislações relacionadas ao tema, mapeamento de iniciativas e experiências de outras instituições, entrevistas com pessoas com doenças raras e responsáveis, e envio de questionário para esse público. Durante essa etapa, observou-se a existência de diversos pontos críticos no contexto da vida das pessoas com doenças raras e a necessidade de atuação do governo para

atendimento a essas demandas, considerando a carência de políticas públicas específicas voltadas para esse público.


De acordo com o escopo do projeto e as competências do órgão demandante, foi necessário fazer uma priorização dos problemas a serem tratados inicialmente. A metodologia utilizada no projeto, por ter um caráter adaptável, permitiu que a equipe incluísse esse passo antes de iniciar a etapa de ideação. Foram feitas oficinas para analisar os pontos críticos considerando aspectos relacionados à realidade e à capacidade de execução do órgão demandante. Os quatro critérios utilizados foram: governabilidade de atuação, alcance, gravidade e urgência do problema. A partir dessa análise, foram priorizados três desafios relacionados a: visibilidade e informação; direitos, legislação e articulações; identificação e base de dados.

Os três desafios foram trabalhados durante uma oficina de cocriação com a participação de diversos atores envolvidos no desafio, como órgãos diferentes do governo, pessoas com doenças raras e responsáveis, instituições e hospitais que atendem esse público. A qualidade das ideias que surgiram reforça a importância do processo colaborativo e a construção conjunta. Ao trazer para discussão representantes do governo responsáveis pelo desenho da política pública e pessoas usuárias do serviço, é possível estruturar soluções aplicáveis e que atendam às reais necessidades das pessoas envolvidas.

Ao longo do projeto, observou-se a transversalidade dos desafios e a importância de atuação em conjunto com diversos órgãos e entidades do Estado, como Secretarias de Saúde e de Educação, hospitais e associações. E, para garantir de diversas ideias sejam implementadas, é importante que ela relação seja contínua.

Diversos pontos contribuíram para que o projeto fosse desenvolvido de maneira exitosa. Cabe destacar o engajamento da equipe da Secretaria demandante - Sedese, na priorização do projeto, na captação de pessoas e associações que pudessem participar das entrevistas e da oficina e na divulgação do questionário elaborado. Além disso, o órgão parceiro se mostrou atento aos pontos críticos e às ideias levantadas no projeto e disposto a realizar as articulações necessárias para elaborar propostas de políticas públicas para as pessoas com doenças raras. A participação constante da equipe da Sedese no projeto também permitiu a absorção do conhecimento sobre a metodologia utilizada pelo Lab.mg.

A atuação do Laboratório na iniciativa se encerrou após a consolidação das ideias levantadas, o que pode ser considerado uma limitação do projeto, uma vez que a implantação não foi acompanhada. Apesar disso, foram feitas recomendações para que as soluções fossem priorizadas e implementadas, e que as ações e iniciativas desenvolvidas pelo Governo Federal e o Projeto de Lei pautado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) de criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Doença Rara – CIPDR, fossem acompanhadas.

Por fim, o projeto reforça sua relevância por ser uma imersão em uma temática ainda pouco abordada, na qual foram coletadas e listadas as demandas das pessoas com doenças raras para a atuação do Estado, no contexto em que não há uma política pública específica para esse público. O artigo apresentou alguns conceitos, métodos e ferramentas aplicadas ao projeto de Doenças Raras, mas a utilização de abordagens inovadoras com o foco o usuário e colaboração pode ser implementada em diferentes contextos e permitirá o desenho de soluções que atendam às verdadeiras necessidades das pessoas usuárias. 

Referencias

- Agência Fiocruz; Cordovil, Claudio. Raros, mas não sozinhos. 02/03/2015. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/raros-mas-n%C3%A3o-sozinhos>.
- Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Brasil. Ministério da Saúde. 2022. Doenças Raras. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/d/doencas-raras-1>
- Brown, T. Design Thinking. Harvard Business Review, Jun: 84–92, 2008
- Cavalcante, P. 2019. Inovação e políticas públicas, superando o mito da ideia. Brasília: Ipea
- CNN Brasil; Neumann, Camila. Entenda o que é CID, o código que identifica doenças no mundo todo. 23/09/2021. Disponível em: cnnbrasil.com.br/saude/entenda-o-que-e-cid-o-codigo-que-identifica-doencas-no-mundo-todo/
- Laboratório de Inovação em Governo. Pesquisa de experiência do usuário [recurso eletrônico]: aplicação na gestão pública / Laboratório de Inovação em Governo. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.
- Minas Gerais. Coletânea de Inovação e Modernização na Gestão Pública-Guia para inovação na gestão pública. Vol 1, 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-governamental/inovacao/coletanea-de-inovacao-e-modernizacao-na-gestao-publica>
- Minas Gerais. Projeto Doenças Raras - Relatório Final. Abril de 2022. (disponível no One Drive do Laboratório de Inovação em Governo)
- Ministério da Saúde. 2014. Portaria 199, de 30 de janeiro de 2014. Disponível em: https://bvsmg.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prto199_30_01_2014.html
- Organização Pan Americana de Saúde - OPAS. Versão final da nova Classificação Internacional de Doenças da OMS (CID-11) é publicada. 11/02/2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/11-2-2022-versao-final-da-nova-classificacao-internacional-doencas-da-oms-cid-11-e>
- Roncaratti, L; Judice, A; Hartz, M; e Veloso, J. 2019. Redesenho de Serviços Públicos e Transformação Digital: Combinando Abordagens e Metodologias Ágeis como Foco no Cidadão. En: Cavalcante, P. 2019. Inovação e políticas pública, superando o mito da ideia. Brasília: Ipea.
- Rock Content. 2018. Saiba quais são as 6 principais metodologias usadas para priorização de projetos. Disponível em <https://rockcontent.com/br/blog/priorizacao-de-projetos/>
- Sano, H. Laboratórios de Inovação no Setor Público: Mapeamento e Diagnóstico de Experiências Nacionais. Brasília: ENAP, 2020.
- Stickdorn, M; Hormess, E; Lawrence, A; Schneider, Jacob. This is service design doing: applying service design thinking in the real world. O'Reilly Media Inc., Edição: 1, 2018.

Sobre las autoras/ About the authors

Isabela Romancini Ribeiro e Graduada em Administração Pública na Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, pós-graduada em Governança em Tecnologia da Informação. Trabalha no Laboratório de Inovação em Governo de Minas Gerais com projetos de transformação digital, design de serviços, experiência do usuário e inovação. Giovanna Nogueira Machado Schffer e Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e pós-graduanda no MBA em Gestão de Projetos pela USP/Esalq. Trabalha na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), atuando com simplificação de serviços, linguagem simples e em projetos de inovação, transformação digital e experiência do usuário pelo Laboratório de Inovação em Governo (Lab.mg). Giselle Camargos Volponi da Rocha e Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e pós-graduada em Gestão Estratégica de Processos de Negócios. É Diretora Central de Inovação da Ação Governamental, na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), e coordenadora pela Seplag do Laboratório de Inovação em Governo (Lab.mg).

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

Educação e Preparação para Aposentadoria: Grupos de Professores Universitários (Brasil e Portugal)

Herdy, Janes Santos

Universidade Federal Fluminense, Brasil

✉ janesh@id.uff.br

ORCID ID: [0000-0002-0717-0745](https://orcid.org/0000-0002-0717-0745)

Lima, Margarida Pedroso

Universidade de Coimbra, Portugal

✉ mplima@fpce.uc.pt

ORCID ID: [0000-0002-6239-1137](https://orcid.org/0000-0002-6239-1137)

Santos, Ruth Luz

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

✉ <https://orcid.org/0000-0002-4573-9197>

ORCID ID: [0000-0002-4573-9197](https://orcid.org/0000-0002-4573-9197)

Martins, Sara F.

Universidade de Coimbra, Portugal

✉ saraf.martins@icloud.com

ORCID ID: [0000-0002-6752-0559](https://orcid.org/0000-0002-6752-0559)

Documento recibido:

22 noviembre 2022

Aprobado para publicación:

01 marzo 2023

Resumo

Este artigo descreve o processo de dois grupos de preparação para aposentadoria, realizado com professores universitários. As intervenções ocorreram em Portugal e no Brasil, em 2020 e 2021 respectivamente, com Professores da Universidade de Coimbra e da Universidade Federal Fluminense. A metodologia usada na intervenção é norteada pela teoria do desenvolvimento de grupos de Shultz (Shultz, 1974). Um programa de preparação para aposentadoria objetiva promover um diálogo que leve a reflexões sobre a nova fase da vida, buscando desconstruir a ideia de impossibilidade de novos projetos de vida. A proposta inicial foi adaptada para modalidade do trabalho remoto como consequência do momento pandêmico. A avaliação desta experiência mostra que o objetivo principal foi alcançado, uma vez que contribuiu para que os participantes refletissem sobre a aposentadoria, para que despertassem ou reavivassem interesses e para a realização de novos projetos, desconstruindo a ideia de inatividade pós-aposentadoria.

Palavras-chave

Preparação; aposentadoria/reforma; modalidade remota.

Resumen

Este artículo describe el proceso de dos grupos de preparación para la jubilación, realizados con profesores universitarios. Las intervenciones se llevaron a cabo en Portugal y Brasil, en 2020 y 2021 respectivamente, con profesores de la Universidad de Coimbra y la Universidad Federal Fluminense. La metodología utilizada en la intervención está guiada por la teoría del desarrollo grupal de Shultz (Shultz, 1974). Un programa de preparación para la jubilación tiene como objetivo promover un diálogo que lleve a reflexiones sobre la nueva etapa de la vida, buscando deconstruir la idea de la imposibilidad de nuevos proyectos de vida. La propuesta inicial se adaptó a la modalidad de trabajo remoto a raíz del momento de la pandemia. La evaluación de esta experiencia muestra que se logró el objetivo principal, ya que ayudó a los participantes a reflexionar sobre la jubilación, a despertar o reavivar intereses y a realizar nuevos proyectos, deconstruyendo la idea de inactividad posterior a la jubilación.

Palabras clave

Preparación; jubilación/retiro; modo remoto.

Abstract

This article describes the process of two retirement preparation groups, carried out with university professors. Interventions took place in Portugal and Brazil, in 2020 and 2021 respectively, with Professors from the University of Coimbra and the Fluminense Federal University. The methodology used in the intervention is guided by Shultz's group development theory (Shultz, 1974). A retirement preparation program aims to promote a dialogue that leads to reflections on the new phase of life, seeking to deconstruct the idea of the impossibility of new life projects. The initial proposal was adapted to the remote work modality as a result of the pandemic moment. The evaluation of this experience shows that the main objective was achieved, as it helped participants to reflect on retirement, to awaken or revive interests and to carry out new projects, deconstructing the idea of post-retirement inactivity.

Keywords

Preparation; retirement; remote mode

Introdução

Nos tempos atuais, é cada vez mais relevante e necessário falar sobre envelhecimento, na fase da velhice e aposentadoria. Fases que caminham paralelas no percurso da vida do ser humano e que merecem estudos, pesquisas e ações que contribuam para melhoria da qualidade de vida daqueles que durante muitos anos dedicaram significativa parte do seu tempo para o trabalho. Chegar à velhice e aposentar, sem um planejamento,

pode ocasionar doenças, devido a sensações de abandono, solidão, de pertencimento grupal, gerando sentimento de exclusão social, pela ruptura do convívio relacional de muitos anos. Estudos sobre aposentadoria mostram ser esta uma das mais significativas passagens da vida adulta, devido ao desligamento do ambiente produtivo, ocasionando sensação de inatividade (Duarte & Mello-Silva, 2009; Zanelli, Silva & Tondera, 2013). Os Programas de Preparação para Aposentadoria (PPAs), no Brasil, acontecem em empresas públicas e privadas. Também ocorrem nos setores de RH das Universidades e Instituições Federais. Em Portugal, ainda que sejam vários os estudos dedicados a comprovar a necessidade de uma preparação para esta nova fase de vida e como a reflexão poderá ser um elemento auxiliador ao bem-estar (Neto, 2010; Oliveira, C. et al., 2021), de acordo com Pocinho et al. (2017), não existe uma preparação para a reforma, sendo a passagem feita genericamente de uma forma abrupta. O autor salienta uma dificuldade de colaboração das empresas e das instituições portuguesas. A população no Brasil e em Portugal alcançam percentagens elevadas, a passos largos, comprovando as pesquisas demográficas dos últimos anos, que vislumbram o crescimento populacional do mundo, tendo destaque para a fase da velhice. Este fenômeno indica a necessidade de intervenções que venham contribuir com os trabalhadores para que vislumbrem com mais segurança novos projetos de vida. A proposta deste trabalho teve como referência principal o Programa de Preparação “Um novo olhar sobre a aposentadoria”, que é um Programa de extensão da Universidade Federal Fluminense (UFF) desde 2003. O percurso e a avaliação deste programa, estimulou, entre outros trabalhos, a tese de doutorado “Estudos sobre estresse e expectativas de Professores Universitários em processo de aposentadoria” (HERDY, 2018b). O interesse em estudar e investigar o nível de estresse e expectativas de professores universitários, surgiu ao constatar que a adesão deste segmento da academia respondia pouco a divulgação para participar nos grupos de preparação oferecidos pelo Programa Um novo olhar. Sendo assim, Herdy (2018b) propõe como um dos objetivos de sua tese de doutorado investigar o interesse dos professores universitários em um programa de preparação para aposentadoria. A análise das respostas resultou que 61% dos participantes da pesquisa classificaram a ideia como excelente, fundamental, boa e importante (Herdy, 2019). Sendo assim, foi proposto na tese um modelo de PPA, específico para professores universitários. No projeto de pós-doutorado Herdy (2019) se propõe fazer a intervenção com professores da Universidade de Coimbra para avaliação de dois grupos. Neste sentido, o modelo utilizado nos dois grupos aqui relatados, foi proposto na tese de doutorado “Estudo sobre o estresse e expectativa de Professores Universitários em Processo de Aposentadoria” e foi iniciada na fase de pós-doutorado de uma das autoras deste artigo.

Envelhecimento e Reforma¹

Nas palavras de McAdams (2015) ‘Cada Vida (cada ser humano) é uma obra de arte’ fruto de uma quantidade de variáveis e circunstâncias interconectadas que levam aquela pessoa a ser quem é. Na realidade não escolhemos a data nem o local do nosso nascimento, a nossa família, o nosso cérebro... Esta obra única, que nós somos, é concebida, nasce e desenrola-se no tempo, ou seja, não surge como um produto acabado. O tempo da nossa vida é marcado por acontecimentos biológicos, como a puberdade, mas também, e essencialmente, culturais como a entrada na escola e a reforma. O que define a nossa natureza humana é, por conseguinte, a cultura. Por outras palavras, esta possibilidade de, dentro dos nossos limites de espécie, que cada vez são reconhecida-mente mais plásticos, organizar o nosso transcurso existencial, optar, construir e mudar. Autores como Lyubomirsky, Sheldon, Schkade (2005) estimam que, por exemplo, numa variável como a felicidade cerca de 40% é consequência da nossa atividade intencional. Estes cerca de 40% dão-nos já uma grande margem de manobra

¹ Em Portugal se usa o termo Reforma para se referir à aposentadoria.

e de responsabilidade sobre como queremos viver a nossa vida pessoal e social. O que queremos para as diferentes fases da nossa vida. Em suma, como queremos cuidar de nós e dos outros.

Quando falamos de cultura e de construção e, conseqüentemente, de mudança estamos também necessariamente falando de aprendizagem. Todos estes conceitos interligam-se com o conceito de plasticidade. Embora a referência à incrível plasticidade humana tenha sido amplamente sublinhada por Baltes e colaboradores na década de 70 do século XX (Baltes & Willis, 1982) as investigações contemporâneas das neurociências têm vindo a confirmar e a trazer um vasto conjunto de dados que validam as propostas iniciais da Teoria do Ciclo de Vida. Estas teorias sublinham que não conhecemos os nossos limites e, por conseguinte, não é possível falar em absoluto² das características da idade adulta e, muito especialmente, da sua última fase a velhice. No entanto, algumas coisas nós já sabemos sobre esta fase do ciclo de vida: que há um aumento considerável da esperança média de vida; que há ganhos ao nível físico e mental das sucessivas gerações; que há plasticidade e um potencial positivo da mente que está envelhecendo; que as pessoas mais velhas são o grupo superior em sabedoria e inteligência emocional; que um estilo de vida saudável diminui a probabilidade de condições patológicas; que o bem-estar aumenta com a idade; e que, dada a considerável heterogeneidade, direção e diversidade de formas de envelhecer devemos evitar a este nível soluções simplistas.

Apesar destas conclusões positivas, é incontornável que o *envelhecimento populacional é um desafio mundial* (INE, 2015; World Health Organization, 2006) nem que seja pelo Índice de Envelhecimento da população, que se traduz no número de idosos por cada *100 jovens*, que era de 72,1 em 1991; 102 em 2000; 141,3 em 2013; 150,9 em 2016; e estima-se de 398 em 2050 para Portugal (INE, 2017). Acrescente-se que 17% destas pessoas mais velhas em Portugal são pobres (INE, 2017) e que o idadismo (*ageism*) é a maior forma de discriminação contra os seres humanos. Esta discriminação contra as pessoas mais velhas, como tem sido amplamente noticiado, aumentou com o advento da pandemia do Corona Vírus, visto serem consideradas de risco. A agudização da segregação em função da idade e o aumento do estigma de 'vulneráveis e frágeis' antevê um recuo e, inclusivamente, um retrocesso das práticas do Envelhecimento ativo preconizadas pela OMS que tem como pilares fundamentais a participação, a saúde e a segurança das pessoas ao longo do seu ciclo de vida. As medidas de isolamento social tomadas para proteger a população trouxeram também ansiedade e incerteza. Ao medo de ser contaminado acrescentaram-se outros como a perda de autonomia, a solidão, as doenças derivadas da restrição ao domicílio e do pouco movimento, o receio de morrer, a escassez de alimentos, a redução financeira...

Neste enquadramento a entrada na reforma, que embora nem sempre seja equivalente à entrada na velhice, surge acompanhada no cenário atual de conotações pessoal e socialmente exigentes. Tornando assim as ações de preparação e educação para a reforma ainda mais importantes. Nas palavras de Murta, Leandro-França e Seidi (2014), estas teriam como objetivos dar a conhecer os fatores de risco e de proteção de uma aposentadoria bem-sucedida de modo a promover o bem-estar e a qualidade de vida. Embora seja, por conseguinte, uma contribuição para a promoção da saúde, bem como para o reconhecimento e valorização das pessoas nesta fase da vida (Zanelli, Silva, & Soares, 2010) existem muito poucas destas ações em Portugal.

O PPA no Brasil, acontece em instituições públicas e privadas, e a realização em grupos é destacada e permite através do autoconhecimento dos participantes, rever sobre valores, crenças, escolhas e objetivos de vida, proporcionando ainda informações contemporâneas acerca de temas diversos como saúde, família, finanças,

² Sem ter em consideração variáveis históricas, sociais e culturais.

promovendo um repensar de como estão lidando com tais aspectos e como podem melhor administrá-los (Soares et al, 2007, Pereira e Guedes, 2012, e Murta et al. 2014).

O Programa Um novo olhar sobre a Aposentadoria, tem um caráter semelhante a outros programas, sendo realizado em grupo, seguindo uma proposta de desenvolvimento de grupos de Shultz (Shultz, 1989). No decorrer dos encontros é trabalhado o autoconhecimento, através da troca de vivências, utilizando recursos didático de exercício sobre histórias de vida, assim como o dispositivo da dinâmica de grupo e jogos psicodramáticos, vídeos entre outras propostas (Herdy et al, 2011, Herdy e Silva, 2015). A proposta permite que os participantes vislumbrem um bem-estar e qualidade de vida futura, contribuindo assim para uma aposentadoria com perspectiva de vida saudável. Este programa tem apresentado resultados em artigos, trabalhos de conclusão de cursos, seminários, congressos, assim como em tese de doutorado.

Programas de preparação para a aposentadoria

Na introdução nos referimos aos PPAs, como programas de extrema relevância que vem sendo implantados nas instituições de um modo geral, tanto pública como privadas, em especial no Brasil como também são oferecidas por profissionais autônomos e consultorias. De acordo com Santos (1990), o trabalho se apodera da vida do indivíduo passando a fazer parte da sua identidade. Neste sentido, para muitos trabalhadores a travessia da ocupação formal, quando acontece a ruptura com o vínculo institucionalizado, pode acarretar prejuízos em várias áreas, como social, financeira, familiar, emocional. Sendo assim, a preparação se faz pontual ao estimular o trabalhador a pensar em novas possibilidades para os tempos do não trabalho, sem a ideia de se ver inativo. Concordamos com Fonseca (2019), que afirma que a aposentadoria não é apenas o encerramento de um ciclo laboral, mas é um processo que envolve o indivíduo, as instituições e a sociedade.

Os programas de preparação para a aposentadoria (PPA) têm como objetivo promover uma reflexão sobre este momento de vida dos trabalhadores, enquanto uma nova fase do ciclo de vida, procurando conhecer e/ou despertar interesses adormecidos ao longo do desenvolvimento humano. Os PPAs objetivam ainda identificar características pessoais que contribuam para a construção de novos projetos de vida, desmistificando estereótipos de inatividade após a reforma. No decorrer da intervenção grupal, os exercícios da atividade (como por exemplo, dinâmicas de grupo e palestras) contribuem para alcançar os objetivos propostos, além de permitirem trocas de experiências e identificações recíprocas, enriquecendo o programa proposto.

A presente proposta enquadra-se no envelhecimento ativo, uma vez que propõe a participação dos adultos mais velhos na sociedade, enquanto cidadãos ativos e participativos, garantindo a sua segurança, proteção e bem-estar e ainda destacando as suas potencialidades (Organização Mundial da Saúde, 2002).

Trabalho com grupo

O trabalho realizado em grupo resulta em benefícios devido a troca de experiências, compartilhamentos, identificações recíprocas, que geram enriquecimento pessoal para os participantes (Soares, Costa, Rosa & Oliveira, 2007). A formação do grupo passa por, pelo menos, três fases, baseadas na teoria de desenvolvimento de Schutz, sendo elas: a) inclusão, fase inicial em que se desenvolve o sentimento de pertença; b) controle, fase do grupo em desenvolvimento, em que há desejo e disputa entre os pares para controlar o grupo e por fim c) afeto/afeição, em que o grupo se torna coeso, criando vínculos emocionais (Catalano, Souza, Stambuk & Gasparini, 2016). O PPA não tem como objetivo o desenvolvimento grupal, porém, a proposta do trabalho em

grupo tendo como consequência a coesão, auxilia e enriquece o processo de preparação para aposentadoria (Herdy, 2018a)

Cabe aqui salientar que nestas intervenções tivemos a participação de discentes permitindo uma troca entre gerações, havendo aprendizados mútuos e contribuindo para a vida saudável de ambas as gerações. Sendo a reforma uma fase da vida constantemente relacionada a estereótipos de perda de função, improdutividade, inatividade (Soares, Costa, Rosa & Oliveira, 2007), programas que proporcionem interações intergeracionais auxiliam a minimizar esses preconceitos e desconstruir estereótipos (Tarallo, Neri & Cachioni, 2017).

Educação e Preparação Para Aposentadoria – O Modelo Para Professores Universitários

O modelo apresentado no projeto de pós-doutorado, é uma proposta da tese de doutorado de Herdy (2018b) e previa dez encontros de três horas cada. Com o resultado da pesquisa foi feita uma adaptação ao programa *Um novo olhar* já existente na UFF, desde 2003, como proposta de atividade de extensão e estágio (Herdy, Leider e Aragão, 2011). Aprovado pelo Comitê de Ética do Departamento de Psicologia da UC, assim foi iniciada em novembro de 2019 sua divulgação. Ressalta-se que o projeto apresentado em março de 2019 e enviado ao CNPq e a UC, propunha dois grupos, um realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF) e o outro na Universidade de Coimbra (UC). Ambos foram realizados e aqui são relatados.

O modelo, inicialmente apresentado, propunha nos cinco primeiros encontros os objetivos: de apresentação do programa e após o levantamento de expectativas dos participantes a discussão para firmar o contrato de participação; apresentação dos participantes com levantamento de interesses na preparação para aposentadoria tendo como recurso o compartilhar das histórias de vida; no terceiro e quarto encontros a proposta era aprofundar a discussão sobre os interesses e desejos congelados ao longo da vida e verificar possibilidades de novos projetos através do resgate dos desejos e interesses engessados. No quinto encontro a ideia é verificar a praticidade do novo projeto, buscando revisitar e confrontar os interesses e desejos com a realidade atual de cada participante, com intuito de ajudá-los a visualizar a vida pós-aposentadoria. O sexto encontro à proposta visava clarificar cada projeto desenhado e orientar sobre possíveis ajustes. Os três últimos encontros estavam reservados para convidados, sendo eles: um médico geriatra, um professor aposentado, participante de um PPA anterior, para dar seu próprio testemunho e um funcionário indicado pelo setor de Recursos Humanos da Instituição para expor sobre as leis específicas e atualizadas para dar entrada no pedido de aposentadoria, assim como a tramitação correta para tal. Estes encontros visam contribuir no sentido de esclarecer aspectos implicados no processo de ruptura do trabalho assim como reforçar a importância da preparação. Os dois últimos encontros são conclusivos do programa e visam revisão com os participantes sobre suas dúvidas sobre os projetos pensados e uma avaliação final de todo programa, em relação a metodologia, desempenho da equipe e objetivos alcançados.

Objetivos propostos

Tomaram-se como objetivos específicos deste programa: a) promover reflexão sobre a aposentadoria, que é uma nova fase, buscando conhecer interesses adormecidos ao longo da vida; delinear novos projetos; b) Identificar níveis de autoestima, ansiedade e depressão, antes e após a participação no PPA; c) Colaborar na identificação de características pessoais que contribuam para a construção de novos projetos de vida, desmitificando estereótipos de inatividade, após a aposentadoria.

Adaptação devido à pandemia

O primeiro programa de preparação, realizado com o grupo de professores em Coimbra, contou com dois “começos”. Ou seja, primeiramente, o programa avançou presencialmente, com um grupo de sete inscitos. Contudo apenas foi possível realizar dois encontros, com três horas de duração cada. A propagação do vírus COVID-19, resultante na pandemia sentida mundialmente, levou à suspensão presencial de todas as atividades académicas e, conseqüentemente, das sessões deste programa. Assim, tornou-se premente rever e reorganizar não só o cronograma da intervenção como também a metodologia pensada. Foram realizados novos contatos e deu-se a um “reiniciar” do programa, desta vez online, por videochamada, através da plataforma ZOOM. Quanto ao programa de preparação realizado na UFF, este já iniciou nos moldes impostos pela pandemia, tendo sido realizado também em formato online, através da plataforma Google Meet.

Formato da intervenção: em Portugal e no Brasil

A divulgação na Universidade de Coimbra foi realizada, via email e cartazes, ilustrados na Figura 1, afixados em vários setores. Cerca de 1800 professores da UC foram contactados. Na Universidade Federal Fluminense, a divulgação foi realizada pela rede social da universidade, em grupos específicos de professores.

Figura 1. Cartazes utilizado para divulgação do programa na Universidade de Coimbra e na Universidade Federal Fluminense.



Participantes: Coimbra: O grupo foi constituído por cinco participantes, tendo um deles apenas comparecido em dois encontros. Pelo que o programa se realizou, na sua maioria, com os quatro participantes que permaneceram ao longo de todas as sessões. UFF: O grupo inicialmente foi constituído por seis participantes, no entanto quatro permaneceram em todas as sessões.

Sessões: Quanto ao programa realizado na Universidade de Coimbra, foram realizados oito encontros de 1 hora e 30 minutos de duração cada, uma vez por semana. A proposta inicial contava com sessões de maior duração mas, devido à modalidade online, entendeu-se que o trabalho poderia tornar-se cansativo e pouco produtivo, tendo ainda atenção aos tempos excepcionais que atravessávamos, sendo início da pandemia e com muitas adaptações a serem feitas pelos docentes. O programa realizado na UFF seguiu assim também realizando oito encontros, em semanas consecutivas. Praticamente um ano após o grupo realizado em Coimbra, foi iniciado o

grupo no Brasil. Já com a primeira experiência remota, decidiu-se por modificar apenas a carga horária de cada encontro, acrescentando-se meia hora, sendo então duas horas por encontro.

Metodologia de Intervenção: A presente intervenção é norteada pela teoria do desenvolvimento de grupos de Shultz (Shultz, 1974), e se aporta de recursos didáticos como dinâmicas de grupo, palestras, vídeos e outros exercícios que contribuam na proposta de troca de vivências, que facilitem uma análise da história de vida de cada um dos participantes, permitindo um repensar sobre a nova fase com perspectivas da elaboração de novos projetos de vida. A condução dos grupos foi realizada por uma facilitadora e duas auxiliares.

Todos os encontros fluem objetivando despertar a possibilidade de um olhar diferenciado para a nova fase. Neste sentido e seguindo a teoria de desenvolvimento de grupos, após a apresentação da proposta e esclarecimento do objetivo principal e ouvida as expectativas dos participantes é discutido um acordo de trabalho onde se destaca o sigilo das falas, a importância da participação nos exercícios propostos e atenção as palestras e outros recursos apresentados. Os dois grupos contaram assim com a participação de convidados com palestras esclarecedoras sobre envelhecimento ativo; geriatria, nutrição, um técnico do setor de Recursos Humanos tanto da Universidade de Coimbra, como da Universidade Federal Fluminense para elucidar sobre as leis atuais e trâmites para dar início legal a aposentadoria. Também tivemos, no grupo da UC, uma professora convidada ex-participante de um grupo de PPA para trazer um depoimento sobre sua experiência no processo e, no grupo da UFF, contamos com o depoimento de uma professora aposentada que não participou de um grupo de PPA. Relativamente aos exercícios e dinâmicas utilizados, estes são utilizados como dispositivos para um revisitar o percurso de vida e seus destaques que repercutem em sensações que possam contribuir para elucidar interesses que possam ter sido engessados. Outros exercícios são propostos para o autoconhecimento das características individuais o que contribuiu para a melhor compreensão de possibilidades atuais da realização de interesses em novos projetos. Através da troca das histórias de vida, e melhor esclarecimentos sobre suas realidades atuais o grupo é estimulado a refletir e pensar sobre novos caminhos a seguir ou dar continuidade a ações e atividades já em andamento, vislumbrando assim uma aposentadoria com qualidade de vida.

Para avaliar a intervenção, foram aplicados dois instrumentos, para verificar o nível de autoestima, depressão e ansiedade, no início do 1º encontro e ao final do último encontro, objetivando averiguar essas características antes e após a participação no Programa de PPA. Os instrumentos utilizados foram: 1) A escala de avaliação de Autoestima de Rosenberg (RSES) (1965) e 2) escala de avaliação de Ansiedade E Depressão de Zigmond e Snaith (HADS) (1983). Adicionalmente, ao final de cada encontro era realizada uma avaliação, de forma qualitativa, solicitando aos participantes simbolizarem a intervenção do dia através de uma palavra, frase ou música que representasse a percepção de cada um sobre o processo. As facilitadoras fechavam o dia buscando interligar as falas finais com o desenvolvimento das atividades e participação do grupo. No último dia, além de uma dinâmica de fechamento, os participantes foram comunicados que receberiam via email um questionário contendo perguntas abrangendo todo o processo, que se referiam ao conteúdo do programa, clareza nas orientações, metodologia e expectativas.

Resultados e Discussão

A proposta foi realizada, tendo sido feito um reajuste no cronograma após o início da pandemia. A intervenção levou o grupo de professores a repensar nesta nova fase a partir de interesses já presentes, mas não ainda organizados. Segundo alguns participantes do grupo de Coimbra, a elaboração de novos projetos ficará para a proximidade da aposentadoria, mas também afirmam que muito do que fazem atualmente terá continuidade

no período pós-trabalho. Quanto aos participantes do grupo de Niterói alguns terminaram o programa já com algum projeto iniciado e colocando em prática, sendo que outros se mostraram tendo ainda alguns pensamentos para organizar.

De acordo com o instrumento aplicado no início e no final da intervenção, pode-se afirmar que não apresentou índices significativos de autoestima baixa, ansiedade e depressão. Mas são dados de um grupo muito pequeno que, estatisticamente, não tem validade. Ressalta-se, porém, que o número pouco expressivo da amostra para uma avaliação estatística, nos permite perceber o que vemos nos resultados. Comparando-se as respostas da aplicação dos instrumentos no 1º encontro e no último, tendo um intervalo de dois meses, já que tivemos oito encontros sendo um por semana, pouco mudou em relação a autoestima, ansiedade e depressão em ambos os grupos.

Os exercícios propostos como dispositivos de reflexão, contribuíram para a clarificação de atributos pessoais o que facilita a elaboração de novos projetos. Vale ressaltar que não foi percebido nos grupos trabalhados o sentimento de inatividade com a chegada da aposentadoria, mas sim em alguns o pensamento sobre o que fazer, ainda traz dúvidas, sendo assim foi apontado como positivo para este ponto os exercícios onde foram trabalhadas as características pessoais relevantes sugerindo reflexões sobre como se percebem, sentem e o que desejam. Segundo a fala de um dos participantes: *"não é algo que fazemos no cotidiano e isto contribuiu de fato para perceber o que somos e queremos"*. A fala *"Os temas foram colocados de forma aberta, sem direcionamentos, permitindo ampla reflexão individual"* também ilustra a importância dos exercícios que levaram a reflexão pessoal.

Em relação à contribuição dos exercícios individuais e em grupo para rever interesses congelados, ao longo do exercício profissional, 100% respondeu que contribuiu, como demonstra também a manifestação *"foi amplamente importante para o despertar do futuro"*. Porém 50% da amostra apontou que, na realidade não os percebem como "interesses congelados", mas que os exercícios contribuíram para acordar, refletir e perceber formas de concretizar, o que não tinha sido feito anteriormente. Um dos exercícios propostos salientava sobre o que gosto de fazer e não faço. Não gosto de fazer e não faço. Um destaque das respostas é que a pergunta fez repensar e assim se expressa: *"O que gosto de fazer e não faço. Por quê? Será que não posso ir fazendo? Esta pergunta ficou a pairar na cabeça"*.

Sobre a contribuição do decorrer do programa no sentido de elucidar e esclarecer dúvidas para elaboração de novos projetos, parte dos participantes justifica a não contribuição, pois os projetos de curto e médio prazo tem objetivos bem definidos e esperam concretizar, e complementam sinalizando que os projetos que foram compartilhados e analisados pelos outros componentes do grupo os levaram a pensar em incluir atividades que gostam e não tinham em mente a previsão de colocar em prática buscando assim administrar melhor o tempo. Houve participante que apresentou ao final do programa ainda dúvidas sobre o que de fato quer fazer ao aposentar-se. Entre os participantes que responderam afirmativamente quanto a contribuição da intervenção, destaca-se a justificativa *"Principalmente no que diz respeito à continuidade de escolhas no processo de aposentadoria e após sua concretização"*, que demonstra que esse objetivo pôde ser alcançado pelo restante dos participantes ao perceberem a importância do planejamento e tomada de decisões no processo da aposentadoria.

Quanto aos que disseram ao término do programa, que ainda ficaram com dúvidas sobre novos projetos, explicam que supõem tal dificuldade ao tempo que ainda falta para aposentar-se e pensa que o projeto de vida para a época será de acordo com possibilidades que não consegue ainda visualizar.

Em relação às palestras apresentadas, a maior parte dos participantes de ambos os grupos responderam como contribuições válidas para esclarecer pontos específicos da nova fase. Houve destaque para a fala da Psicóloga e também das Profissionais de RH que trouxeram maior conhecimento das leis atuais da aposentadoria.

Um ponto a destacar no decorrer dos encontros, se refere à interação grupal, sendo sinalizado pelos membros como relevante contribuição para reflexão das próprias histórias de vida na medida em que conheceram a dos outros.

Sobre ao formato online os participantes da UC pensam que seria mais proveitoso presencialmente e justificam as dificuldades de conexão em alguns encontros prejudicando o entendimento das falas, tanto na orientação dos exercícios como na troca das experiências e ideias através do diálogo. Os participantes da UFF se mostraram satisfeitos com a modalidade remota por se sentirem mais confortáveis para falar e pela otimização do tempo.

A fala dos participantes nos leva entender que a proposta deste programa, na metodologia do desenvolvimento de grupo, traz como resultado a coesão grupal que se mostrou fator de permanência, sendo percebido pela coordenação nos dois grupos já a partir do segundo encontro. Alguns depoimentos confirmam a nossa percepção:

"Apesar do número de participantes reduzido, o projeto foi desenvolvido e o programa é realmente muito interessante e deverá ser realizado com uma amostra mais diversificada, ou seja, com professores de mais áreas científicas"; "O programa é um espaço de procura individual partilhada. Vive da vontade de procura individual e da forma generosa com que estamos dispostos a partilhar com o grupo. Penso que será sempre um sucesso para quem o termina porque é sinal de que nele encontrou algo sobre si próprio". "No geral o programa foi-me útil, permitindo-me ficar a conhecer outras pessoas que têm os mesmos interesses neste campo e as realidades de cada uma delas". "Me fez refletir e a conversa com outros membros do grupo me fez perceber que não estou sozinha com minhas preocupações".

No decorrer dos dois grupos a intervenção realizada, através do programa descrito, no início deste artigo, percebeu-se que houve mudanças de comportamento dos participantes em relação à proposta, na medida em que foram se engajando no processo através dos exercícios orientados. Mesmo àqueles que apresentaram alguma insatisfação assim se colocaram: *"Penso que o programa poderia ter ido mais longe. Teria sido interessante ter abordado possíveis projetos a realizar na aposentação de uma forma mais concreta... Penso que teria sido interessante ter dedicado mais tempo a essa parte".* Algumas sugestões para melhoria do programa foram apontadas pelos participantes como: maior divulgação, inclusão de material de leitura, grupos maiores, encontro presencial, maior número de testemunhos de pessoas que já tenham participado de um programa de preparação e já estejam aposentadas. E, ainda sugerem mais palestras com Psicólogos e sobre as leis da aposentadoria propondo que deveriam ter sido mais no início do programa.

Ao final da avaliação trazem essas observações:

"Iniciei com muita curiosidade e muitas expectativas e no final dos Encontros saí com a sensação de que gostaria de conhecer mais sobre esta etapa da vida". ... "Iniciei sem saber bem por que. Hoje sei que precisava de um espaço para olhar um pouco para dentro e o programa proporcionou-me este espaço"... "Este programa foi útil para mim, tendo começado mais tarde que o inicialmente previsto devido a circunstâncias imputáveis ao corona vírus, mas consegui terminá-lo com um

sentimento de uma mais valia"... "Comecei com algumas expectativas, talvez demasiado elevadas. O programa não correspondeu a essas expectativas, mas também não foi propriamente uma desilusão. Não me arrependo de ter participado"... "Iniciei com vontade de discutir o assunto aposentadoria. Saí com a certeza de que posso fazer qualquer escolha, com segurança" ... "As expectativas foram alcançadas pois não tinha nem ideia como o curso seria abordado".

Quanto a recomendar a outras pessoas destacam-se essas respostas:

"Recomendaria não só a colegas mais próximo da aposentação, mas também a Colegas mais jovens, embora pense que a participação destes últimos não iria ser fácil, na medida em que as tarefas que estão atribuídas atualmente a um professor universitário são demasiadas, exigindo uma dedicação quase total". "Claro. As palavras chave são disponibilidade e partilha. É preciso estar no momento certo para querer. Nem todos poderão estar no momento certo para fazer, mas só tentando é que se sabe". "Só o recomendarei se alguém me solicitar".

"Eu transmitiria ao meu colega o que se passou para ele decidir se o programa é o que ele pretende ou não". "Sem dúvida. O programa amplia o assunto e contribui muito positivamente para o processo de escolha entre permanecer na atividade laboral ou solicitar aposentadoria. E, ainda, para aqueles que não têm mais essa opção, gera uma reflexão alegre e respeitosa sobre o momento". "por ser proveitoso, informativo, esclarecedor e inovador".

Percebe-se através da fala dos participantes tanto nas respostas objetivas, como nos relatos que a interação grupal contribuiu para o desenvolvimento do programa o que entendemos é uma repercussão do trabalho através das trocas de vivência assim facilitando a reflexão sobre a fase da aposentadoria. A coesão grupal que acontece durante o processo dos encontros contribui para esclarecer dúvidas sobre o novo momento da vida, assim como vislumbrar novos projetos. As respostas impeditivas para o engajamento no Programa, traziam justificativas como: sobreposição de aula, carga horária demasiadamente elevada, não disponibilidade de tempo ou não sentirem fazer parte do público-alvo por terem ainda poucos anos de carreira. Tais justificativas nos reportam ao porcentual das respostas dadas a pesquisa quando os participantes foram indagados sobre a importância de um programa de preparação para aposentadoria para professores universitários. 87% aprovam, pelo menos para os outros, sendo que 61,1% responderam que deve ser excelente, fundamental, bom e importante (Herdy, 2018b). Tais respostas nos levam a ligar as justificativas de não adesão ao programa como uma resistência a refletir sobre o encontro com nova etapa da vida.

Houve uma diferença de respostas entre os participantes de Portugal e do Brasil quanto a questão sobre a contribuição do programa para elucidar dúvidas quanto aos possíveis projetos de vida, tendo os participantes portugueses também uma divisão de opinião. Já 67% dos participantes brasileiros responderem que o programa auxiliou na clarificação de dúvidas. Apesar dessa diferença, a maioria dos participantes demonstraram aspectos positivos sobre o programa quanto ao campo do projeto de vida para o período da aposentadoria.

Considerações finais

O modelo apresentado na proposta inicial, na tese de doutorado de Herdy (2018b), sofreu alterações de número de encontros, carga horária de cada encontro e modalidade já que foi necessária a reinvenção para modalidade online. Mudança, inicialmente, impactante para coordenação e participantes, devido ao momento pandêmico e por ser um formato não comumente utilizado. Superado o impacto, o programa foi iniciado e após o primeiro

encontro fluiu com as alterações acordadas com o grupo, não sendo percebido prejuízos significativos na proposta inicial. Aponta-se como sugestão para futuros trabalhos com este público-alvo, a realização em um horário pós-laboral, pois, precisamente por estarem com carga horária laboral intensa apresentaram em algumas sessões a impossibilidade de permanecerem todo o tempo estipulado por confronto com aulas, reuniões e supervisões de alunos. Revela-se difícil, portanto, dispensar uma tarde de um dia de trabalho, necessitando um acordo inicial com os inscritos. A carga horária é elevada, mas necessária, tendo sido apontada pelos participantes como suficiente, mas sugerimos um planejamento com maior antecedência do que o que foi possível realizar no caso do grupo com professores da Universidade de Coimbra. No entanto o grupo de Professores da UFF, cujo programa foi realizado já com um ano de pandemia, as restrições de horário não foram muito diferentes, tendo dificultado em alguns encontros a presença de um ou outro participante. O impacto com o trabalho remoto inicial, sendo necessário muitas adaptações na vida dos trabalhadores, dificultando assim a inserção de atividades extras, mesmo que desejada. As respostas as avaliações ao final dos dois grupos demonstram que apesar dos ajustes sugeridos e que entendemos como possíveis e passíveis de serem contemplados o Programa proposto para um grupo específico de professores universitários é relevante, viável e necessário, e ainda apontamos que a experiência online com grupos, pode ser implantada devendo-se porém levar em consideração cada realidade de instituição e momento em que vivem os participantes. A experiência do relato de dois grupos, de mesmo nível intelectual, mas de países diferentes nos mostraram que independente da cultura, costumes e algumas práticas profissionais distintas, um programa de preparação para a aposentadoria é necessário e contribui para a classe de professores universitários na passagem para o momento da aposentadoria se faz relevante e saudável, em especial se consideramos o cenário que se confirma do aumento da população idosa em todo o mundo e também devido as modificações das leis que impactam as aposentadorias trazendo modificações de comportamentos, devido a expectativas muitas vezes frustradas. Neste sentido, incentivamos as ações de programas de educação e preparação para aposentadoria para professores universitários, pois estarão contribuindo para proporcionar vida longa e de qualidade com planejamentos que satisfaçam seus interesses e se adequem as suas possibilidades. 📧

Referencias

- Baltes, P. B. e Willis, S. L.. 1982. "Plasticity and enhancement of intellectual functioning in old age. Penn State's Adult Development and Enrichment Project (ADEPT)", em F. I. M. Craik e S. Trehulo, ed., *Aging and cognitive processes*. New York: Plenum Press.
- Duarte, C. M. e Mello-Silva, L. L. 2009. "Expectativas diante da aposentadoria: um estudo de acompanhamento em momento de transição", *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 10: 45-54.
- Fonseca, A.G. 2019. "Programas de Preparação para Aposentadoria: Programas efetivos nas Universidade Federais de Ensino Superior". Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Publica em Rede Nacional - PROFIAP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
- Herdy, J.S., Leider, A.C., e Aragão, J.S. 2011. "Aposentadoria: Um novo olhar diferenciado para um novo momento de vida", em Verthein, M.A.R., Braga, M.P., e Vergne, C.M., orgs., *Multifaces das Práticas em Psicologia do Trabalho: impasses e criação*. Niterói:EdUFF.
- Herdy, J. S. e Silva, T. A. B. 2015. "A contribuição intergeracional do projeto "Um Novo Olhar sobre a Aposentadoria" para o aposentado e o estudante", *Revista Extensão*, 9:95 - 108.

- Herdy, J. S. 2018. "Envelhecer e aposentar: contribuições de um programa de preparação para aposentadoria (PPA)". Anais II Congresso Nacional de Envelhecimento Humano, Campina Grande.
- Herdy, J.S. 2018b. "Estudio acerca del impacto del proceso de jubilación en profesores universitarios: expectativas y estrés". Tese de Doutorado. Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- Herdy, J.S. 2019. "Preparação para a Aposentadoria: o que pensam professores universitários", em Portela, K.C.A e Schumacher, A.J., org., Produção Científica e experiências Exitosas, Ponta Grossa:Ed Atena.
- Instituto Nacional de Estatística. 2015. "Anuário Estatístico de Portugal 2014", Retirado do website do Instituto Nacional de Estatística: <https://www.ine.pt/>.
- Lyubomirsky, Sheldon, Schkade. 2005. "Pursuing Happiness: The Architecture of Sustainable Change", *Review of General Psychology*, 9:111–131
- McAdams, D. P. 2015. *The art and science of personality development*, New York: Guilford Press.
- World Health Organization. 2006. *World health statistics*.
- Murta, S., Oliveira, S., França, C., Pedralho, M., Seidi, J., Lira, N., Carvalhedo, R.K.M., Conceição, A.C., e Gunther, I. 2014. "A preparação para aposentadoria: implementação e avaliação do Programa Viva Mais!", *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 27:1-9.
- Neto, Arthur. 2010. "Da vida laboral à reforma: expectativas de ocupação". Tese de Doutoramento em Educação. Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Porto.
- Oliveira, C., Gonçalves, S. e Lopes, M. 2021. *A preparação para a reforma nas organizações em Portugal. Como pensam os líderes?*. Lisboa: SCSP-ULisboa.
- Pereira, T.M.F.R.A. e Guedes, S.S. 2012. "Novo Tempo – A experiência de implantação do programa de preparação para pós-carreira na IFRN", *Holos*, 28:158-177.
- Pocinho, R., Belo, P., Silva, C., Navarro-Pardos, E. e Muñoz, J. F. 2017. "Bem-estar psicológico na reforma: a importância da preparação dos trabalhadores para a transição", *Revista Lusófona de Educação*, 37:11-25.
- Soares, D. H. P., Costa, A. B. C., Rosa, A. M. e Oliveira, M. L. S. 2007. "Aposenta-Ação. Programa de preparação para aposentadoria", *Estudos Interdisciplinares sobre Envelhecimento*, 12:143 - 161.
- Tarallo, R. S., Neri, A. L. e Cachioni, M. 2017. "Atitudes de idosos e de profissionais em relação a trocas intergeracionais", *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, 20:423 - 431.
- Teiga, S. A. M. 2012. "As Relações Intergeracionais e as Sociedades Envelhecidas: Envelhecer numa sociedade não Stop – O Território Multigeracional de Lisboa Oriental". (Tese de Mestrado, Escola Superior de Educação de Lisboa).
- Zanelli, J.C., Silva, N., Tondera, N. 2013. "Orientação para aposentadoria e Gestão de Pessoas nas Organizações", em Borges, L.O. e Mourão, L., org., *O trabalho e as organizações: atuações a partir da Psicologia*. Porto Alegre: Artmed..

Sobre las autoras/ About the authors

Janes Santos Herdy e Psicóloga, Mestre em Psicologia Social (Brasil), Doutora em Psicologia do Trabalho (Buenos Aires-AR) com Pós-doutorado em Psicologia do Desenvolvimento (Coimbra-PT). Professora Associada aposentada pela Uni Federal Fluminense. Interesse e pesquisa pelos temas envelhecimento e aposentadoria. Coordenou por 19 anos o Programa de Preparação para aposentadoria "Um novo olhar sobre a aposentadoria", pela PROEX UFF. Margarida Pedroso Lima e Psicóloga, Mestre em Psicologia da Educação e Doutorada em Psicologia do Desenvolvimento, exerce funções de Professora Associada com Agregação na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, onde leciona disciplinas de psicologia do desenvolvimento, psicologia da personalidade e psicodrama. Psicoterapeuta com formação em terapia de grupo e Psicodrama, Terapia Gestalt e Mindfulness. Seus interesses de investigação centram-se na promoção do bem-estar na idade avançada. Ruth Luz Santos e Psicóloga, atualmente mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Gerontologia pela Universidade Federal de São Carlos. Interesse e pesquisa nas áreas de envelhecimento. Sara F. Martins e Psicóloga, mestre em Psicologia e Ciências da Educação, subespecialização em Psicogerontologia Clínica, pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Integrou vários projetos de inclusão social pela acessibilidade cultural e fruição de arte em contexto demencial. Atualmente, enquanto voluntária na UFF do Rio de Janeiro dinamiza Programas de Preparação para a Reforma e encontra-se a desenvolver o projeto vivAZ - projeto de intervenção e investigação na demência.

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

Mujeres, trabajo docente y feminización¹

Dantas, Gisele Cristine da Silva

Universidade de Brasília (UnB)

✉ dantasg2@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-9005-4218](https://orcid.org/0000-0002-9005-4218)

Antloga, Carla Sabrina Xavier

Universidade de Brasília (UnB)

✉ antlogacarla@gmail.com

ORCID ID: [0000-0003-4105-6708](https://orcid.org/0000-0003-4105-6708)

Documento recibido:

01 septiembre 2022

Aprobado para publicación:

01 marzo 2023

Resumen

El fenómeno de la feminización docente desde una perspectiva de género no es un fenómeno relacionado únicamente con el número de hombres y mujeres en la profesión o con una diferencia de sexo (Vianna, 2002, 2013; Yannoulas, 2011; Moura, 2016). Es el resultado de un proceso histórico de construcción de la profesión, presente en la división sexual en el trabajo docente (Moura, 2016), de las relaciones de poder y consecuente inserción de las mujeres en profesiones vinculadas a funciones consideradas femeninas y socialmente más devaluadas (Viana, 2013). Además, resulta de una organización social que privilegia dicotomías, como la asignación de las mujeres a la esfera reproductiva y la de los hombres a la esfera productiva (Louro, 1997; Vianna, 2002; Hirata & Kergoat, 2007; Moura, 2016), aún reproducida por las prácticas sociales, incluida la escuela (Rial, Lago & Grossi, 2005).

Palabras-clave

mujeres; trabajo docente; feminización; división sexual del trabajo; género.

Resumo

O fenômeno da feminização docente sob a perspectiva de gênero, não é um fenômeno relacionado somente ao quantitativo de homens e mulheres na profissão ou à uma diferença de sexo (Vianna, 2002, 2013; Yannoulas, 2011; Moura, 2016). É fruto de um processo histórico de construção da profissão, presente na divisão sexual no trabalho docente (Moura, 2016), das relações de poder e consequente inserção das mulheres em profissões ligadas às funções

¹ Este trabalho teve apoio e parceria da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal - FAPDF para divulgação científica

consideradas femininas e socialmente mais desvalorizadas (Vianna, 2013). Além disso, constitui-se decorrente de uma organização social que privilegia as dicotomias, como a destinação das mulheres à esfera reprodutiva e a dos homens à esfera produtiva (Louro, 1997; Vianna, 2002; Hirata & Kergoat, 2007; Moura, 2016), ainda reproduzidas pelas práticas sociais, inclusive a escola (Rial, Lago & Grossi, 2005).

Palavras-chave

mulheres; trabalho docente; feminização; divisão sexual do trabalho; gênero.

Abstract

The phenomenon of teacher feminization from a gender perspective is not a phenomenon related only to the number of men and women in the profession or to a gender difference (Vianna, 2002, 2013; Yannoulas, 2011; Moura, 2016). It is the result of a historical process of construction of the profession, present in the sexual division in the teaching work (Moura, 2016), of the power relations and consequent insertion of women in professions linked to functions considered feminine and socially more devalued (Vianna, 2013). In addition, it results from a social organization that privileges dichotomies, such as the allocation of women to the reproductive sphere and that of men to the productive sphere (Louro, 1997; Vianna, 2002; Hirata & Kergoat, 2007; Moura, 2016), still reproduced by social practices, including the school (Rial, Lago & Grossi, 2005).

Keywords

women; teaching work; feminization; sexual division of labor; genre

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar la feminización en la docencia desde los referentes de los estudios de género, el psicoanálisis y la psicodinámica del trabajo (Dejours, 2012a; 2012b). Para Apple (1995), además de las relaciones de género, es importante considerar las relaciones de clase, y para los autores, Louro (1989) y Vianna (2013), Hirata y Kergoat (2007), es importante considerar, además a la clase social, las categorías de raza y etnia y otras interseccionalidades. Dias (2013) define la docencia como un espacio de interacciones sociales que inciden en sus saberes, identificaciones y experiencias profesionales. Pero, más allá de este concepto, la perspectiva de la profesión docente aquí adoptada considera la percepción de las relaciones entre hombres y mujeres como construidas social y culturalmente y no solo determinadas natural y biológicamente (Kergoat, 2009).

La feminización de la docencia es un fenómeno que aún está presente como una división sexual en el trabajo docente y se ha construido como un proceso histórico, debido al cambio de roles sociales durante este recorrido (Moura, 2016). Para Hirata y Kergoat (2007), la división sexual del trabajo es la forma de división del trabajo social, que ocurre como resultado de las relaciones sociales entre los sexos, importante para pensar el trabajo

y sus categorías, como la asignación de mujeres a la esfera social, la reproductiva y la de los hombres a la esfera productiva, en funciones de mayor valor social, como la política, la religión, la carrera militar, entre otras.

Se entiende por feminización el sentido cualitativo asociado a las transformaciones de sentido y valor social de una profesión u oficio, debido al aumento y las relaciones de género dominantes (Yannoulas, 2011, p. 271; Borges & Detoni, 2017). Vianna (2002) y otros autores (Apple, 1995; Nóvoa, 1989) señalaron que la feminización de la docencia se ha caracterizado a lo largo de la historia como un fenómeno internacional, aunque no universal, guiado por cambios en las relaciones económicas y patriarcales occidentales, asociado a la definición de enseñanza. Saffioti (2015) planteó que debido a la estructura de poder androcéntrica y la desigualdad resultante, se impone una ideología dominante de género y una naturalización del fenómeno, reforzada por la socialización de las mujeres en conductas de cordialidad y apaciguamiento, y mantiene la inexistencia de cuestionamiento y de reconocimiento.

Dejours (2012b) describió la importancia del reconocimiento del trabajo realizado, es decir, el juicio de las jerarquías y pares, como parte del proceso de reconocimiento en el trabajo como parte clave de la psicodinámica de la cooperación entre trabajadores, centrada en la persona que lo hace. el trabajo y no de *hacer*. Dejours (2012b, p.111) citó a Freud respecto a la sublimación relacionada con el valor social de la actividad socialmente realizada. Si los individuos invierten un impulso en hacer, esperan recibir, obtener resultados protectores y satisfactorios.

Scott (1990) presentó el género como una categoría analítica para deconstruir el carácter binario de la oposición entre los significados masculino y femenino. También colaboró con el enfoque sobre la construcción social de las diferencias entre los sexos a lo largo de la historia y sus consecuencias, como la división sexual del trabajo, la subordinación de la mujer, la separación entre lo público y lo privado y la dominación masculina. Para Patel (2005) y Zanello (2018), el género es un poderoso determinante social, a ser considerado en el análisis y comprensión de los procesos de salud y enfermedad mental.

En el campo educativo, los estudios sobre la mujer y la ocupación del espacio educativo en la mayoría de las sociedades occidentales comenzaron en la década de 1980 (Sá & Rosa, 2004). Vianna (2002; 2013) identificó que hasta finales de esta década, la mayoría de los estudios brasileños sobre educación no incluían el análisis de género, siendo uno de los campos más resistentes a la incorporación del concepto. Además, los estudios sobre la relación entre género y feminización de la docencia han sido poco explorados hasta la fecha, ya que los estudios se han centrado en el fenómeno de la feminización como sexo. También hubo una falta de reflexión sobre la relación entre hombres y mujeres, los significados de masculinidad y femineidad a partir de las relaciones de género, raza, etnia y generación. Para Vianna (2002), considerar el género significa plantear para la discusión la constitución de los significados sociales y las relaciones de poder establecidas, construidas por la socialización y la influencia sobre la subjetividad, la elección de profesión, el desempeño y las propias profesiones. Para Louro (1997), es importante analizar lo socialmente constituido a partir de la división por sexos, en una perspectiva procedimental de pluralidad, transitoriedad y continuidad. El mismo término denominado "feminización" se asocia con lo femenino y sus atributos y genera cuestionamientos sobre las características inherentes o construidas de ciertos sexos. Para Vianna (2013), las relaciones de clase y de género deben ser estudiadas, ya que el fenómeno no atañe solo al ingreso de la mujer al contexto docente.

Composición del profesorado en Brasil

El ejercicio docente fue de los docentes varones durante un largo período histórico, pero las docentes también ejercieron esta función. Las mujeres siempre han trabajado en el trabajo doméstico, pero en la edad media, las mujeres europeas ejercieron durante un período profesiones docentes, médicas y herreras (Federici, 2017).

En Brasil, el Censo Demográfico de 1920 encontró que la composición de mujeres era del 72,5% en la educación pública primaria, y esta prevalencia siguió creciendo a lo largo del siglo XX (Vianna, 2002; Rocha & Oliveira, 2017). Vianna (2002) encontró una mayoría absoluta de mujeres en la docencia en la década de 1990. El Censo Docente (INEP, 1999) relevó la composición de 14,1% de hombres y 85,7% de mujeres, apuntando a la feminización de la educación básica (Vianna, 2013).

Según el INEP (2009), los datos del Censo de 2007 mostraron que el perfil promedio de los docentes de educación básica estaba compuesto predominantemente por mujeres y, además, tenían nacionalidad brasileña, raza/color no declarado (32,3% blanca), 30 años, con título universitario y licenciatura en pedagogía o ciencias de la educación. En esa encuesta, se identificó que la mayoría impartía clases de lengua/literatura portuguesa, trabajaba en una sola escuela, en localidad urbana y con una media de 35 alumnos.

Según INEP (2007), más del 80% de los profesionales eran mujeres en educación básica, con un porcentaje de 97,9% en educación inicial, 74,4% en los últimos años de primaria, 64,4% en secundaria (Vianna, 2013; Vianna et al., 2016). El cuadro muestra que las mujeres constituyen la mayoría en los grados iniciales y su participación disminuye a medida que avanzan los años escolares (Carvalho, 1999). En el censo 2021 de educación básica, el panorama se mantiene, hay un predominio de las mujeres en torno al 60,9% en promedio, concentrado en la educación inicial (96,3%), decreciendo con el avance de etapas, pero también con el avance por años. El grupo de edad general es más maduro, entre 30-49 años. La educación superior completa avanza por etapas. Con más años escolares, hay un número concentrado de maestros en educación primaria en 1.373.693. Los datos sobre la raza/etnia de los docentes no estaban disponibles en este documento (INEP, 2022, p. 39-44).

Tabla 1. Datos sobre el perfil docente de la Educación Básica Brasileña

Nº	ESTAGIO	NÚMERO	SEXO		FAIXA IDADE	ESCOLAR SUPERIOR COMPLETO
			F	M		
1	Educación Infantil	595.000	96,3%	3,7%	30 a 39 años y 40 a 49 años	80,3%
2	Escuela Primaria Años Iniciales	741.161	88,1%	11,9%	40 a 49 años y 30 a 39 años	86,4%
3	Escuela Primaria Últimos Años	752.667	66,5%	33,5%	40 a 49 años y 30 a 39 años	92,5%
4	Escuela secundaria	516.484	57,7%	42,3%	30 a 39 años y 40 a 49 años	97,4%
TOTAL		2.190.943				

Fuente: Datos del INEP del Censo Escolar de Educación Básica 2021, versión preliminar.

Vianna (2002) atribuyó esta distribución a la dinámica del mercado laboral, que se relaciona con la división sexual del trabajo, debido a la configuración de las profesiones denominadas “femeninas”, de menor valor social. Profesiones asistenciales, asistenciales y educativas, secundarias, dirigidas y controladas por hombres, según Louro (1997) y asociadas al sacerdocio (Rabelo, 2013).

La autora también observó que, en los últimos tiempos, ha habido una mayor presencia de los hombres como educadores, en las guarderías y grados iniciales, aunque se presenta de manera contradictoria la aceptación, los prejuicios, la discriminación, la vigilancia o un constante estado de alerta relacionado con la sexualidad o exaltación su presencia (Rabelo, 2013; Araújo & Cunha 2013). Pero Martucci (1996) afirmó que salieron del aula y no de la educación, por la redistribución del poder, posiblemente por la pérdida de autonomía con la regulación y nuevas oportunidades de movilidad social. La inclusión de las mujeres se basó en la oportunidad de su aceptación en el restringido mercado laboral, por ser una de las pocas ocupaciones aceptadas y baratas, dóciles, sumisas, resilientes, leales y sin tradición sindical ni de organización política.

Trabajo docente

Comúnmente, la feminización en el campo de la educación, consiste en un proceso de cuantificación de las mujeres en el profesorado. Pero para Yannoulas (2011) y Vianna (2013) el concepto naturalizado como atributos de la mujer va más allá del hecho de que la mayoría de las profesionales son mujeres. El autor señaló el hecho de que la profesión docente es considerada socialmente como femenina, afectiva y solidaria.

Para Codo (1998) y Vasconcelos, Arruda y Souto (2015), el concepto deriva de la función de una concepción de la profesión, asociada a la naturaleza de ser “mujer”, con símbolos asociados a la femineidad, como la maternidad, el cuidado y la escuela, como segunda casa o asociada a la emoción, mientras que la inteligencia, a la naturaleza del ser del hombre (Rabelo & Martins, 2010).

Para Ferreira (2015) también, el proceso calificado de feminización de la docencia está asociado a la naturaleza del trabajo docente y a la condición femenina, entendida como el resultado de una entrada masiva de mujeres en la profesión, que pasó a ser considerada como trabajo *de mujeres*, una transmutación de la cantidad en calidad, como atributo. Carvalho (1999) y Vianna (2013) señalaron la existencia de significados, prácticas, actividades y significados femeninos de la profesión en las actividades docentes, incluso cuando son realizadas por hombres, es decir, independientemente de quién las encarna.

Sin embargo, Rabelo (2013) identificó una forma diferente de hacerlo, desarrollada por docentes varones en educación infantil y en los primeros grados, como el desarrollo de otras dimensiones y privilegios de la posición de masculinidad o presión para ascender a otras posiciones y niveles. Araújo y Cunha (2013) encontraron que la sociedad veía a los hombres como poseedores de razón, conocimiento, autoridad, orden, respeto y aptitud para la toma de decisiones y con prioridad en la ocupación de cargos administrativos y de control. Los dos estudios señalaron una convergencia de razones, como el gusto o las opciones en el mercado laboral, para la elección profesional entre docentes y docentes. Esta condición sexual se traduce en una distribución desigual en el mercado de trabajo y en una descalificación simbólica y real, en una desigualdad sistemática entre los géneros por la diferenciación y jerarquización de las actividades y de los sexos y en un sistema de género, como es el uso de tiempo (Hirata & Kergoat, 2007; Kergoat, 2009; Brito, et al., 2012).

Educación y feminización docente

Los escritos de Freud (1930) analizaban el lado opresor, antisocial y anticultural constante en los individuos y en la lucha permanente entre el poder personal, los instintos y el contrato de civilización. Para él, como la civilización y la educación, la religión tendría el poder conservador de mantener reprimidos los impulsos, además de proporcionar una sensación de seguridad y protección. El papel de la sublimación posibilitaría la realización de la actividad y la valorización social. Para Marcuse (1955), el problema de las relaciones de poder, los arreglos sociales e históricos de dominación, el control de la sexualidad en el capitalismo, la represión moral, el trabajo alienado, la explotación de la condición humana en las sociedades capitalistas marcan la pauta del contexto laboral, que sigue vigente, basado en la estructura social monógama y patriarcal. Y para La Boétie (1549) hay una sujeción voluntaria al yugo, en la que las personas se someten espontáneamente en detrimento de la libertad y la igualdad.

Dejours (2012a) estudió el proceso de dominación que opera en el orden social actual y contribuyó a las ideas de sexualidad involucradas en el trabajo, en las que el cuerpo (biológico y erótico), así como la subjetividad, se someten al acto de trabajar, lo que extrapolar lo prescrito. Para el autor, la inteligencia para el trabajo reside en el cuerpo, que siempre es el primero en intervenir, las experiencias de placer o sufrimiento pasan y son marcadas por todo el cuerpo, en la relación con el trabajo. El cuerpo biológico y el cuerpo subjetivo son uno y la obra constituye un test de subjetividad, imposible de medir. En la teoría psicoanalítica se destacan las pulsiones e instintos en el desarrollo de la subjetividad, mientras que en la psicodinámica del trabajo, la relación entre sufrimiento y realidad. Para Dejours (2012b, p.27-43), para el desarrollo del trabajo es necesaria la coordinación de las inteligencias, pues el trabajo es una relación social con sus resistencias.

En la historia de la humanidad, hombres y mujeres son presentados como “categorías excluyentes” y las actividades asociadas de alimentación, maternidad, cuidado y educación, dirigidas a las mujeres y las actividades de provisión y uso del poder, a los hombres (Beauvoir, 1949/ 2009; Scott, 1995). Para Vianna (2013), es necesario problematizar estas formas lineales, jerárquicas y binarias de ser y pensar, fuertemente predominantes en la cultura occidental. Los procesos de subjetivación en nuestra cultura son constantemente reafirmados (y castigados), por tecnologías y dispositivos de género, en ideales identitarios y en el lugar específico de mujeres y hombres (Beauvoir, 1949/2009; Foucault, 1999; Lauretis, 1984; Scott, 1990; Butler, 1990; Louro, 2000; Kehl, 2007; Zanello, 2018).

Louro (1989), Vasconcelos, Arruda y Souto (2015) y Feitosa (2017) señalaron la influencia del modelo de cristiandad occidental, base de la función reproductiva, la realización individual y familiar y los postulados de tradición y propiedad en el contexto docente. Louro (1997) y Aranha (2006, p.26) registraron el hecho de que la estructuración de la historia se constituye de forma androcéntrica, a partir de la visión masculina. Hasta el siglo XX los límites de la mujer estaban restringidos a los ambientes domésticos, sin embargo, aún viven en condiciones de subordinación. En Brasil, la escolarización solo se extendió a las mujeres el 15 de octubre de 1827, con la primera ley de educación primaria. Aun así, los contenidos impartidos eran diferentes, tanto cuantitativa como cualitativamente, de artículos del hogar como bordado y costura, nociones de geometría aritmética de las cuatro operaciones para ellos y gramática, cálculos aritméticos y geométricos para ellos (Louro, 1997; Vianna, 2002). ; Vasconcelos, Arruda y Souto, 2015; Rocha y Oliveira, 2017). Esta *brecha* en el acceso a la educación formal y en la provisión de contenidos hizo que las mujeres llegaran tarde a la escuela y generó una diferenciación social y cultural básica entre los sexos.

Para Vianna (2013), la construcción social explica las relaciones de poder, que definen la división sexual del trabajo y la inserción de la mujer en profesiones vinculadas a funciones consideradas femeninas y socialmente más devaluadas. Se conquistó la oportunidad de ejercer la docencia para la inserción en el espacio público, como alternativa a la concepción del matrimonio y la maternidad, el acceso a la independencia económica y a un *estatus social* diferenciado de otras profesiones comunes a mujeres con menos recursos, como costureras, parteras y amas de casa. (Vasconcelos, Arruda & Souto, 2015; Ferreira, 2015).

Pero aunque la accesibilidad se tornó viable, el trabajo docente se situó en una instancia de transición que no es ni pública ni privada, corroborando el proceso histórico de exclusión de las mujeres de la esfera pública (Siqueira & Ferreira, 2003). Si bien el campo de la educación nunca ha sido bien remunerado (Aranha, 2006; Ferreira, 2015), el hecho de que la educación se extendiera a las clases más bajas también contribuyó a la desvalorización del ejercicio (Feitosa, 2017), generando una diferenciación social y cultural de entre clases, por ejemplo, niñas de nivel socioeconómico más bajo, que comúnmente se dedicaban a actividades domésticas y/o rurales, con limitadas oportunidades de educación formal (Freire, 2011).

Además de la diferenciación social y cultural que impacta estructuralmente la vida de las mujeres, en términos de género y clase, las mujeres de diferentes razas y etnias a las dominantes sufrieron aún más, con su exclusión del proceso educativo. Según Bourdieu (1998/2012). Louro (1997), Moura (2016) y Vianna (2002), la sociedad occidental estaba organizada en un sistema patriarcal, que excluye y suprime derechos y deseos. Esta organización privilegia una gran dicotomía en las relaciones de género, como el mundo público y privado, la fragmentación de la mente y el cuerpo, de razón y sentimiento, de cultura y naturaleza, de atributos caracterizados como masculinos y femeninos. Esta dicotomía ha sido el fundamento de la división sexual y social del trabajo, de la dominación masculina, en la que la cultura, la política, la religión establecida y el discurso estaban destinados a los hombres, mientras que la naturaleza, el mundo doméstico, la religión practicada en la vida cotidiana y el silencio, a mujeres.

Contexto docente y feminización

Las políticas de expansión de la educación primaria, a principios del siglo XX, así como la expansión de los gimnasios, a fines de la década de 1960, afectaron directamente las condiciones de trabajo docente. Para Nóvoa (1991) y Moura (2016) el rol docente se desarrollaba de forma subsidiaria y no especializada. Vianna (2013) planteó que la feminización de la docencia tiene su historia y sus implicaciones de género, más allá de la mera composición sexual de la categoría docente, debido a las desigualdades que definen la condición femenina, como la estratificación de la carrera y la reducción salarial, así como a los significados de género que marcan las relaciones escolares, las identidades y las prácticas docentes. Y los autores Rial, Lago y Grossi (2005) señalaron el papel de la escuela en la reproducción de las relaciones sexuales sociales.

El lugar de hombres y mujeres en la división sexual del trabajo, así como los *conocimientos* producidos sobre las diferencias sexuales y los diversos significados que pueden adquirir, indican su variabilidad y naturaleza política, económica y social. Esta característica se mantuvo a lo largo de los siglos XX y XXI, acompañada de intensos cambios económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos.

Para Feitosa (2017), Scott (1990), Louro (1989) y Apple (1995), el fenómeno de la feminización de la enseñanza siguió al desarrollo de la industrialización y urbanización propias de la formación social y económica capitalista, así como al fenómeno de la inmigración. Sá y Rosa (2004) identifican cuatro ejes para explicar la feminización docente, a) cambios en la estructura de ocupación y del mercado laboral, el capitalismo, la urbanización, el

trabajo fabril, la organización del trabajo y la creación de nuevas y mejores oportunidades de trabajo para el hombre; b) aumento del proceso de escolarización, aumento del número de escuelas, matrícula de niñas, necesidad de una dedicación exclusiva a la docencia; c) cambios en las “representaciones”, de la profesión docente como ocupación femenina, del hogar, de la casa, de los hijos; d) el protagonismo femenino en la ocupación de un mercado laboral emergente y la posibilidad de conciliar el trabajo en el hogar con la docencia, la subsistencia para las mujeres pobres y la actividad fuera de los dominios del hogar (privada), para las mujeres con mayores ingresos.

Los autores Vasconcelos, Arruda y Souto (2015) y Ferreira (2015) señalaron, en el fenómeno de la feminización, una participación activa de las mujeres, junto con la combinación de factores políticos y económicos. Atribuyeron las razones a las concepciones del sistema patriarcal sobre la moral imperante, que consideraba la profesión docente como una extensión de la maternidad, sumada a las exigencias del mercado de trabajo capitalista a finales del siglo XIX y principios del XX, la ampliación del número de escuelas y los debates y leyes en torno a la gratuidad, la universalidad y la coeducación.

Pero la profesión siempre estuvo asociada a una relación docencia-domesticación, como resultado de la asociación de las actividades realizadas por los docentes con la reproducción de las actividades realizadas en el hogar (Codo, 1998; Louro, 1989; Apple, 1995). Vianna (2013) afirmó la relación entre las políticas públicas y la discriminación de género debido al descrédito social presente en las profesiones dirigidas a las mujeres. Pires, Adorno, Pereira y Salerno (2005) señalaron que la feminización de la profesión docente no está contemplada en las políticas de formación docente y con ello, todo el campo queda subordinado y secundario, invisibilizado en términos de mala remuneración, condiciones de trabajo, entre otros.

Vianna (2002) mostró que la feminización de los docentes y la situación de baja remuneración y condiciones reflejan la política gubernamental, culminando en la división/estratificación sexual del trabajo. Como en otras profesiones con predominio de la mujer, la docencia se asocia al acto de cuidar con un compromiso moral, estereotipado y con un lugar inferior en la sociedad.

Consecuencias de la feminización docente

El desprestigio social presente en las profesiones femeninas por las políticas públicas debido a la discriminación de género, la falta de salario y la estratificación sexual de la carrera docente se consideran solo facetas de la feminización de la docencia (Vianna, 2013). Los autores Neves y Silva (2006) analizaron la opción y permanencia en el trabajo docente, buscando la comprensión sobre el dolor y el deleite del trabajo docente, permeado por la feminización del trabajo. Identificaron que la forma de inserción formal en profesiones similares a la del trabajo doméstico, el cuidado y la responsabilidad relacionada con el hogar, de las mujeres a partir del siglo XIX, favoreció la degradación y desvalorización de la profesión, además de implementar una forma de percibir y ejercer la profesión docente.

En el estudio también se identificó la triple jornada de las maestras (profesional, familiar y educativa), acompañada de un sentimiento de culpa y sentimientos de incapacidad y locura, debido a la insatisfacción en el desempeño de las actividades domésticas y familiares. Los docentes mostraron poca claridad sobre el contexto de trabajo docente, como la falta de apoyo social sólido, reconocimiento formal y simbólico, cumplimiento de un proyecto político, formación inicial adecuada, lo que dificulta el enfrentamiento, resultando en una situación de influencia y técnica de esta dinámica sobre la autoestima, la identidad profesional, las relaciones socioprofesionales y la enfermedad.

Por otro lado, el malestar del profesor brasileño se debe a la precariedad de las condiciones de trabajo, que señalan la desvalorización del profesional, el excesivo número de alumnos por clase y la necesidad de la complementación salarial, estudio de Brito, et al., (2014) identificó que el malestar en la educación francesa deriva de las dudas sobre la utilidad social del trabajo docente, frente a numerosas reformas y rezagos en el nivel de escolaridad de los estudiantes.

El estudio de Dias (2013) identificó en qué profesores y profesoras de secundaria atribuyen diferentes sentidos y significados al trabajo. Planteó las razones de los lugares asignados a hombres y mujeres, la trayectoria en el trabajo y en la familia, y los aspectos que inciden en la construcción de proyectos y expectativas personales y profesionales, que llegan a vivirse de diferentes maneras. Se constató que aunque la escuela organiza sus prácticas escolares y el proceso de calificación sin diferenciación de género, identificó diferencias tanto en las inserciones/permanencias del campo profesional, como en la socialización en el espacio escolar.

Apple (1995) y Siqueira y Ferreira (2003) identificaron la educación con componentes de maternidad y servidumbre en el imaginario social, con menores calificaciones y menor valor que otras obras, constituyendo una reedición de jerarquías patriarcales y divisiones horizontales y verticales, ramas con baja valor y ocupación de puestos de menor prestigio, respectivamente. Para Moura (2016), las profesiones reservadas a las mujeres todavía se basan en la esfera doméstica, lo que resulta en una posición social subordinada, que en consecuencia aleja a las profesionales de la esfera pública.

El discurso dominante es el de un sujeto con autonomía y libertad, ensalzando el valor del trabajo docente y de la mujer como profesión, pero, contradictoriamente, está obligada a atender las demandas de la familia en el espacio privado (Amazonas, Vieira & Pinto, 2011). Las normas sobre el comportamiento de las mujeres son contradictorias, como la realización en la vida personal de una mujer pregonada como casada, profesional y madre (Rial, Lago & Grossi, 2005). Hirata y Kergoat (2007) señalaron la necesidad de un modelo de conciliación de roles o delegación, debido a la atribución exclusiva de las mujeres al cuidado, en la integración entre el trabajo y la vida familiar. Además, Vianna (2013) reafirmó las metáforas sociológicas de Williams (1995) sobre el "techo de cristal" y la "escalera mecánica invisible", símbolos de las barreras que impiden el avance de las mujeres en las carreras y los incentivos invisibles que impulsan la promoción de las mujeres. .de hombres en ocupaciones femeninas, como la enseñanza.

Para enfrentar estas condiciones de trabajo y luchar contra el capitalismo, Marcuse (1955) reafirmó el instinto de vida para la construcción de una sociedad igualitaria basada en la socialización del trabajo y la política. Para Saffioti (2015), la democracia exige la igualdad social y para Dejours (2012a; 2012b) la forma de romper con la lógica a la que están sometidos los trabajadores pasa por el proceso de reapropiación, la reflexión sobre el trabajo y la reestructuración de los espacios colectivos, es decir, adquirir dominar la organización del trabajo y modificarla conjunta y cooperativamente.

Consideraciones finales

Este trabajo tuvo como objetivo analizar la feminización del trabajo docente bajo los referentes de los estudios de género, el psicoanálisis y la psicodinámica del trabajo, a través de la revisión bibliográfica. Los estudios sobre la mujer y la ocupación del espacio educativo son más recientes en la mayoría de las sociedades occidentales (Sá & Rosa, 2004).

El proceso de feminización de la docencia se identificó como internacional y no solo cuantitativo por el número de mujeres en la docencia, resultado del desarrollo de la industrialización y urbanización propias de la formación social y económica capitalista y del fenómeno de la inmigración (Feitosa, 2017; Scott, 1990; Louro, 1989; Apple, 1995). Es un fenómeno de cambio de cantidad a calidad, debido a las ideas de cuidado y maternidad asociadas a lo femenino y a la mujer, de forma subsidiaria y no especializada (Nóvoa, 1991; Moura, 2016), que se posiciona en una instancia de transición que ni siquiera es pública, ni privada y mantiene la exclusión de las mujeres de lo público (Siqueira & Ferreira, 2003). En consecuencia, la feminización es un fenómeno aún presente como división sexual en el trabajo docente, de construcción histórica y antinatural (Moura, 2016; Siqueira & Ferreira, 2003), resultado de convergencias económicas, políticas, culturales y sociales, que impone un descrédito a la profesión.

La inclusión de las mujeres se derivó de la participación activa, exigiendo luchas y protagonismo, aliada a la necesidad del contexto socioeconómico, en el que la redistribución del poder abrió el camino a las mujeres, pero privilegió a los hombres en cargos de dirección y asesoría. La contradicción del discurso dominante de la autonomía, la libertad y la exaltación del valor del trabajo docente y las exigencias familiares del ámbito privado (Amazonas, Vieira & Pinto, 2011), alejan a los profesionales del ámbito público. Esta organización privilegia una gran dicotomía en las relaciones de género, pues entre el mundo público y el privado, se basa en la división sexual y social del trabajo y la dominación masculina. Por mudarse a Beauvoir (1949/2009) y Bordieau (1998/2012), rompen con la estructura de la sociedad y en consecuencia con la dominación masculina, que es histórica y por tanto modificable.

El desafío encontrado en este trabajo es incluir la discusión de la división sexual del trabajo, bajo la forma de feminización de la profesión docente en las políticas de formación docente (Pires, Adorno, Pereira y Salerno, 2005), para estimular políticas de reconocimiento y apoyo social y en consecuencia remunerar, valorar y honrar la función docente. Además, cambiar los paradigmas del cuidado para todos, ampliando la función social, independientemente del sexo (Siqueira & Ferreira, 2003), para una mejor división social del trabajo, ya que las construcciones sociales, políticas y culturales son de naturaleza humana, sujetas a revisión. , la deconstrucción y están en continuo cambio. Para Hirata y Kergoat (2007), analizar la composición de los procesos de subjetivación, socialización familiar, educación escolar, que se conjugan para reproducir las relaciones sociales y mantener la división sexual del trabajo, como la asignación del trabajo doméstico a las mujeres.

Para Saffioti (2015), la democracia exige la igualdad social, defendida por Marcuse (1955) en la construcción de una sociedad igualitaria basada en la socialización del trabajo y la política. Para Dejours (2012a, 2012b) la El proceso de reapropiación puede romper con la lógica de organización del trabajo. La reflexión y reestructuración de los espacios colectivos puede ayudar a la adquisición de su dominio y modificarlo de forma solidaria y cooperativa. Es a través de la sublimación que se puede realizar socialmente la actividad y con ella la valorización social (Freud, 1930), y como afirma Dejours (2012b) la importancia del reconocimiento del trabajo realizado en la psicodinámica de la cooperación entre trabajadores.

Existe la necesidad de realizar más investigaciones para comprender otros fenómenos que permean las relaciones de género en la profesión docente, en especial las influencias de los procesos de precarización del trabajo. Según Moura (2016), las discusiones planteadas no son concluyentes y necesitan más debate para ampliar la investigación en el campo de género y la profesión docente. También hay urgencia en la investigación asociada a las interseccionalidades de raza/etnicidad, clase, generación, entre otras.

Vianna (2013) planteó que el desafío a ser enfrentado es lidiar con los significados de género que constituyen el proceso de feminización de la docencia. La reflexión integrada con una perspectiva de género puede tener en cuenta la mediación entre estos diferentes registros y buscar comprender las tensiones que necesariamente caracterizan la feminización de la docencia. Para Borges y Detoni (2017), la división sexual del trabajo constituye un factor provocador de diferencias y discriminación profesional, y los estudios y acciones sobre el tema de la feminización tienen como objetivo promover la equidad de género. y para Kergoat (2009), analizar la división sexual del trabajo es ir más allá de un simple hallazgo de desigualdades, sino una oportunidad para reflexionar sobre los procesos utilizados para priorizar actividades en la sociedad. ❹

Referencias

- Amazonas, Maria Cristina Lopes Almeida, Vieira, Luciana Leila Fontes y Pinto, Virgínia Cavalcanti. 2011. "Modos de Subjetivação Femininos, Família e Trabalho". *Psicologia: ciência e profissão*, 31, 2, 314-327
- Apple, Michel. W. "Magistério e trabalho feminino". 1995. In *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, pp. 53-73
- Aranha, Maria Lucia Arruda. 2006. "História da educação e da pedagogia. Geral e do Brasil". 3a ed. São Paulo: Editora Moderna.
- Araújo, Lucélia Costa, y Cunha, R. C. 2013. "Os homens na docência e a feminização do magistério". XI Congresso Nacional de Educação Educere. Pontíficia Universidade Católica do Paraná
- Beauvoir, Simone. 1949/2009. *O segundo sexo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1
- Boétie, Étienne. 1549. "Discurso sobre a servidão voluntária". L.C.C. Publicações Eletrônicas www.culturabrasil.org
- Borges, Tábata Milena Balestro y Detoni, Priscila Pavan. 2017. "Trajetórias de feminização no trabalho hospitalar". *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 20, pp.143-157. DOI: 10.11606/issn.1981-0490.v20i2p143-157
- Bourdieu, Pierre. 1998/2012. "A dominação masculina". 11º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil
- Brito, Jussara, Bercot, Régine, Horellou-Lafarge, Chantal, Neves, Mary Yale, Oliveira, Simone, y Rotenberg, Lucia. 2014. "Saúde, gênero e reconhecimento no trabalho das professoras: convergências e diferenças no Brasil e na França". *Physis [online]*. 2014, 24, pp.589-605. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312014000200014>
- Brito, Jussara Cruz, Neves, Mary Yale, Oliveira, Simone Santos, y Rotenberg, Lucia 2012. "Saúde, subjetividade e trabalho: o enfoque clínico e de gênero". *Rev. bras. Saúde ocup.*, São Paulo, 37,126: 316-329
- Butler, Judith. 1990. "Actos performativos y constitución del género: un ensayo sobre fenomenología y teoría feminista". In: Case, S.-H. (Orgs.). *Performing Feminisms: Feminist Critical Theory and Theatre*, pp. 296-314, Baltimore: Johns Hopkins Press
- Carvalho, Marília Pinto. 1999. "No coração da sala de aula: gênero e trabalho docente nas séries iniciais". São Paulo, Xamã
- Codo, Wanderley. (Org.)1998. *Educação: carinho e trabalho*. Brasília, Petrópolis, Universidade Nacional de Brasília. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Vozes
- Dias, Alfrancio. Ferreira. 2013. "Trabalho docente e gênero: representações de sentidos e significados do trabalho de docentes do ensino básico". *Revista Fórum Identidades*. Ano VII, 14, jul.– dez
- Dejours, Christophe. 2012a. "Trabalho vivo volume 1: Sexualidade e Trabalho". Brasília, Paralelo 15
- Dejours, Christophe. 2012b. "Trabalho vivo volume 2: Trabalho e Emancipação". Brasília, Paralelo 15

- Feitosa, Ana Regina Azevedo. 2017. "Quando o magistério passa a ser um trabalho de mulher: percursos e impasses". *Jamaxi, Ufac*, 1, Ano VII, 14, jul.-dez
- Ferreira, Márcia Ondina Vieira. 2015. "Feminização e "natureza" do trabalho docente - breve reflexão em dois tempos". *Revista Retratos da Escola, Brasília*, 9, pp. 153-166, jan./jun
- Freitas, Olga Cristina Rocha. 2015. "Feminização da Educação e Ocupação dos Espaços de Poder na Escola: a Força do Discurso Sexista e a Atuação da Mulher na Gestão Pública". In *Anais, 12 Congresso Nacional de Educação. Formação de Professores, Complexidade e Formação Docente*.
- Freitas, Olga Cristina Rocha. 2017. "A Feminização da Educação e Ocupação dos Espaços de Poder na Escola: a Força do Discurso Sexista e a Atuação da Mulher na Gestão Escolar". In *Anais, 13º Mundos de Mulheres & Fazendo o Gênero 1. UFSC*
- Foucault, Michel. 1999. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1977
- Freire, Eleta Carvalho. 2011. "Mulher no magistério: uma história de embates entre espaço público e espaço privado". *Revista Lugares de Educação, Bananeiras, PB*, 1, pp. 239-256, jul.-dez
- Freud, Sigmund. 1930/1988. *O mal-estar na civilização*. Rio de Janeiro: Imago, XXI
- Hirata, Helena, Kergoat, Danièle. 2007. "Novas configurações da divisão sexual do trabalho". *Cadernos de Pesquisa, São Paulo*, 37, pp. 595-609
- Kergoat, Danièle. 2009. "Divisão sexual do trabalho e relações sexuais de sexo". In: Hirata, Helena. et al. (Org.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Unesp, pp. 67-75
- Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais [INEP] 2009. "Perfil dos professores da Educação Básica". Inep/MEC. Brasília-DF
- Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais [INEP] 2022. "Censo Escolar. Resumo técnico Censo Escolar da educação básica 2021". Versão preliminar Inep/MEC" Brasília-DF.
- Kehl, Maria Rita. 2007. *Deslocamento do feminino*. Rio de Janeiro: Imago
- Lauretis, Teresa. 1994. *A Tecnologia do Gênero*. In: Hollanda, H.B. (Org.). "Tendências e Impasses. O feminismo como crítica da cultura, pp. 206-241. Rio de Janeiro: Rocco"
- Louro, Guacira Louro. 1997. *Gênero, sexualidade e educação. Uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis, RJ, Vozes
- Louro, Guacira Louro. 2000. *O corpo educado. Pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica. 2ª ed
- Marcuse, Herbert. 1975. *Eros e Civilização: Uma interpretação filosófica do pensamento de Freud*. Rio de Janeiro: Zahar editores
- Martucci, Elisabeth Marcia. 1996. "A feminização e a profissionalização do magistério e da biblioteconomia: uma aproximação". *Perspec. Ci. Inf., Belo Horizonte*, 1, pp. 225-244, jul./dez
- Moura, Jónata. Ferreira. 2016. "A feminização da docência na educação infantil da rede municipal de ensino de imperatriz: uma discussão panorâmica". *Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 2, jan/abr

- Neves, Mary Yale Rodrigues., y Silva, Edith. Seligmann. 2006. "A dor e a delícia de ser (estar) professora: trabalho docente e saúde mental". *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 6, Rio de Janeiro, jun.
- Nóvoa, Antônio. 1991. "Para o estudo sócio-histórico da gênese e desenvolvimento da profissão docente". *Teoria & Educação*, Porto Alegre, Pannonica/UFRGS, pp.109-139
- Patel, Vikram. 2005. "Gender and mental health: a review of two textbooks of Psychiatry." *Economic and Political Weekly*, pp. 1850-1858
- Pires, Ennia Débora Passos Braga, Adorno, Soraya Mendes Rodrigues, Pereira, Reginaldo Santos, y Salerno, Soraia Chafic E. Kfour. 2005. "Trabalho docente e relações de gênero: Implicações sobre a política de formação de professores". *Práxis Educacional*, 1
- Rabelo, Amanda. 2013. "Debates sobre gênero na docência: o professor do sexo masculino nas séries iniciais do Rio de Janeiro-Brasil e Aveiro-Portugal". *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 48, p. 207-234, abr./jun. Editora UFPR. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602013000200013>
- Rabelo, Amanda Oliveira., y Martins, Antônio Maria. 2010. "A mulher no magistério brasileiro: um histórico sobre a feminização do magistério". In: *Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação*, 4, Uberlândia. Anais... Aveiro: FCT, pp. 6167-6176
- Rial, Carmen, Lago, Mara Coelho Souza, y Grossi, Miriam Pillar. 2005. "Relações sociais de sexo e relações de gênero: relações de gênero: relações de gênero: entrevista com Michèle Ferrand". *Rev. Estud. Fem.*, 13. Florianópolis, Sept./Dec
- Rocha, Alessandra Leles, y Oliveira, Maria Marta Carrijo. 2017. "A feminização e a docência: uma reflexão com base nas pesquisas em educação a partir do século XXI no Brasil". *Olhares & Trilhas*. Uberlândia, 19, jan./jun
- Sá, Carolina Mafra, y Rosa, Walquíria Miranda. 2004. "A história da feminização do magistério no Brasil: uma revisão bibliográfica". *Congresso Brasileiro de História da Educação*, SBHE
- Saffioti, Heleieth Iara Bongiovani. 2015. *Gênero, patriarcado, violência*. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular-Fundação Perseu Abramo
- Siqueira, Maria Juracy Tonelli, y Ferreira, Edirê S. 2003. "A saúde das professoras das séries iniciais: o que o gênero tem a ver com isso?" *Psicol. cienc. prof.* [online], 23, pp.76-83. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932003000300011>
- Scott, Joan. 1990. *Gênero: Uma Categoria Útil Para Análise Histórica*. New York, Columbia University Press.
- Vasconcelos, Larissa Meira, Arruda, Silvana Lima, y Souto, Emilayne. 2015. *Feminização do magistério no Brasil: entre as estratégias de sujeição e as táticas de resistência*. Encontro Nacional do GT de Estudos de Gênero
- Vianna, Cláudia Pereira. 2002. "Sexo e gênero na docência". *Cad. Pagu* [online], pp.81-103. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-83332002000100003>

- Vianna, Cláudia Pereira. 2013. "A feminização do magistério na educação básica e os desafios para a prática e a identidade coletiva docente". In: Yannoulas, S. C. (Org). Trabalhadoras: análise da feminização das profissões e ocupações. Brasília. DF: Abaré, pp. 159-180
- Williams, Christine. 1995. I Still a man's world: men who do "women's work. Bekerley, University of California Press
- Vianna, Claudia, Carreira, Denise, Leão, Ingrid, Unbehaum, Sandra, Carneiro, Suelaine y Cavalsin, Sylvia. 2016. Gênero e Educação: Fortalecendo uma agenda para as políticas educacionais. Ação Educativa, Cladem, Ecos, Geledés, Fundação Carlos Chagas. São Paulo
- Yannoulas, Silvia. 2011. "Feminização ou feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria". Temporalis, Brasilia, DF, ano 11, pp.271-292, jul./dez
- Zanello, Valeska. 2018. Saúde Mental, gênero e dispositivos. In: Dimenstein, M. (Org). Condições de vida e saúde mental em assentamentos rurais. São Paulo: Intermeios Cultural.

Sobre las autoras/ About the authors

Gisele Dantas es Psicóloga, Estudiante de Maestría y Doctorado en Psicología Clínica y Cultura de la Universidad de Brasilia, profesora de la red pública, actuando en formación docente. Carla Antloga es Psicóloga, Profesora y Doctor en Psicología Clínica y Cultura, Universidad de Brasilia.

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

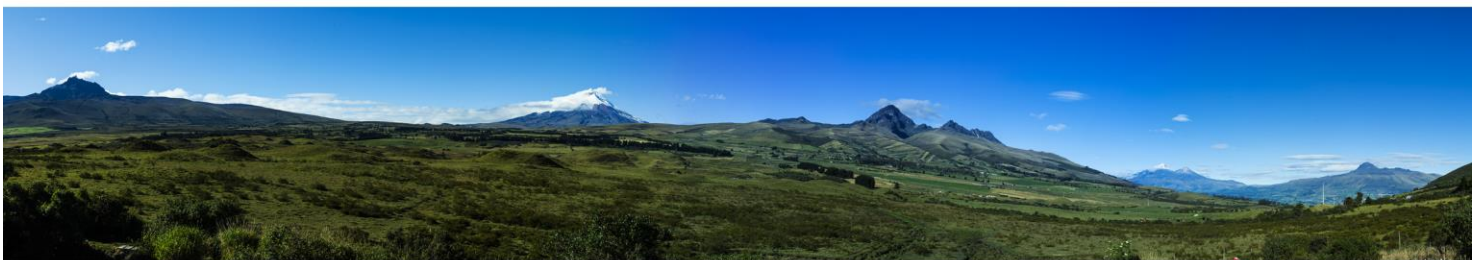
La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

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>



El Verano en los Andes: El Sincholagua, el Cotopaxi, El Rumiñahui, los Illinizas, el Corazón. Foto hecha en las Laderas del Pasochoa. Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515