



Perspectivas em
Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO | ENERO/JUNIO | 2010

VOL. III; Nº 5; ISSN 1983-3733

Periodicidade: Semestral | Periodicidad: Semestral

Revista | Periódico “**Perspectivas em Políticas Públicas**”,
da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”,
Campus de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

P 467 Perspectivas em Políticas Públicas; Vol.III Nº. 5 (janeiro/junho 2010)
Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte : Faculdade de Políticas
Públicas “Tancredo Neves”/Universidade do Estado de Minas
Gerais , Brasil, 2010.

V.III

Semestral

Textos em português e espanhol.

ISSN 1983-3733

1. Administração Pública - Periódicos 2. Políticas Públicas - Periódicos.
CDU 351

Cadastrada em “Sumários Org-Sumários de Revistas Brasileiras”- Fundação de Pesquisa Científica de Ribeirão Preto (FUNPEC-RP) - www.sumarios.org/periodicos.asp

Cadastrada em Banco de Dados Bibliográficos DEDALUS – USP/Brasil

Indexada pelo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX) www.latindex.unam.mx

Indexada por DIALNET – Fundación Dialnet de la Universidad de La Rioja/ Espanha - <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>

EDUEMG – EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Av. Coronel José Máximo, 200 – Bairro São Sebastião – CEP 36202-284 – Barbacena – Minas Gerais - Brasil
Tel.: (55) 32 3362-7385 - eduemg@uemg.br

PROJETO DA CAPA | PROYECTO DE LA TAPA

Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos de Design – Escola Design/CBH/UEMG/Brasil

TIRAGEM | IMPRESOS

1.500 exemplares | 1.500 copias

DIAGRAMAÇÃO | DIAGRAMACIÓN

Assessoria de Comunicação Social UEMG | Brasil

EDITORA GERAL | EDITORA GENERAL

Teresinha Rodrigues de Oliveira

COMITÊ EDITORIAL | COMITÉ EDITORIAL

Cynthia Rúbia Braga Gontijo (Assessora Editorial – Asesora Editorial)

Fernanda Tarabal Lopes

Hugo Rodrigues Fialho

Marlene Dária de Lima Santos (Revisora para português, espanhol e inglês – Revisora para português, español e inglés)

Teresinha Rodrigues de Oliveira

Vanda Arantes de Araújo

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL | CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Drª. Alejandra Faúndez – Consultora Inclusión y Equidad (Chile)

Dr. Enrique Martínez Larrechea – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Uruguay)

Drª. Geysler Margel – Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)

Dr. Marco Aurélio Navarro Leal – Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)

Drª. Marta Eugenia Picado Mesen – Universidad de Costa Rica (UCR/Costa Rica)

Drª. Myriam Cardosos Brum – Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/México)

Dr. Norberto Fernández Lamarra – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF/Argentina)

Drª. Ursula Zurita Rivera – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México)

CONSELHO EDITORIAL NACIONAL | CONSEJO EDITORIAL NACIONAL

Dr. Álvaro Ramalho Júnior – Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” (UEMG)
Dr. Antônio de Pádua Nunes Tomasi – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG)
Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro (FJP/MG)
Dr. Dijon Moraes Júnior – Escola de Design (UEMG)
Dr. Domingos Antonio Giroletti – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)
Dr. Eniel do Espírito Santo – Paidós Educação e Consultoria Ltda. (Bahia)
Ms. Francisca Cândida Candeias de Moraes – Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAP/SP)
Dr. Frederico José Lustosa da Costa – Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)
Ms. Janete Gomes Barreto Paiva – Faculdade de Educação (UEMG)
Dr. Júlio César Machado Pinto – Faculdade de Comunicação e Artes da UFMG
Drª. Lígia Gomes Elliot – Fundação Cesgranrio (RJ)
Dr. Luís Aureliano Gama de Andrade – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)
Drª. Maria Coeli Simões Pires – Faculdade de Direito da UFMG
Drª. Maria Cecília Loschiavo dos Santos – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP/SP)
Ms. Maria Celeste Morais Guimarães – Faculdade de Direito da UFMG
Drª. Maria de Lourdes Melo Praes – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)
Drª. Márcia Soares de Alvarenga – Faculdade Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)
Dr. Marco Antônio Machado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS)
Dr. Nelson Colossi – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)
Dr. Otávio Soares Dulci – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
Dr. Pedro Antônio de Melo – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC)
Ms. Rogério Delamare Ruas – Consultor Independente (MG)
Dr. Salomão Antônio Mufarrej Hage – Centro de Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA/PA)

AVALIADORES | EVALUADORES

Dr. Álvaro Ramalho Júnior – Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” (FaPP/UEMG – Brasil)
Drª. Carmen Déa Moraes Pataro – Escola de Engenharia (UFMG – Brasil)
Dr. Domingos Antonio Giroletti – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG – Brasil)
Dr. Eniel do Espírito Santo – Paidós Educação e Consultoria Ltda. (Brasil)
Dr. Enrique Martínez Larrechea – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Uruguay)
Drª. Fátima Marília Andrade de Carvalho – Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG – Brasil)
Ms. Francisca Cândida Candeias de Moraes – Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAP/SP – Brasil)
Dr. Frederico José Lustosa da Costa – Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ – Brasil)
Drª. Geysler Margel – Universidad de la República (UDELAR – Uruguay)
Dr. Marco Aurélio Navarro Leal – Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)
Drª. Maria Amarante Pastor Baracho – Fundação João Pinheiro (FJP/MG – Brasil)
Drª. Maria Coeli Simões Pires – Faculdade de Direito (UFMG – Brasil)
Drª. Maria de Fátima de Paula – Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ – Brasil)
Drª. Maria de Lourdes Melo Praes – Faculdade de Educação (UFU/MG – Brasil)
Drª. Márcia Soares de Alvarenga – Faculdade Formação de Professores (UERJ – Brasil)
Drª. Myriam Cardosos Brum – Universidad Autónoma Metropolitana (UAM – México)
Dr. Nelson Colossi – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)
Dr. Norberto Fernández Lamarra – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF – Argentina)
Dr. Pedro Antônio de Melo – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC – Brasil)
Dr. Rogério Cunha Campos – Faculdade de Educação (UFMG – Brasil)
Ms. Rogério Delamare Ruas – Consultor Independente (Brasil)
Dr. Salomão Antônio Mufarrej Hage – Centro de Educação (UFPA/PA – Brasil)
Drª. Tania Hogla Rodríguez Mora – Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México (UNAM – México)
Drª. Ursula Zurita Rivera – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – México)

GESTÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG) | GESTIÓN SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG)

REITORA | RECTORA

Janete Gomes Barreto Paiva

VICE-REITOR | VICERRECTOR

Dijon de Moraes Júnior

PRÓ-REITORA DE ENSINO E EXTENSÃO | PRORRECTORA DE ENSEÑANZA Y EXTENSIÓN

Neide Wood Almeida

PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO | PRORRECTORA DE PESQUISA Y POSTGRADO

Magda Lúcia Chamon

PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS | PRORRECTOR DE PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y FINANZAS

Antônio Dianese

CHEFE DE GABINETE | JEFE DE GABINETE

Ivan Arruda de Oliveira

DIRETORA GERAL DO CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH) | DIRECTORA GENERAL DEL CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH)

Santuzza Abras

DIRETORA DA FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS “TANCREDO NEVES” (FaPP/CBH/UEMG) | DIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL

Teresinha Rodrigues de Oliveira

VICE-DIRETORA DA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL | VICEDIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL

Carmem Lúcia Freitas de Castro

CORRESPONDÊNCIA | CORRESPONDENCIA

Revista “Perspectivas em Políticas Públicas”

Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/CBH/UEMG

Rua Major Lopes, 574 – Bairro São Pedro

Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

CEP: 30330 050

E-mail: pppfapp@uemg.br

Site: www.uemg.br

Telefax: 55 31 3194 2508



A revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, bilíngue (português e espanhol), editada semestralmente pela FaPP/CBH/UEMG/Brasil, destina-se a publicar textos originais (artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas) relacionados a temáticas de políticas públicas nas diferentes esferas governamentais. Constitui-se em canal para veiculação de novos conhecimentos e experiências sobre políticas públicas, promovendo o intercâmbio nacional e internacional sobre a temática, especialmente no contexto da América Latina, e, ainda, em canal para qualificação das diversas vozes e discursos produzidos no âmbito dessas políticas.

Os textos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da FaPP/CBH/UEMG/Brasil.

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que citada a fonte. **5**

El periódico “**Perspectivas en Políticas Públicas**”, bilingüe (portugués y español), editado semestralmente por la FaPP/CBH/UEMG/Brasil, destínase a publicar textos originales (artículos científicos, artículos de actualización, artículos de revisión, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas), relacionados con las temáticas de políticas públicas en las diferentes esferas gubernamentales. Constitúyese en canal para la vehiculación de nuevos conocimientos y experiencias en políticas públicas, promoviendo el intercambio nacional e internacional en este campo, especialmente en el contexto de América Latina. Y, aún, en un canal para la calificación de las diversas voces y discursos producidos en el ámbito de esas políticas.

Los textos publicados son de entera responsabilidad de sus autores. Las opiniones emitidas en ellos no expresan, necesariamente, el punto de vista de la FaPP/CBH/UEMG/Brasil.

Se permite la reproducción parcial o total de los textos de este periódico, desde que sea citada la fuente.





SUMÁRIO

SUMARIO

EDITORIAL.....	9
APRESENTAÇÃO	13

ARTIGOS

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: PODERES E PODERES	24
Fernanda Henrique Cupertino Alcântara	
FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL	43
Jean Mário Araújo Costa, Maria Couto Cunha e Rosemeire Baraúna M. de Araújo	
SOCIEDADE DO CONHECIMENTO E TAREFAS DA UNIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA	63
Marco Aurélio Navarro Leal	
NOVAS TENDÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DE I+D EM INSTITUIÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA	78
María Inés Gonzalez Carella e Alicia Inés Zanfrillo	
OS DILEMAS DA GOVERNANÇA FRENTE À SEGURANÇA E À VIOLÊNCIA ESCOLAR: REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA MEXICANA ATUAL	94
Ursula Zurita Rivera	

7

PONTO DE VISTA

DESAFIOS NA ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO.....	132
Darli Dias Andrade e Veridiana Antônia	

NOTA ESPECIAL

GUIA PARA COLABORADORES	140
-------------------------------	-----

SUMARIO

EDITORIAL	9
PRESENTACIÓN	13

ARTÍCULOS

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES: PODERES Y PODERES.....	24
Fernanda Henrique Cupertino Alcântara	
FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEÑO: IMPLICACIONES EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL	43
Jean Mário Araújo Costa, Maria Couto Cunha y Rosemeire Baraúna M. de Araújo	
SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y TAREAS DE LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA	63
Marco Aurélio Navarro Leal	
NUEVAS TENDENCIAS ORGANIZACIONALES EN INSTITUCIONES DE I+D DE GESTIÓN PÚBLICA	78
María Inés Gonzalez Carella y Alicia Inés Zanfrillo	
8 LOS DILEMAS DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA SEGURIDAD Y LA VIOLENCIA ESCOLAR: REFLEXIÓN SOBRE LA EXPERIENCIA MEXICANA ACTUAL	94
Ursula Zurita Rivera	

PUNTO DE VISTA

DESAFÍOS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN	132
Darli Dias Andrade y Veridiana Antônia	

APUNTE PARTICULAR

GUÍA PARA LOS COLABORADORES	140
-----------------------------------	-----



Teresinha Rodrigues de Oliveira
Editora Geral | Editora General

No terceiro ano de publicação da versão impressa da revista “**P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas”, compartilhamos com os nossos leais colaboradores e leitores a criação e o lançamento da sua versão eletrônica (ISSN 2236-045X), com todos os números até então nela publicados e que podem ser consultados através do site www.revistappp.org.

Também nos alegramos em comunicar mais uma indexação deste periódico em DIALNET - Universidad de La Rioja, Espanha (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>) e informar que ela figura no Banco de Dados Bibliográficos DEDALUS – USP/Brasil.

Ao expor temas atuais e importantes acerca de políticas públicas e melhoria das práticas de gestão, sempre presentes nos quatro números já publicados de **PPP**, percebemos a aceitação deste periódico por órgãos, universidades e bibliotecas para os quais é enviado.

Nesse sentido, acreditamos que este periódico se apresenta como um espaço promissor, à medida que vem ganhando o reconhecimento em diversos âmbitos e programas de pesquisa em políticas públicas, não só porque é distribuído no Brasil e em alguns países da América Latina e Europa, mas, também, face à relevância e oportunidade dos temas nele tratados através dos textos que compõem todos os números já editados e cuja seleção é decorrente da seriedade dos pareceres emitidos por profissionais de renome, integrantes do Conselho Editorial e dos Avaliadores, que se têm esmerado na complexa tarefa de manter os padrões de qualidade de **PPP**.

Os esforços que nos vêm mobilizando têm-se caracterizado por uma deliberada proposta de estimular discussões sobre assuntos que acompanham a agenda das principais temáticas contemporâneas e

prospectivas da gestão, numa visão mais ampla e profunda relacionada a questões nacionais e latino-americanas, sobre a situação vigente quanto às políticas públicas em diversos setores (agricultura, assistência social, cultura, educação, saúde, segurança, transporte, turismo, outras), na tentativa de induzir reflexões acerca de alternativas ao *status quo*, considerando-se os processos decisórios e a gestão dessas nas três esferas governamentais -- municipal, estadual e federal.

Mais uma vez “**Perspectivas em Políticas Públicas**” convida seus leitores para um momento de reflexão, esperando contribuir para o amadurecimento de discussões relevantes, e lança a todos o convite à participação na sua produção com o envio de artigos, resenhas e ensaios. Sintam-se à vontade para compartilhar conhecimentos, experiências, técnicas e tecnologias desenvolvidas no âmbito das políticas públicas.

En el tercer año de publicación de la versión impresa del periódico “**Perspectivas en Políticas Públicas**”, compartimos con nuestros leales colaboradores y lectores la creación y el lanzamiento de su versión electrónica (ISSN 2236-045X), con todos los números hasta entonces en él publicados, los cuales pueden de ser consultados a través del sitio www.revistappp.org.

10

También nos alegramos de comunicar una nueva indexación de este periódico: en DIALNET -- Universidad de la Rioja, España (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>) e informar que él figura en el Banco de Datos Bibliográficos DEDALUS – USP/Brasil.

Al exponer temas actuales e importantes acerca de políticas públicas y mejoría de las prácticas de gestión, siempre presentes en los cuatro números anteriores de **PPP**, constatamos la buena aceptación del periódico por órganos, universidades y bibliotecas para los cuales es enviado.

En ese sentido, creemos que **PPP** se presenta como un espacio promisorio a la medida en que conquista poco a poco el reconocimiento en diversos ámbitos y programas de investigación en políticas públicas, no solamente por estar siendo distribuido en Brasil y en otros países de América Latina y Europa, pero también respeto a la relevancia y

oportunidad de los temas tratados a través de los textos que componen todos los números ya editados y cuya selección es decurrente de la seriedad de los pareceres emitidos por profesionales de renombre integrantes del Consejo Editorial y de los Evaluadores que se tienen esmerado en la compleja tarea de mantener los patrones de calidad de **PPP**.

Los esfuerzos que nos vienen movilizando se caracterizan por una deliberada propuesta de estimular discusiones sobre asuntos que acompañan la agenda de las principales temáticas contemporáneas y prospectivas de gestión, en una visión más amplia y profunda relacionada a cuestiones nacionales y latinoamericanas sobre la situación vigente cuanto a las políticas públicas de diversos sectores (agricultura, asistencia social, cultura, educación, salud, seguridad, transporte, turismo y otros) en la tentativa de inducir reflexiones acerca de alternativas al *status quo*, considerándose los procesos decisorios y su gestión en las tres esferas gubernamentales – municipal, provincial y federal.

Una vez más “**P**erspectivas en **P**olíticas **P**úblicas” invita a sus lectores para un momento de reflexión esperando de contribuir para la maduración de decisiones relevantes y lanza a todos una invitación para el envío de artículos, reseñas y ensayos. Vengan compartir con nosotros los conocimientos, experiencias, técnicas y tecnologías desarrolladas en el ámbito de las políticas públicas.

11





APRESENTAÇÃO PRESENTACIÓN

Comitê Editorial
Comitê Editorial

Com o propósito de avançar como um canal de comunicação acerca de saberes e práticas sobre as diversas temáticas que atravessam o ciclo delineamento, formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação das políticas públicas, a revista **Perspectivas em Políticas Públicas** tem apresentado a cada número um conjunto de textos que destacam questões específicas, abordam diferentes dinâmicas, processos e atores que assumem, nesse contexto e na contemporaneidade, um papel de destaque. Os textos que compõem o quinto número de **PPP** socializam iniciativas empreendidas por diferentes atores (administradores e gestores públicos, cidadãos, lideranças sociais, pesquisadores, entre outros), em diferentes espaços, no âmbito das políticas públicas.

13

Os seis textos deste número têm em comum o fato de abordarem dinâmicas que revelam, em alguma medida, relações de poder entre os diferentes níveis governamentais (municipal, estadual e federal) e as suas implicações nas organizações, em sentido estrito, e nos movimentos sociais, em sentido lato. O conjunto versa sobre como centralização x descentralização das ações públicas tem produzido sentidos e condicionado práticas em âmbito local, ou seja, nos municípios. Nesse aspecto, problematiza como os processos de negociação entre atores, organizações, esferas governamentais têm afirmado ou negado vozes, ações e redes sociais em seus respectivos contextos.

Destaca-se, também, o fato de que os relatos das pesquisas, dos estudos e as reflexões denunciam vulnerabilidades nas inter-relações entre os diversos entes partícipes das políticas públicas e, nesse sentido, defendem que essas devem reconhecer e considerar os conhecimentos e as especificidades dos movimentos, organizações e instituições que

contemplam. Enfim, indicam que os movimentos, organizações e instituições aprendem e produzem conhecimentos dialeticamente e que essa dialética deve ser valorizada.

Cinco textos integram a seção “Artigos” deste número. No primeiro deles, *Políticas públicas municipais: poderes e poderes*, Fernanda Henrique Cupertino Alcântara dedicou-se a analisar as políticas públicas no âmbito municipal, buscando compreender em que medida a relação entre os poderes que constituem o Estado interfere nas suas diversas fases. Devido à complexidade do processo de consolidação das políticas públicas, a autora prioriza a fase de sua formulação. A discussão envolve o fenômeno da municipalização das políticas públicas, inserido em uma questão maior que é a descentralização administrativa, fiscal e política. Para entender a relação entre os poderes executivo e legislativo que compõem a gestão municipal, a autora faz uma análise em separado de suas atribuições, discute sobre os meios de ação municipal para viabilizar as políticas públicas e, ainda, as relações intergovernamentais, afirmando a importância de se verificar o caráter de cooperação estabelecido entre Município, Estado e União.

14

Já em *Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal*, Jean Mário Araújo Costa, Maria Couto Cunha e Rosemeire Baraúna M. de Araújo refletem sobre as políticas do sistema federativo, os delineamentos da descentralização e suas implicações nas políticas sociais, notadamente na política educacional. O artigo apresenta a trajetória conceitual e histórica do termo *federalismo*, retoma sua origem e discute os rumos das políticas públicas no âmbito das reformas da década de 90 do século XX. Analisa os aspectos do federalismo e sua relação com a descentralização como importante elemento de interlocução. Aborda questões sobre o federalismo cooperativo brasileiro, apresentando uma discussão sobre as relações intergovernamentais na sua perspectiva. Aponta e reflete sobre alguns impasses do Pacto Federativo, afirmando que as relações são desenvolvidas em um campo de tensões intergovernamentais. Por fim, os autores analisam o impacto do modelo federalista que se desenvolve no país para a criação e implementação de políticas públicas para o setor da educação.

No artigo *Sociedad del conocimiento y tareas de la universidad en América Latina*, Marco Aurélio Navarro Leal analisa três perspectivas – tecnológica,

economicista e conceitual – sobre a sociedade do conhecimento para explicar os diferentes papéis que as universidades estão chamadas a desempenhar em correspondência a cada uma daquelas perspectivas. A análise crítica empreendida se torna relevante produzindo sentidos que orientam a explicação e a conceituação sobre o papel da educação em geral e da universidade latino-americana em particular, visto que cada uma das noções de sociedade do conhecimento trabalhadas no texto pelo autor corresponde a um papel diferenciado da universidade. Nesse sentido, no entendimento de Marco Aurélio Navarro Leal, as universidades na América Latina não devem limitar-se à simples abertura e extensão de sua infraestrutura informativa, nem concentrar-se no cultivo empreendedorista do conhecimento de mercado, pois elas têm, ainda, grandes tarefas pendentes na construção e no desenvolvimento de sociedades abertas de aprendizagem.

Em *Nuevas tendencias organizacionales en instituciones de I+D de gestión pública*, María Inés Gonzalez Carella e Alicia Inés Zanfrillo relatam um estudo de caso desenvolvido no Centro Regional La Pampa, do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA), San Luis/Argentina, com vistas à identificação e caracterização dos fatores relevantes que interferem nos processos de inovação e desenvolvimento em organizações públicas com tradição burocrática. Tendo como base cinco dimensões para a checagem da capacidade inovadora da instituição selecionada, as autoras realizam várias entrevistas e obtêm ricos e esclarecedores depoimentos, descritos e analisados criticamente, levando-nos a refletir sobre as tendências organizacionais de inovação e desenvolvimento na busca da modernização da máquina administrativa e da gestão pública.

Ursula Zurita Rivera, em seu artigo *Los dilemas de la gobernanza frente a la seguridad y la violencia escolar: reflexión sobre la experiencia mexicana actual*, analisa criticamente o “Programa Escuela Segura” (PES) implementado, desde 2007, em escolas públicas de educação básica no México. O Programa, de iniciativa das autoridades federais mexicanas, tem como tema transversal a defesa dos direitos humanos, bem como o propósito de criar uma cultura de prevenção da violência e um clima de segurança no entorno das escolas localizadas em regiões de vulnerabilidade social. Parte do pressuposto de que a segurança nas escolas de educação básica

seja condição imprescindível para que crianças e adolescentes estudem e aprendam: é uma questão de direitos humanos. A análise crítica desenvolvida acerca do PES indica a complexidade inerente ao desenho, à implementação e avaliação de programas e políticas públicas em distintos níveis e áreas governamentais, bem como em grupos da sociedade civil que atuam em função de objetivos que parecem similares, mas que, na realidade, são distintos. Por outro lado, ilustra que o paradigma da governança parte de pressupostos que acompanham boa parte do pensamento sobre os assuntos públicos, reiterando que os governos já não podem, por conta própria, cumprir suas responsabilidades, havendo, para tanto, necessidade da construção de consensos, negociações e acordos, nos quais se confrontam múltiplas percepções, concepções e valores acerca dos assuntos concebidos como “problemas”.

16 Já a seção “Ponto de Vista” é composta por um texto que aborda questões relativas à Educação Inclusiva. Em *Desafios na articulação entre as políticas públicas para a educação*, Darli Dias Andrade e Veridiana Antônia analisam criticamente alguns desafios da implementação e articulação das políticas públicas brasileiras voltadas para a melhoria da Educação Inclusiva, a partir de uma breve síntese da gênese dessas políticas e, em particular, tendo como referência questões relativas ao processo unificado de avaliação sistêmica praticado com os estudantes que apresentam necessidades educacionais especiais. Na perspectiva das autoras um dos desafios hoje no Brasil é o de conciliar os processos de Educação Inclusiva e a avaliação, não desconsiderando as questões subjacentes ao processo de inclusão dos estudantes com necessidades educacionais especiais para que o ranqueamento obtido nos municípios brasileiros que avançaram em suas políticas de inclusão não desqualifique nem distancie políticas que deveriam ser indissociáveis.

Assim, os aprofundamentos teóricos e reflexivos tratados nos textos que compõem este número de **PPP** suscitam questões emergenciais e pertinentes à contemporaneidade e ao contexto da América Latina, em geral, ampliando os debates sobre as políticas públicas. Como bem disse Freire (1987):

Mais uma vez os homens, desafiados pela dramaticidade da hora atual, se propõem a si mesmos como problema e descobrem que pouco sabem de si

... Estará, aliás, no movimento de seu pouco saber de si uma das razões desta procura. Ao se instalarem na quase, senão trágica descoberta de seu pouco saber de si, se fazem problema a eles mesmos. Indagam. Respondem e suas respostas os levam a novas perguntas (p. 81)¹.

Con el propósito de avanzar como un canal de comunicación acerca de saberes y prácticas sobre las diversas temáticas que atraviesan el ciclo delineación, formulación, implantación/implementación, monitorización/evaluación de las políticas públicas, el periódico **Perspectivas en Políticas Públicas** presenta a cada edición un conjunto de textos que destacan cuestiones específicas, abordan diferentes dinámicas, procesos y actores que asumen, en este contexto y en la contemporaneidad, un papel de realce. Los textos que componen el quinto número de **PPP** socializan iniciativas emprendidas por diferentes actores (administradores y gestores públicos, ciudadanos, liderazgos sociales, investigadores) en diferentes espacios en el ámbito de las políticas públicas.

Los seis textos de este número tienen en común el abordaje de dinámicas que revelan en alguna medida relaciones de poder entre los diferentes niveles gubernamentales (municipal, provincial y federal) y sus implicaciones en las organizaciones, en sentido estricto, y en los movimientos sociales, en sentido lato. El conjunto versa sobre la forma como centralización x descentralización de las acciones públicas ha producido sentidos y condiciones prácticas en ámbito local, o sea, en los municipios. En ese aspecto, problematiza como los procesos de negociación entre actores, organizaciones, esferas gubernamentales han afirmado o negado voces, acciones y redes sociales en sus respectivos contextos.

Destácase también el hecho de que los relatos de las encuestas, de los estudios y las reflexiones denuncian vulnerabilidades en las interrelaciones entre los diversos entes participantes de las políticas públicas y en ese sentido defienden que ellas deben de reconocer y de considerar a los conocimientos y las especificidades de los movimientos, las organizaciones e instituciones que contemplan. En fin, indican que

17

1. Freire, Paulo (1987). *Pedagogia do Oprimido*. 28 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

los movimientos, organizaciones e instituciones aprenden y producen conocimientos dialécticamente y que esa dialéctica debe de ser valorada.

Cinco textos componen la sección “Artículos” de este número. En el primero, “Políticas públicas municipales: poderes y poderes”, Fernanda Henrique Cupertino Alcântara se dedica a analizar las políticas públicas en el ámbito municipal, intentando comprender en qué medida la relación entre los poderes que constituyen el Estado interfiere en sus diversas fases. Debido a la complejidad del proceso de consolidación de las políticas públicas, la autora prioriza la fase de su formulación. La discusión envuelve el fenómeno de la municipalización de las políticas públicas, inserto en una cuestión mayor que es la descentralización administrativa, fiscal y política. Para entender la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo que componen la gestión municipal, la autora hace un análisis en separado de sus atribuciones, discute los medios de acción municipal para hacer viables las políticas públicas y aún las relaciones intergubernamentales, afirmando la importancia de verificarse el carácter de cooperación establecido entre Municipio, Estado y Unión.

- 18 En “Federalismo cooperativo brasileño: implicaciones en la gestión de la educación municipal”, Jean Mário de Araújo Costa, Maria Couto Cunha y Rosemeire Baraúna M. de Araújo hacen una reflexión sobre las políticas del sistema federativo, las delineaciones de la descentralización y sus implicaciones en las políticas sociales, especialmente en la política educacional. El artículo presenta la trayectoria conceptual e histórica del término *federalismo*, retoma su origen y discute los rumbos de las políticas públicas en el ámbito de las reformas de la década de 1990. Él analiza los aspectos del federalismo y su relación con la descentralización como importante elemento de interlocución. Aborda cuestiones sobre el federalismo cooperativo brasileño presentando una discusión sobre las relaciones intergubernamentales en su perspectiva. Indica y reflexiona sobre algunos obstáculos del Pacto Federativo, afirmando que las relaciones son desarrolladas en un campo de tensiones intergubernamentales. Por fin, los autores analizan el impacto del modelo federalista que se desarrolla en el país para la creación e implementación de políticas públicas dirigidas al sector de la educación.

En el artículo “Sociedad del conocimiento y tareas de la universidad en América Latina”, Marco Aurélio Navarro Leal analiza tres perspectivas

– tecnológica, economicista y conceptual – sobre la sociedad del conocimiento para explicar los diferentes papeles que las universidades están llamadas a desempeñar en correspondencia a cada una de las perspectivas. El análisis crítico emprendido se convierte relevante, produciendo sentidos que orientan la explicación y la conceptualización sobre el papel de la educación en general y de la universidad latinoamericana en particular, visto que cada una de las nociones de sociedad del conocimiento explicitadas en el texto corresponde a un papel diferenciado de la universidad. De ese modo, en el entendimiento de Navarro Leal, las universidades en América Latina no se deben de limitar a la simple apertura y extensión de su infraestructura informativa, ni concentrarse en el cultivo emprendedorista del conocimiento del mercado, pues ellas tienen aún grandes tareas pendientes en la construcción y en el desarrollo de sociedades abiertas de aprendizaje.

En “Nuevas tendencias organizacionales en instituciones de I+D de gestión pública”, María Inés González Carella y Alicia Inés Zanfrillo relatan un estudio de caso desarrollado en el Centro Regional La Pampa, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), San Luis/ Argentina, teniendo en cuenta la identificación y caracterización de los factores relevantes que interfieren en los procesos de innovación y desarrollo en organizaciones públicas con tradición burocrática. Teniendo como base cinco dimensiones para el examen de la capacidad innovadora de la institución seleccionada, las autoras realizan varias entrevistas y obtienen ricas y esclarecedoras declaraciones, descritas y analizadas críticamente, que nos llevan a reflexionar sobre las tendencias organizacionales de innovación y desarrollo en la búsqueda de la modernización de la máquina administrativa y la gestión pública.

Ursula Zurita Rivera, en su artículo “Los dilemas de la gobernanza frente a la seguridad y la violencia escolar: reflexión sobre la experiencia mexicana actual”, produce un examen crítico del “Programa Escuela Segura” (PES), implementado desde 2007 en las escuelas públicas de educación básica en México. El Programa, de iniciativa de las autoridades federales mexicanas, tiene como tema transversal la defensa de los derechos humanos, bien como el propósito de crear una cultura de prevención de la violencia y un ambiente de seguridad en el entorno de las escuelas localizadas en regiones de vulnerabilidad social. Parte del presupuesto

de que la seguridad en las escuelas de educación básica sea condición imprescindible para que los niños y las niñas y los/las adolescentes puedan estudiar y aprender y es una cuestión de derechos humanos. El análisis crítico desarrollado acerca del PES indica la complejidad inherente al diseño, a la implementación y evaluación de programas de políticas públicas en distintos niveles y áreas gubernamentales, así como en grupos de la sociedad civil que actúan en función de objetivos que parecen similares, pero que, en realidad, son distintos. Por otro lado, el texto ilustra que el paradigma de la gobernanza parte de presupuestos que acompañan grande parte del pensamiento sobre los asuntos públicos, reiterando que los gobiernos no pueden más, de sí propios, cumplir con sus responsabilidades, habiendo para eso la necesidad de construcción de consensos, negociaciones y acuerdos en los cuales se confrontan múltiples percepciones, concepciones y valores acerca de los asuntos concebidos como “problemas”.

20

La sección “Punto de Vista” se compone de un texto que aborda cuestiones relativas a la Educación Inclusiva. En “Desafíos en la articulación entre las políticas públicas para la educación”, Darli Dias Andrade y Veridiana Antônia analizan críticamente algunos desafíos de la implementación y articulación de las políticas públicas brasileñas relacionadas a la mejoría de la Educación Inclusiva a partir de una breve síntesis de la génesis de esas políticas y, en particular, usan como referencia cuestiones relativas al proceso unificado de evaluación sistémica practicado con los estudiantes portadores de necesidades educacionales especiales. En la perspectiva de las autoras, uno de los desafíos hoy en Brasil es el de conciliar los procesos de Educación Inclusiva y la evaluación, sin olvidar las cuestiones subyacentes al proceso de inclusión de los alumnos con necesidades educacionales especiales para que el alineamiento obtenido por los municipios brasileños que han avanzado en sus políticas de inclusión no descalifique ni distancie políticas que deberían de estar siempre unidas.

Así, los ahondamientos teóricos y reflexivos tratados en los textos que componen este número de **PPP** suscitan cuestiones emergentes, pertinentes a la contemporaneidad y el contexto de América Latina en general, ampliando los debates sobre las políticas públicas. Como bien ha dicho Freire (1987):

Más una vez los hombres, desafiados por la dramaticidad de la hora actual, se proponen a sí mismos como problemas y descubren que poco saben de sí... Estará, además, en el movimiento de su poco saber de sí una de las razones de esta procura. Al se instalaren en la casi, si no trágica, descubierta de su poco saber de sí, se hacen problemas a sí mismos. Indagan. Responden y sus respuestas se os llevan a nuevas preguntas (p. 81)².

2. Freire, Paulo (1987). *Pedagogia do Oprimido*. 28 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.





ARTIGOS
ARTÍCULOS

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: PODERES E PODERES

Fernanda Henrique Cupertino Alcântara*

RESUMO

Na atualidade, uma extensa bibliografia dedicou-se a analisar políticas públicas, estatais ou não, em diversos setores. Entretanto, muitos aspectos relacionados a essa temática são frequentemente ignorados quanto à existência ou importância. Face a tal omissão, este artigo busca compreender em que medida um recorte específico, qual seja, a relação entre os poderes que constituem o Estado, particularmente os municípios, interfere nas diversas fases que compõem as políticas públicas. Como a complexidade do processo que conforma e consolida políticas públicas é muito elevada, a análise produzida neste trabalho restringir-se-á a algumas etapas dessas fases, particularmente no que tange à formulação. A contingência na qual esse debate se situa envolve o fenômeno da municipalização das políticas públicas, inserido e justificado numa questão maior que é a descentralização administrativa, fiscal e política.

24

Palavras-chave: *Políticas públicas. Municipalização. Executivo e Legislativo.*

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES: PODERES Y PODERES

RESUMEN

En la actualidad, una extensa bibliografía se ha dedicado a analizar las políticas públicas, estatales o no, en los diversos sectores. Sin embargo, muchos aspectos relacionados a esta temática son frecuentemente ignorados en cuanto a su existencia o importancia. En virtud de tal omisión, este artículo intenta comprender en qué medida un recorte específico, esto es, la relación entre los poderes que constituyen el Estado, particularmente los municipios, interfiere en las diversas fases que componen las políticas públicas. Como la complejidad del proceso que conforma y consolida las políticas públicas es muy elevada, el análisis producido en este trabajo se restringirá a algunas etapas de esas fases, en particular a lo que atañe a su

* Docente da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Departamento de Economia Rural (DER).

formulación. La contingencia en la cual este debate se sitúa envuelve el fenómeno de la municipalización de las políticas públicas, inserido y justificado en una cuestión mayor que es la descentralización administrativa, fiscal y política.

Palabras clave: *Políticas públicas. Municipalización. Ejecutivo y legislativo.*

MUNICIPAL PUBLIC POLICIES: POWER AND POWERS

ABSTRACT

Currently an extensive literature devoted to analyzing public policies, state or otherwise, in various industries. However, many aspects related to this subject often ignored its existence or importance. In the face of that omission, this article seeks to understand the extent to which a specific perspective, namely the relationship between the powers that constitute the State, particularly the municipalities, interferes with the various phases of public policy. Since the complexity of the process that shapes and strengthens public policy is very high, the analysis produced in this work will be restricted to certain stages of these phases, particularly in its formulation. The contingency on which this debate lies the phenomenon involves the decentralization of public policies, inserted and justified a bigger issue which is the administrative decentralization, and fiscal policy.

25

Keywords: *Public Policies. Decentralization. Executive and Legislative.*

1. INTRODUÇÃO

Na atualidade, uma extensa bibliografia dedicou-se a analisar políticas públicas, estatais ou não, em diversos setores. Entretanto, muitos aspectos relacionados a essa temática são frequentemente ignorados quanto à existência ou importância. Preocupada com tal omissão, em parte de minha tese de doutorado, dediquei-me a compreender em que medida um recorte específico, qual seja, a relação entre os poderes que constituem o Estado, particularmente os municípios, interfere nas diversas fases que compõem as políticas públicas. Como a complexidade do processo que conforma e consolida políticas públicas é muito elevada,

a análise produzida neste trabalho restringir-se-á a algumas etapas dessas fases, particularmente no que tange à *formulação*. A contingência na qual esse debate se situa envolve o fenômeno da *municipalização* das políticas públicas, inserido e justificado numa questão maior que é a *descentralização* administrativa, fiscal e política (Falleti, 2006), que acometeu diversos Estados-Nação na contemporaneidade (Alcântara, 2010).

A princípio, muito do que aqui será lido parecerá uma abordagem jurídica. Longe de tal propósito, o Direito, neste artigo, é apenas objeto de análise sob o olhar sociológico. Assim sendo, os dados dispostos ao longo do texto sobre normas jurídicas que regulamentam elementos, procedimentos e ações aqui mencionados devem ser considerados informações, tais como quaisquer outras obtidas em pesquisa de campo.

2. RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

26 A gestão municipal é composta pelo Poder Executivo e Poder Legislativo. Para entender a relação entre esses poderes é obrigatória a atenção para com cada um em separado e suas atribuições dentro da Administração Pública Municipal. É de competência da Câmara Municipal suplementar a legislação federal e estadual de acordo com os interesses locais; legislar sobre os tributos municipais; votar o orçamento anual, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias; aprovar a obtenção de empréstimos e operações de crédito; autorizar a concessão de auxílios e subvenções¹; autorizar a concessão e permissão de serviços públicos; autorizar a concessão de direito real de uso de bens municipais; autorizar a concessão administrativa e a cessão de uso de bens municipais; autorizar a alienação² de bens imóveis; autorizar a aquisição de bens imóveis; dispor sobre a criação, organização e supressão de distritos; criar, transformar e extinguir cargos públicos, além de fixar a remuneração respectiva a cada um; aprovar o plano diretor; delimitar o perímetro urbano; legislar sobre a denominação de vias e logradouros públicos; aprovar a arrecadação e distribuição dos

1. É um auxílio pecuniário, geralmente concedido pelos poderes públicos; subsídio, ajuda, contribuição.

2. Consiste na transferência de coisa ou direito, real ou pessoal, a outra pessoa.

tributos recolhidos e o sistema tributário municipal; dispor sobre planos e programas municipais de desenvolvimento, dentre outras atribuições (Castro, 2006). Além disso, é de competência privativa da Câmara Municipal

[...] julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Prefeito e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, [...] proceder à tomada de contas do Prefeito, quando não apresentadas à Câmara Municipal na forma e prazo da Lei Orgânica (Castro, 2006, p.118). [...] fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta (Castro, 2006, p.119).

Sendo assim, a Câmara Municipal possui função organizadora, legislativa, deliberativa, fiscalizadora e julgadora, o que interfere diretamente na sua relação com o Executivo. Essa relação é extremamente importante em meu argumento final, visto que, sem o apoio da Câmara Municipal, o prefeito não consegue constituir e consolidar qualquer tipo de política pública, pois não tem como fazê-lo via decreto. Nesse caso, argumento que ele apenas consegue ceder “favores” isolados, utilizando informalmente toda a máquina pública sem, ou parcialmente com, a obrigatória autorização do Legislativo, e não necessariamente de forma direta para a finalidade pretendida. Assim sendo, à Câmara Municipal cumpre o papel de legislar e fiscalizar o Executivo.

27

No que diz respeito à prestação de contas, a fiscalização ocorre por meio de parecer prévio da *Corte de Contas*, conforme preceitua o art. 31 da Constituição Federal (CF) de 1988:

A fiscalização no Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) possa rejeitar as contas de prefeitos, a decisão final provém do julgamento da Câmara Municipal, sendo que, para permanecer a inelegibilidade, é preciso caracterizar a *improbidade administrativa*, em outras palavras, não basta que o ato seja ilegal, é necessário que se comprove lesão aos cofres públicos em proveito do acusado ou de terceiros. Isso ocorre, conforme explica Castro (2006, p.89): “Porque o povo é a fonte direta do poder político, só os seus representantes é que podem cassar esse poder, castrar-lhe o exercício”. Portanto, quando o TCU rejeita as contas do prefeito, são necessários 2/3 dos membros da Câmara contrariando a decisão do TCU para que ela deixe de prevalecer. No que tange à *improbidade administrativa*, Guimarães (2006, p. 355) explica que o termo se refere a

[...] condutas lesivas ao patrimônio público, tipificadas na Lei Nº. 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e fundacional.

28 Desse modo, não é da competência do Judiciário a cassação de mandato político local ou sua suspensão, mas os vereadores só podem cassar o mandato por *improbidade* depois que a decisão judicial a esse respeito estiver *transitada em julgado*³. Em decorrência disso, talvez um dos grandes confrontos entre Executivo e Legislativo ocorra por acusação de *crime de responsabilidade* e por ocasião de aplicação da *Lei de Improbidade Administrativa*.

Enquanto a Câmara Municipal atua aprovando *leis complementares, leis ordinárias* e realizando *emendas à Lei Orgânica*, cabe ao prefeito elaborar *leis delegadas*, desde que o Legislativo tenha autorizado tal ação (Castro, 2006). Mas a delegação também sofre limitações importantes para impedir o desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. Essa delegação pode ser feita por decreto ou resolução, os quais também fazem parte do processo legislativo. Existe ainda a possibilidade de edição de medidas provisórias, já que, por embate político-partidário, de oposição ou outros, o Executivo pode não ter o orçamento anual,

3. Transitada em julgado “[...] diz-se quando se esgota o prazo para interposição de recurso contra qualquer decisão judicial” (Guimarães, 2006, p.537).

o(s) pedido(s) de créditos especiais ou suplementares, aprovados pela Câmara Municipal e, diante da impossibilidade de “realizar despesas sem lei”, isto é, sem regulamentação devida, fique autorizado a fazê-lo. Mas, como lembra Castro (2006, p.132) “[...] a medida provisória tem de adequar-se à situação de ingovernabilidade, para que ela possa validamente ser editada”.

Este autor argumenta que os vereadores não podem rejeitar integralmente a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, visto que, nesse caso, não haveria recursos disponíveis, mas admite a concessão de créditos especiais e suplementares que só podem ocorrer mediante orçamento.

São exemplos de propostas das leis dos orçamentos públicos o Plano Plurianual⁴ (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁵ (LDO) e a Lei Orçamentária Anual⁶ (LOA), os quais são encaminhados à Câmara Municipal pelo prefeito e devolvidos a esse para sanção.

A iniciativa das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) é de exclusiva competência do Executivo, que pode, inclusive, alterá-las por meio de “mensagem modificativa do prefeito”, apenas nos casos em que a votação ainda não tiver sido iniciada nas Comissões ou, então, por meio de emendas propostas pelos vereadores (Castro, 2006, p.145). Existem, contudo, alguns impedimentos à adição de emendas às leis

29

4. Conforme o §1º, art. 165, da CF: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Nesse caso, ocorre a aplicação do princípio da simetria com o centro.

5. Conforme o §2º, art. 165, da CF: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

6. Conforme o §5º, art. 165, da CF: “A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

orçamentárias. O primeiro deve-se à necessidade de que o orçamento anual e, com ele, as emendas propostas, sejam compatíveis com o PPA e a LDO. O segundo diz respeito aos recursos para viabilizar o acréscimo proposto. O terceiro lembra que as emendas propostas devem ter relação “com a correção de erros ou omissões” ou “com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

Estranho é notar que o texto constitucional não admite que a Câmara Municipal rejeite a LDO. Apenas a *lei orçamentária anual* pode sofrer rejeição parcial, o que abriria o preceito de uso dos *recursos sem despesas* correspondentes mediante solicitação de créditos especiais ou suplementares à Câmara Municipal, a qual deve autorizá-los, indicando especificamente qual deverá ser sua aplicação. Conforme §8º, art. 165, da CF:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

- 30 Percebe-se um conflito inerente a esse processo na relação entre Executivo e Legislativo, relação essa que era para ser independente, mas acaba por ser compulsória. Ironicamente, para que possa acontecer a Administração Pública, de fato, torna-se obrigatória a aprovação do orçamento público, o que transforma esta em compulsória.

A LDO é a moldura da LOA, atenta ao PPA, tratando de estabelecer as regras que nortearão as despesas e a tributação. Ou seja, diz-se, daí, que o orçamento é a lei de meios⁷. Como o PPA tem vigência quadrienal, em parte se impede a ruptura dos projetos em função da sucessão do mandato executivo (item I, §2º, art. 35 do ADCT). Portanto, o PPA mantém-se vigente até o final do 1º ano do mandato subsequente, devendo ser encaminhado quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, para, aparentemente, racionalizar a administração pública, obrigando os agentes políticos a efetuarem o

7. A Lei Nº. 4.320 de 17 de março de 1964 estatui normas para a elaboração e controle dos orçamentos.

planejamento adequado, impedindo improvisos⁸.

Como dito anteriormente, quase toda despesa pública requer autorização legislativa, admitindo-se as exceções mencionadas. Isso implica dizer que, para contrair despesas quando da realização de *serviços públicos* ou de *utilidade pública*, o Executivo deve recorrer ao Legislativo e solicitar-lhe autorização, na forma de lei. A diferenciação que se fez entre serviços públicos e serviços de utilidade pública não foi ao acaso. O município tem por obrigação manter os dois tipos de serviços, mas os primeiros são remunerados por taxas, e os últimos, por *tarifas, preços públicos*. Se o órgão municipal não estiver atento a essa obrigatoriedade constante no processo de administração pública, os atos executados são declarados nulos e a responsabilidade jurídica recai sobre aqueles que os tiverem ordenado.

Como o prefeito participa do processo legislativo, a relação entre as duas Casas precisa ser, necessariamente, de proximidade e diálogo, visto que, na ausência desses elementos, acaba-se por “emperrar” a demanda do Executivo ou de impossibilitar desenvolvimentos significativos nos trabalhos do mesmo, prejudicando diretamente a população atendida. Em casos de confronto, por exemplo, quando o prefeito veta ou não promulga a lei, ignorando sua existência, cabe ao Presidente da Câmara efetuar a promulgação da mesma. Em caso de veto, a lei volta para a Câmara. Acrescente-se a isso o fato de que, como o prefeito é agente político, está submetido aos requisitos necessários para exercer a administração pública. Requisitos esses que, como procurei demonstrar, impedem que, enquanto projeto e idealização, as Políticas Públicas (PPs) sejam pensadas de forma apartada dos limites constitucionais e infraconstitucionais impostos aos administradores públicos. Mesmo porque, ao se falar em PP com o objetivo de promover *institucionalização* de algo, muitas vezes, somos informados da necessidade urgente de mudança das normas constitucionais, para facilitar sua sobrevivência e expansão, em outras palavras, da necessidade de atualização e

31

8. No item II do referido artigo, estabelece-se prazo máximo de oito meses para encaminhamento da LDO, antes do encerramento também do primeiro período da sessão legislativa. No item III, o prazo para a lei orçamentária é de até quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa.

regulamentação do marco legal. Da mesma forma ocorre com relação à ação municipal. Para tanto, é necessário medir e considerar os *meios da ação municipal*, antes que a PP seja acertada com os interessados.

3. MEIOS DE AÇÃO MUNICIPAL

O Executivo dispõe dos *meios de ação municipal* para viabilizar as PPs, isto é, as finanças, o pessoal e os bens públicos municipais. Os meios de ação municipal, por sua vez, requerem a autorização legislativa, em grande medida, limitando a atuação e auxiliando na fiscalização das ações empreendidas pelo Executivo, por meio do controle externo.

No que tange ao *pessoal municipal*, tem-se os agentes políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais), os agentes administrativos (servidores públicos municipais, com regime estatutário ou celetista⁹) e os agentes delegados (particulares em colaboração com a Administração Municipal, por exemplo, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos municipais, os contratados por locação de serviços, sem vínculo empregatício com o Município, e os executores de obras públicas municipais) (Castro, 2006, p.209-210).

32

Castro (2006, p. 210) explica que:

O regime estatutário é próprio dos entes públicos em suas relações com os seus servidores. Através do sistema institucional, tem-se o estabelecimento de um vínculo legal, criando-se um *status* para o servidor público. O servidor público, no plano do direito público, é meio para a legislação administrativa, enquanto o trabalhador, na legislação trabalhista, é o fim da legislação trabalhista. Pois os serviços prestados ao Estado são distintos dos prestados aos particulares. O Estado tem como finalidade o interesse público, que se sobreleva ao particular; a Administração Privada tem como finalidade a atividade econômica, atividade de quem é patrão; no Estado, sua atividade se limita à lei; a ela se sujeita o Estado. A vontade da lei é que impera aqui; na administração privada, a das partes.

No caso da execução de políticas públicas importa saber quais funcionários, ocupando quais funções, são deslocados para atender aos

9. Relação de trabalho regida pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

respectivos programas. Em caso de secretários municipais, isto é, cargos comissionados, a dedicação ao tema depende mais de vontade política e não se encontra institucionalizada. Em caso de funcionário concursado, cuja função é especificada em razão do edital do concurso, mais difícil se torna a alternância de sua ocupação, ainda que ocorra mudança de governo e desinteresse político pelo tema. A alternância de diretores em municípios, devido a interesses e desavenças políticas, fragiliza o vínculo e o conhecimento acerca do incentivo dado por determinada PP, na medida em que essas informações nem sempre são compartilhadas e organizadas de modo racional para que os interessados possam compreender o processo de início e constituição da PP, ainda que não tenham participado dele.

Com relação aos *bens públicos municipais*, interessa muito, nesse caso, saber como pode ser feita a *alienação* desses, em outras palavras, as municipalidades têm concedido subsídios e incentivos a grupos e empreendimentos de natureza diversa, os quais incluem, por exemplo, a utilização de galpões, veículos da prefeitura, pagamento de tributos, de água e luz, entre outros. Resta saber em que medida existe a possibilidade de perpetuação de tais práticas, tendo em vista as previsões legais existentes.

33

Para o Direito, alienar equivale à alheação. Em outras palavras:

Consiste na transferência de coisa ou direito, real ou pessoal, a outra pessoa. A alienação pode ser a *título gratuito*, quando feita por mera liberalidade, sem obrigar o adquirente à contraprestação; a *título oneroso*, se existe obrigação ou encargo para ambos, pessoal ou real, como na permuta; *criminoso*, o mesmo que *estelionato*; em *fraude de execução*, a que o devedor faz a terceiro, para furtar seus bens à execução iminente, a fim de prejudicar o credor; *fiduciária*, sistema no qual o devedor transfere ao credor ou a instituição financeira a propriedade resolúvel e a posse indireta do bem móvel, em garantia de dívida que assume, ficando ele como depositário, até que, pela liquidação do débito, lhe seja devolvido ou liberado o bem. Este tipo de alienação só se prova por escrito; [...] *judicial*, dá-se pela transferência da propriedade de um bem ou de um direito, em razão de leilão ou por ordem judicial; ou *oneração fraudulenta de coisa própria*, crime que consuma quando alguém vende, permuta, doa em pagamento ou em garantia coisa própria inalienável gravada de ônus ou litigiosa, ou imóvel que prometeu vender a terceiro a prestações, nada informando sobre seus atos (Guimarães, 2006, p. 69).

De acordo com a atual legislação, as prefeituras podem agir da forma descrita anteriormente? Quais os limites e possibilidades para esse tipo de ação? Para compreendermos isso, é necessário identificarmos como se classificam os *bens públicos municipais*. Eles podem ser *bens públicos de uso comum do povo* (Amaral, 2003)¹⁰, *de uso especial* (Amaral, 2003) e *dominicais* (Amaral, 2003). Existe uma diferenciação entre esses três tipos, qual seja, a de que são inalienáveis os dois primeiros e alienáveis os últimos¹¹. De qualquer modo, nem todos os *bens públicos* recebem o mesmo tratamento: alguns possuem liberação para *uso gratuito*, outros, *uso retribuído*¹²; mas nenhum deles está sujeito à aplicação da *usucapião* (Amaral, 2003).

34 Para o Direito, usucapião é aquisição da propriedade pelo uso prolongado e “[...] não dependente da vontade do titular anterior, pela posse mansa e pacífica de alguém com ânimo de dono, por tempo determinado, sem interrupção e sem oposição” (Guimarães, 2006, p.543). A *usucapião* não se aplica a mesma legislação porque cabe apenas a bens não públicos. Nos casos que versem sobre *bens públicos*, cabe apenas *concessão de direito real de uso* como instituto similar. Dessa forma, o prefeito pode ceder o uso de *bens públicos municipais* que sejam (notem, não é estejam) disponíveis. Essa disponibilidade tem relação direta com a caracterização presente nos *bens públicos de uso comum do povo* e de *uso especial*, pois prevê que não exista destinação específica para a sua utilização, retirando-se daí, portanto, as praças, as ruas, os veículos de uso da administração municipal. É Castro (2006, p.219) quem lembra que os *bens dominicais* podem ser alienados exatamente porque não possuem destinação específica para uso, por isso são chamados de “bens patrimoniais disponíveis”. Como exemplo, tem-se os lotes ou terrenos vagos sem utilização.

Administrar esses bens é função do Executivo, mas, como assinalado anteriormente, qualquer mudança no *status* dos mesmos deve ser comunicada e autorizada pelo Legislativo, sob pena de anulação ou nulidade dos atos da administração, por não ser esta função de sua

10. Código Civil, art. 99, I: “os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”.

11. Código Civil, art. 100 e 101.

12. Código Civil, art. 103.

competência. Serve-se o Executivo dos instrumentos do direito privado para promover as mudanças de domínio, tais como: compra, permuta, doação em pagamento, aquisição compulsória acompanhada pela desapropriação com base na utilidade pública ou no interesse social. É necessário ainda que se indiquem os recursos financeiros para a aquisição dos bens elencados pela administração. Só não requer autorização legislativa em caso de ser o município destinatário de doação que não incorra em encargos para o poder público. Os projetos de lei referentes a esse assunto podem tanto ser de iniciativa do prefeito quanto da Câmara Municipal. Na ausência de projeto de lei que regulamente o assunto, tem-se a responsabilização do prefeito como representante da administração pública, como bem lembra Castro (2006, p.220):

A lei autorizativa, os recursos orçamentários, a avaliação prévia, a identificação exata dos bens a serem adquiridos e o procedimento licitatório (concorrência pública) são exigências *sine qua non* para a regularidade do procedimento aquisitivo de bem pelo Município. O desvio da lei, pois, além da nulidade do ato praticado, ensejará para o Prefeito, além das sanções previstas no Decreto-lei Nº. 201/67, art.1º, XI, por desvio de verba ou efetivação de despesa ou assunção de compromissos não autorizados em lei, responsabilização por lesão ao patrimônio público, na forma da Lei de Ação Popular (Lei Nº. 4.117, de 29 de junho de 1965, arts. 1º e 4º, V), e Ação Civil Pública por improbidade administrativa (Lei Nº. 8.429, de 1992), sem prejuízo também da rejeição de suas contas pela Câmara Municipal (art. 31, CF) e ressarcimento ao Município, se lhe deu prejuízo, com a prática do ato ou contrato contrário às normas vigentes, consoante ainda o disposto na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que regulamentou o §4º do art.37 da CR.

35

Mas o prefeito pode *desapropriar* áreas por interesse social, para aproveitamento e utilidade econômica. Lógico que, ao proceder à desapropriação, “[...] o Prefeito deverá seguir também o que prevê a Lei do Plano Plurianual e o Orçamento Anual, sob pena de incidir nas vedações do art. 167, I e II e §1º da CR, assim como na Lei de Responsabilidade Fiscal – arts. 16, §4º, e 46 –” (Castro, 2006, p. 223). Existe ainda a aquisição de bens públicos *por força da lei*, quando ocorrer o parcelamento do solo urbano em função da criação de loteamentos regulares¹³.

13. Nesse caso, o loteamento tem que ser aprovado pela prefeitura e inscrito no registro imobiliário.

Contudo, o que realmente interessa é saber de que modo pode-se realizar o uso dos *bens públicos* para políticas de apoio e fomento a determinadas iniciativas, mais especificamente o que não implica em alienação. Os bens municipais podem ser utilizados, dentro dos limites da lei, tanto por particulares quanto por outros. Existem três possibilidades para esse caso: 1) *concessão de uso* (incorre na utilização exclusiva do bem por terceiros de acordo com destinação previamente estabelecida, por tempo determinado e sob pagamento); 2) *concessão de direito real de uso* (incorre na utilização do bem por terceiros para fins de “urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social” (Castro, 2006, p.235), de modo gratuito ou sob pagamento); e 3) *permissão de uso* (quando se disponibiliza a utilização de bens públicos por terceiros, de acordo com condições pré-estipuladas, sem o caráter de permanência, para não incorrer nas características de concessão, o que implicaria na obrigatoriedade de processo licitatório) e *autorização de uso*. Nesses casos de cessão de uso, obrigatoriamente, a prefeitura precisa de lei autorizativa específica. Em todas as circunstâncias a cessão pauta-se na comprovação do interesse público, mas a permissão é ato unilateral.

36

Quanto às *finanças municipais*, a preocupação verifica-se no fato de serem essas as responsáveis pela viabilidade das competências administrativas atribuídas constitucionalmente aos municípios, consolidando, ainda, a sua autonomia financeira. Compõem, assim, as finanças públicas municipais: a receita, as rendas municipais e os preços públicos.

A renda própria origina-se do recolhimento de *tributos*¹⁴, ou seja, do uso coercitivo do poder público para arrecadar recursos junto aos contribuintes, e dos *preços públicos*¹⁵. Os preços públicos fundam-se na exploração dos bens e serviços da administração pública municipal,

14. Código Tributário Nacional, art. 3º: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. São exemplos de tributos os impostos, taxas e contribuições de melhoria.

15. São pagamentos feitos por particulares ao poder público de acordo com valores fixados por este último, em razão da aquisição de bens ou utilização de serviços públicos. Eles também podem ser *semiprivados* ou *quase privados* quando os valores são fixados a partir da concorrência entre particulares. São exemplos de preços públicos, as tarifas.

comumente denominados de *tarifas*, e os tributos possuem sua forma mais comum *nos impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública*¹⁶. A renda própria difere, portanto, da *renda municipal*, já que ela consiste na soma da *renda própria* com as *transferências constitucionais*.

É importante assinalar que o poder público municipal, na figura do Executivo, dispõe ainda do *poder de propulsão*, quesito esse de suma importância para a abordagem aqui proposta. *Propulsão* é a capacidade de promover o desenvolvimento local por meio de medidas governamentais que resultem no estímulo direto a empreendimentos particulares legalizados que favoreçam os interesses e necessidades das coletividades. Os incentivos fiscais e estruturais sinalizam nessa direção. Isso também pode ocorrer por meio de atos de desapropriação, os quais permitirão a revenda ou locação dos imóveis a particulares ditos “qualificados”. A desapropriação por *interesse social* também permite a concorrência ou a *concessão de direito real de uso*. Também é possível haver doação de lotes, em áreas não desapropriadas, para a formação dos *distritos industriais* e isenção dos tributos municipais¹⁷, estabelecendo, então, novas possibilidades para a relação entre o Poder Público e os particulares. Pena que essa relação não seja consagrada pelos estudiosos da área em suas possibilidades maiores, restringindo-se a questões como a *terceirização*. É isso o que podemos observar com a argumentação de Castro (2006, p.34).

37

Por fim, nesta direção da modernização das obras públicas e políticas públicas municipais, registra-se o fenômeno da terceirização de serviços, como a limpeza e conservação, de vigilância, de transporte, de manutenção e outros similares, como as cooperativas de trabalho.

Assim, como cada poder tem por função controlar os demais, encerrarei lembrando que esse controle pode ser interno ou externo. Isso significa que o Administrador Público pode identificar o erro antes

16. Os tributos podem ser ou não vinculados à ação pública. O imposto, por exemplo, é não vinculado, enquanto as contribuições e taxas o são. Podem também ser não vinculados a benefícios, como o imposto e as taxas, ou vinculados, como as contribuições de melhoria, dentre outras diferenciações possíveis.

17. Art. 5º, alínea i, do Decreto-lei Nº. 3.365, de 21 de junho de 1941.

de consolidado, ou posteriormente. Nisso consiste o *controle interno*. O *controle externo*, por sua vez, dá-se pelo Legislativo, controle esse essencialmente político. Esse tipo de controle é regulado pelo art. 31, da CF. Como visto, o §3º do art.31 da CF já previa a participação dos municípios na fiscalização das contas públicas, ao permitir-lhes o acesso às mesmas. Mas a LRF, em seu art. 49, aumenta essa disponibilidade de 60 dias para o ano todo, estendendo, ainda, dos municípios a toda a sociedade. Portanto, não apenas os representantes, mas também qualquer indivíduo pode exercer o *controle externo*. Acresce que essa fiscalização conta com um órgão técnico para auxiliá-la, qual seja, o TCU, o qual exerce esse auxílio através do “parecer prévio”, que é votado pela Câmara. Nesse sentido, cabe ao Legislativo não apenas a função de fiscalizar bem, como de julgar as contas do Executivo, aprovando-as ou não, na forma de *decreto legislativo*, contrapondo-se à função do TCU, que se restringe à fiscalização técnica das contas. Nos casos em que a Câmara Municipal rejeita as contas apresentadas, pode-se provocar o TCU ou o Ministério Público para impor a responsabilização político-administrativa do Prefeito.

38

4. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Além da relação entre Executivo e Legislativo municipais, também é de suma importância averiguar o caráter de cooperação estabelecido entre município, Estado e União. Essa cooperação pode ocorrer por meio de convênios ou consórcios administrativos. Por exemplo, as *transferências voluntárias*, que conformam convênios entre as unidades da federação, prevendo contrapartida dos municípios beneficiados.

Trabalhando esse tema, Palermo (2000), ao falar sobre “como se governa o Brasil”, lembra que a primeira consideração deve partir da análise das regras formais e informais que são inerentes à política. No caso brasileiro, dentro do que ele denominou “jogo institucional”, deve-se considerar o papel exercido por três elementos: o presidencialismo, o federalismo e a fragmentação do sistema de partidos. O presidencialismo indica a separação de Poderes, mas também a concorrência entre eles, já que tanto o Legislativo quanto o Executivo possuem funções legislativas atribuídas constitucionalmente. Ao mesmo tempo, temos um federalismo que

estabelece a relação entre a União e as subunidades. Quanto ao sistema de participação dos políticos, é considerado “fragmentado” porque contempla uma grande quantidade de partidos, dificultando, segundo o autor, a formação de “identidades partidárias”. Os conflitos entre os Poderes levam à suspeita de instaurarem uma “ingovernabilidade”; primeiro, por “[...] um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas [...]” (Palermo, 2000, p. 525). O autor argumenta que é o presidencialismo que estimula o conflito, enquanto no parlamentarismo a cooperação é inerente¹⁸. No presidencialismo, o regime de coalizão é dificultado (Rezende, 2002). Para Palermo (2000), a capacidade de mudança e, com isso, de reforma política depende diretamente da cooperação entre os Poderes. Isso é um pouco complicado, uma vez que o conflito reitera a democracia e a cooperação fechada impede o controle externo. A *ingovernabilidade* seria, então, uma característica democrática? Diante da dificuldade em implementar mudanças pela existência do conflito, voltamos à premissa, não compartilhada neste artigo, de que a *governabilidade* reside em contextos de controle pouco democrático. De certo modo, as acusações a um “sistema institucional pouco eficiente” reafirmam simultaneamente as características democráticas da CF/88. Essa é a primeira hipótese de interpretação.

39

A segunda vertente reúne todos os argumentos expostos anteriormente, mas acrescenta a eles a ideia de que, mesmo em conflito com o Congresso, o Executivo reúne grande parte do poder decisório “em suas mãos” e exclui desse processo agentes não favoráveis ou que possam criar impedimentos às suas propostas. Mas o autor descreve os limites dessa postura: 1) é sempre temporária; 2) rompe com princípios constitucionais democráticos e de representatividade. Essa vertente acredita ser inevitável a *ingovernabilidade*, nesse caso, já que o *poder de veto* do Congresso é driblado pelo “governo por decreto”, ou seja, o uso excessivo de medidas provisórias.

A terceira vertente não admite a existência de conflitos entre Executivo e Legislativo, considerando a concentração de poder para o Executivo e o enfraquecimento do Congresso devido ao grande número de partidos

18. Refere-se ao(s) conflito(s) entre Executivo e Congresso.

e sua “desorganização”. O poder dominante do Presidente é reafirmado pela distribuição das posições partidárias dentro dos gabinetes do governo. Para essa vertente não ocorre *ingovernabilidade*, posto que o processo decisório não se interrompe e o presidente dispõe de mecanismos constitucionais capazes de superar qualquer tentativa do Congresso de impedir sua ação. Portanto, não existe “paralisia decisória”, ocorrendo, então, a governabilidade, porque o Executivo possui uma ferramenta fundamental capaz de forçar a cooperação do Legislativo: “o poder legislativo do Executivo”. Só que este poder não efetua reformas constitucionais e, na verdade, consiste em uma função atípica.

40 Para a quarta vertente o poder decisório encontra-se “disperso nas instituições, em atores múltiplos com capacidade virtual de veto” (Palermo, 2000, p. 538). O Executivo tem algumas vantagens importantes: estabelece a agenda, solicita tratamento de urgência para determinadas matérias, possui funções administrativas, legislativas e distributivas. O autor explica que essa vertente entende o Executivo, por conter a iniciativa, como o agente responsável pela negociação da formulação e implementação da agenda que pretende executar, ainda que sem a necessidade da consulta ao Legislativo. Desse modo, a emissão legislativa por Medidas Provisórias (MPs) passa de mecanismo de produção legislativa que exclui o Congresso desse processo a mecanismo através do qual o Executivo negocia seu poder de iniciativa. Portanto, este artigo aproxima-se bastante desta última vertente.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O JUDICIÁRIO

Quanto ao Judiciário, no que tange especificamente às políticas públicas, muitos autores argumentam que ele não atua apenas após a aprovação daquelas pelo Legislativo, podendo também influenciar as próprias votações legislativas, o que implica dizer que,

[...] mesmo sem usar seus poderes formais, como os de revisão constitucional, o Judiciário pode ter um impacto no momento da deliberação, eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos (Taylor, 2007, p.241).

Mas o Judiciário também pode agir no momento em que as PPs serão implementadas, tanto mudando as regras quanto os seus resultados. Devo lembrar que, quando o autor fala em Judiciário, não o restringe à figura do juízo, atingindo também os agentes que contestam judicialmente as ações do Estado.

É amplamente reconhecido que, embora o Judiciário não possua ‘nem a bolsa nem a espada’ –, ou seja, nem os poderes orçamentários do Legislativo nem os poderes coercitivos do Executivo –, ele tem um considerável poder político como depositário da fé pública nas regras do jogo. [...] Ele decide quais regras são legítimas e estão em concordância com as leis locais ou a Constituição, assim como quais ações (ou omissões) representam aberrações ou infrações. Como resultado, os tribunais influenciam o curso das políticas públicas: tribunais e juízes influenciam o tipo de políticas que são implementadas e julgam a legalidade dessas políticas dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes (Taylor, 2007, p.248).

Esse papel do Judiciário, contudo, não é tão óbvio nos casos de políticas públicas locais, as quais não requerem, por exemplo, emenda constitucional; mesmo assim, não devemos desconsiderar sua importância.

41

Embora a gestão municipal seja composta pelo Executivo e Legislativo, nela também atua o Judiciário, tanto estadual quanto federal. Pretende-se que a relação entre os três Poderes seja de cooperação, ao mesmo tempo em que sua própria constituição indica a função máxima que é a de se limitarem mutuamente, como a tão comum analogia a um sistema de freios e contrapesos ilustra bem.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após considerarmos tais pressupostos e conceitos, espera-se que haja convencimento quanto à complexidade que gira em torno e compõe a discussão sobre as PPs no âmbito da Administração Pública Municipal. O presente artigo buscou dar conta apenas de uma fração dessa complexidade, qual seja, algumas implicações da existência e relações de poder na esfera política administrativa para os elementos inerentes às PPs, particularmente nos municípios. Esses últimos são entes da federação brasileira e conformam, junto com os Estados-federados, os governos subnacionais (GSN). Mas a federação completa-

se com a existência da União. Por essa razão, ao falarmos em PPs no âmbito municipal, não podemos negligenciar os poderes decorrentes das relações intergovernamentais. Além destes também devemos considerar os “pesos e contrapesos” no Estado, com suas funções típicas e atípicas, no caso o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Referências

Alcântara, Fernanda Henrique Cupertino (2010). Municipalização e políticas públicas: a regulamentação como projeto e a prática social como resposta, *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 10 (4). Disponível em <http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/csonline/article/view/757/0>. Acesso em: 04/02/2010.

Amaral, Francisco (2003). *Direito civil: introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar.

Castro, José Nilo de (2006). *Direito Municipal Positivo*. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey.

42

Falleti, Tulia (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais. *Sociologias*, 8, (16).

Guimarães, Deocleciano Torrieri (2006). *Dicionário Técnico Jurídico*; 8ª edição; São Paulo: Rideel.

Palermo, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Rio de Janeiro, *Dados*, 43,(03).

Palermo, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados* [online], 43, (3), pp. 521-557.

Rezende, Flávio da Cunha (2002). Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política/Curitiba*, (19).

Taylor, Matthew (2007). O judiciário e as políticas públicas no Brasil; *Dados*; 50, (02), p. 229-257.

FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Jean Mário Araújo Costa*, Maria Couto Cunha**
e Rosemeire Baraúna M. de Araújo***

RESUMO

As características do modelo federalista adotado pelo Estado brasileiro são o tema central deste artigo. Especificamente, abordamos as questões relacionadas à educação através do viés da cooperação estabelecida em lei e que envolve as instâncias federal, estadual e municipal. O texto resulta de um levantamento bibliográfico que objetivou a compreensão do federalismo em seu aspecto conceitual, sua relação com o processo de descentralização e, principalmente, as relações intergovernamentais advindas dessa forma de organização, enfocando as implicações para a gestão da educação municipal. As discussões apresentadas à luz da literatura demonstraram que, apesar dos avanços oriundos da Constituição de 1988 e da LDBEN de 1996, o pacto federativo ainda apresenta muitos desafios no tocante à cooperação para promover a educação nacional, situação que tem gerado implicação para os municípios brasileiros, instância que mantém relações de proximidade com a população e suas demandas.

43

Palavras-chave: Educação municipal. Federalismo. Relações intergovernamentais.

FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEÑO: IMPLICACIONES EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

RESUMEN

Las características del modelo federativo adoptado por el Estado brasileño son el tema central de este artículo. Específicamente, nosotros abordamos

* Doutorando do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia.

** Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia.

*** Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia.

las cuestiones relacionadas a la educación a través del bias de la cooperación establecida en ley y que envuelve las instancias federal, provincial y municipal. El texto resulta de un levantamiento bibliográfico que tuvo por objetivo la comprensión del federalismo en su aspecto conceptual, su relación con el proceso de descentralización y, principalmente, las relaciones intergubernamentales advenidas de esa forma de organización, con enfoque en las implicaciones para la gestión de la educación municipal. Las discusiones presentadas a la luz de la literatura demostraron que, a pesar de los avances oriundos de la Constitución Brasileña de 1988 y de la LDBEN de 1996, el pacto federativo presenta aún muchos desafíos en lo que respecta a la cooperación para promover la educación nacional, situación esa que ha generado implicaciones para los municipios brasileños, instancia que mantiene relaciones de proximidad con la población y sus demandas.

Palabras clave: *Educación municipal. Federalismo. Relaciones intergubernamentales.*

BRAZILIAN COOPERATIVE FEDERALISM: IMPLICATIONS FOR THE MANAGEMENT OF MUNICIPAL EDUCATION

44

ABSTRACT

The central theme of this article is the characteristics of the federalist model adopted by the Brazilian State. Specifically, we addressed issues related to education through the bias of the cooperation established by law and that involves federal, state and municipal levels. The text results from a literature survey aimed to the understanding of federalism in its conceptual aspects, its relation to the process of decentralization and intergovernmental relations mainly stemming from this form of organization, focusing on the implications for management of municipal education. The discussion on the literature showed that despite the advances from the Brazilian Constitution of 1988 and the 1996 LDBEN, the federative pact still presents many challenges in terms of cooperation to promote national education, situation that has generated implication for Brazilian cities, whose proceedings maintain close relations with the population and their demands.

Keywords: *Education City. Federalism. Intergovernmental Relations.*

1. INTRODUÇÃO

O estudo sobre políticas públicas sociais, neste caso, as educacionais, não pode se alhear das reflexões sobre o federalismo como forma de organização do Estado Brasileiro desde 1889. O sistema federativo brasileiro, instituído juntamente com a República, foi outorgado como forma de preservar a unidade territorial sob o signo de um pacto com as Províncias assim elevadas à condição de unidades autônomas, além de promover-se como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas.

Na década de 1990, a partir do agravamento da crise econômica mundial, diagnosticada como crise do Estado, foram tomadas algumas iniciativas para reduzir o Estado numa perspectiva de redimensionamento do seu papel. Nesse sentido, as políticas governamentais sinalizaram a racionalidade financeira implicando a redução dos gastos públicos. Esse período também foi marcado pela focalização e intensificação de ações voltadas à reformulação da educação, principalmente, nos aspectos financeiros, incentivando novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da educação básica.

45

Nesse contexto, este trabalho tem a finalidade de apresentar algumas reflexões sobre a configuração das políticas do sistema federativo e seus reflexos no setor educação, procurando discutir os seguintes questionamentos: em que consiste o federalismo cooperativo brasileiro? Quais os delineamentos da descentralização nas políticas sociais, especialmente as educacionais? Quais os impasses do modelo federativo cooperativo na gestão da educação municipal?

Para isso, o texto procura, inicialmente, apresentar uma breve trajetória conceitual e histórica, seguindo com uma reflexão acerca das relações entre federalismo e descentralização, federalismo e relações intergovernamentais e impasses do pacto federativo. Por fim, procura discutir algumas questões sobre as atuais políticas públicas educacionais no contexto do federalismo cooperativo brasileiro a partir da Constituição de 1988.

2. CONCEITO E ORIGEM DO FEDERALISMO

Remonta ao século XVIII o surgimento do termo federalismo¹ para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos resultante da união territorial do poder das colônias para formar um Estado. Com a vitória na Guerra de Independência, foi criada uma confederação² de estados livres e independentes, mas logo começaram a se manifestar os problemas relativos à necessidade de certa força do poder central que permitisse estabelecer a lei e a ordem, que regulasse o comércio, as dívidas e as negociações externas do país. Daí surgiu uma solução conciliatória, pactuada, estabelecida em convenção entre os entes confederados, que, do ponto de vista da organização política e administrativa, mantivesse a autonomia das unidades territoriais, ao mesmo tempo em que assegurasse a unidade nacional: federação.

46 Lijphart (1999), apud Arretche (2002, p.26), define Estados Federativos como “[...] forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Rodden (2005, p. 17) afirma que “[...] acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua”. Já o regime de Estado Unitário³ se dá dentro de um governo central, com autoridade exclusiva de um Estado e com jurisdição integral em todo o país. “Não há autonomia das divisões administrativas, assim estas são diretamente subordinadas à autoridade do poder central mediante delegação” (Cury, 2006, p. 116).

Assim, o federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do

1. Em 1786, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay esforçaram-se para a divulgação jornalística constituída por uma série de 85 artigos chamados “federalistas”, numerados segundo a ordem de publicação.

2. A confederação indica a união entre várias nações autônomas que se reúnem em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações. Exemplos de confederação são a Suíça e a Bósnia Herzegovina (Cury, 2006, p. 116).

3. Exemplos típicos de Estado Unitário: França, Uruguai, Portugal e Brasil imperial (Cury, 2006, p. 116)

poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do país.

Cury (2006, p. 114) define federação

[...] como uma união de membros federados, que formam uma só unidade soberana: o Estado. Ou seja, no caso do Brasil, é o que denominamos de União. No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais. Estas gozam de autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas.

Souza (1998) chama a atenção para a emergência de formas federativas em países e em instituições que não são uma Federação e ainda a existência de grande variedade na prática dos princípios federais dentro de cada federação. Essa mesma autora afirma que “[...] a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (Souza, 1998, p. 575).

47

Assim, o federalismo desenvolvido no Brasil e amparado legalmente pela Constituição de 1988 se defronta com a amplitude geográfica, a diversidade econômica e a capacidade de governabilidade que envolve o território nacional. Os impasses oriundos desse cenário político, econômico e estrutural geraram distintas posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, bem como se fizeram distintos os rumos das políticas públicas na redefinição do papel do Estado no âmbito das reformas intensificadas nos anos 90.

3. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

Como vimos anteriormente, o sistema federativo brasileiro foi instituído, juntamente com a República, como forma de preservar a unidade territorial, além de promover-se como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que travancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas.

Portanto, se, nos Estados Unidos, o federalismo surgiu como alternativa das tendências centralizadoras, no Brasil, surgiu como alternativa à centralização política e administrativa no período colonial e imperial, predominando uma concepção que identificou o federalismo com maior descentralização. Contudo, essa concepção deve ser relativizada “[...] na medida em que, como derivada da idéia de contrato social, a idéia de federação pode estar associada a uma lógica de perfil centralizador e até mesmo antidemocrático” (Araújo, 2006, p. 5).

Convém salientar que a existência de um sistema político descentralizado não fornece subsídios necessários para qualificar um modelo federalista de organização do Estado. O federalismo pressupõe uma autonomia política e financeira, instituída por uma Constituição que determine a estrutura do Estado. Outra condição é a existência de mais de uma esfera de governo para que se constituam autônomas nos âmbitos financeiro, administrativo e político. Soma-se a esses requisitos a indissociabilidade das esferas instituídas nacionalmente, bem como a repartição de competências através de um regime cooperativo de governo (Casseb, 1999).

48

Considerando esses aspectos, a descentralização se torna um elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que essas são dotadas de condições para gerir seus recursos e atender às demandas apresentadas pelas políticas locais. No caso do Brasil, há autores que argumentam que não houve um processo de descentralização, mas de desconcentração. Essa constatação está vinculada à incapacidade da União em prover seus entes federados de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas. Assim, a autonomia política se deparou com condições administrativas desfavoráveis em grande parte dos municípios brasileiros, comprometendo a implementação de políticas de forma articulada, reservando a estes a função de executores de propostas instituídas pela União.

Com relação aos conceitos de descentralização e desconcentração, apesar de estarem relacionados com a forma de distribuição do poder nos estados modernos, existem diferenças fundamentais entre eles. Enquanto a descentralização implica transferência de competências e

de poder, a desconcentração se limita à distribuição de tarefas, através da fragmentação e segmentação de políticas públicas, com vistas a um maior controle político e social pelo poder central. Isso quer dizer que a descentralização resulta de um embate de forças por mais espaço de poder na direção de um pacto que, explícita ou implicitamente, estabeleça as relações e competências dos entes federados envolvidos. Daí entender-se a descentralização como intrínseca ao federalismo (Egler & Mattos, 2003).

Apesar dessa relação necessária entre federalismo e descentralização, é importante observar que, na prática, torna-se imprescindível às instâncias que dão unidade a esse regime ultrapassar a condição de executores de políticas e avançar no sentido da construção de suas próprias leis e elaboração de estratégias próprias de alcance dos objetivos estabelecidos no âmbito local. Para tanto, faz-se mister o estabelecimento de relações baseadas no respeito mútuo e orientadas por uma iniciativa de intercolaboração entre as instâncias federadas, superando dessa forma a competitividade na provisão de serviços sociais.

4. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA PERSPECTIVA DO FEDERALISMO COOPERATIVO

Em meados da década de 1940, com o processo de abertura política após a superação do período de exceção do Estado Novo, o municipalismo ganhou contornos nítidos, como movimento reivindicatório que conseguiu assegurar, na Carta de 1946, dispositivos que previam a repartição de rendas e competências para os municípios. Um dos principais líderes desse movimento foi Rafael Xavier que, desde a década de 1930, debatia a necessidade de uma reforma tributária que levasse em conta uma discriminação de rendas favorável aos municípios.

Após o fim do regime ditatorial e a instauração de um processo de democratização política, a campanha municipalista foi retomada com a atuação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Ao lado disso, a redistribuição das receitas públicas para dotar as unidades federadas de maior autonomia financeira deu início a um percurso de mudanças fundamentais para a superação do conceito de Estado

centralizado. Esse processo de descentralização financeira foi seguido pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias administrativas, principalmente no que diz respeito às políticas sociais.

Com relação a esse fato, Egler e Mattos (2003, p. 427) afirmaram que,

No Brasil, diferentemente de outros países na América Latina, a descentralização que culminou na Constituinte de 1988, não foi iniciativa do governo central, mas iniciou-se no final da década de 1970 junto com a crise econômica e a luta pela redemocratização, a partir dos governadores e prefeitos.

Já Arretche (2002) alerta que as reformas das instituições políticas ao longo dos anos 1980 particularmente, a retomada de eleições diretas em todos os níveis de governo após a ditadura militar instaurada em 1964 e as deliberações da Constituição Federal de 1988 recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro. Posteriormente, nos anos 1990, já completada a institucionalização do Estado Federativo, investiu-se num extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais.

50

Variações do contexto histórico brasileiro concorreram para muitas flexibilizações conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados, segundo Cury (2006, p.115):

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.
2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro como o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.
3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. E, ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60.

Para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição de 1988 instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados. Comentando esse sistema, Cury (2006, p. 121-122) afirma que

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

O primeiro limite para a operacionalização do desenho constitucional pautado na colaboração recíproca entre os entes federados, apontado por Cury (2006), advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a legislação complementar, exigida pela Constituição em seu parágrafo único do artigo 23⁴. Vale dizer que, na educação, a EC 14 e a LDB 9394/96 apresentam melhor definição legal das incumbências e da abrangência das instâncias federal, estadual e municipal e dos próprios estabelecimentos escolares (Saviane, 1997).

51

O federalismo cooperativo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constituiu alternativa para a resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. Nessa relação torna-se viável o estabelecimento de objetivos comuns, ao mesmo tempo em que há respeito às formas de alcançá-los, considerando as distintas realidades que envolvem o território e a população de cada ente

4. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

federado. Assim, nesse sistema, deve haver uma independência na ação, preservando-se as peculiaridades locais.

Apesar de a cooperação ser uma condição necessária no regime administrativo brasileiro, algumas estratégias utilizadas para implementar políticas comuns comprometem sua efetividade. Exemplificando essa afirmativa, na área de educação, alguns programas e projetos são gestados na esfera federal e disponibilizados aos estados e municípios que, por não compreenderem aspectos importantes da essência desses projetos, ou por não possuírem condições técnicas e financeiras de atender aos requisitos, imputam mudanças na execução e, em consequência, alteram o alcance dos objetivos propostos.

5. IMPASSES DO PACTO FEDERATIVO

52

Tomando em consideração a natureza dos problemas que caracterizam a crise do federalismo brasileiro, estudos de Barreto e Vigevani (2004) apontam que as dificuldades enfrentadas relacionam-se diretamente com as questões de maior complexidade, envolvendo a vasta extensão territorial e a existência de enormes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais, intra e inter-regionais. Além disso, esses autores pontuam que a federação brasileira está requerendo um novo tipo de legitimidade que depende de um esforço de construção de cooperação, capaz de ir além dos acordos entre as elites dominantes, ou seja, de caminhar no sentido de institucionalizar também os interesses coletivos (Barreto & Vigevani, 2004, p. 38-39).

Assim, podemos perceber que a natureza dos problemas do federalismo no Brasil demonstra que as dificuldades dos municípios brasileiros não se resolvem somente com as reformas tributárias. Embora importantes tais reformas, revelam-se impotentes para consolidar um pacto capaz de aperfeiçoar a Federação brasileira no sentido de aproximá-la do seu conceito original.

Outra questão relevante é que a descentralização político-institucional na Carta de 1988, acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios, causou também o mais expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros. Tomio (2005, p.

103) assinalou que essa situação “[...] despertou preocupações sobre as conseqüências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, do desperdício fiscal e da instabilidade na gestão das políticas públicas”.

Do ponto de vista legal ou administrativo, o município só existe por autorização ou delegação de poder jurídico superior, ou seja, a origem da instituição municipal depende sempre da vontade, da manifestação de um poder que lhe é superior. Não obstante, a partir da Constituição de 1967 até o ano de 2000, a divisão territorial brasileira foi aprofundada. Por força constitucional, os Estados passaram a decidir sobre a criação de novos municípios, o que antes era de responsabilidade da União. Estudos de Faria (2006, p. 70) apontam que, no período de 1988 até o ano de 2000, foram criados 1.438 municípios no Brasil (cerca de 25% de todos os municípios), acelerando o processo de instabilidade institucional no ordenamento federativo e, conseqüentemente, a fragmentação municipal.

Em larga escala, essas iniciativas envolveram micro e pequenos municípios, até que, em 1996, com a recentralização normativa para a esfera da União através da Emenda Constitucional 15/1996⁵, ocorreu um refreio desse processo, significando que determinados acordos políticos entre estados e municípios deixariam de prevalecer no critério central de desmembramento dessas localidades.

53

No Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais e, diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos. Com isso, a estrutura organizacional do sistema social vem sendo profundamente redesenhada a partir da implantação de programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para a esfera municipal.

Conforme já assinalado, a importância relativa dos governos municipais no Brasil vem sendo alcançada a cada nova constituição federal, principalmente com a Constituição de 1988. Nesse período, elevou-se consideravelmente o volume de recursos próprios dos municípios

5. A Emenda 15/96 retirou das unidades federadas a autonomia de regulamentar sua divisão político-administrativa interna. A partir dessa emenda o processo de fragmentação municipal voltou a ser regulamentado por Lei Complementar Federal (Tomio, 2005, p. 105).

e, em consequência, importantes tarefas, antes assumidas pela União ou pelo Estado, passaram a ser de responsabilidade do município. Para Souza (2004), tais recursos, no entanto, são distribuídos de forma muito desigual, dada a grande heterogeneidade socioeconômica e demográfica do país. Além disso, no Brasil, a definição oficial de município não faz distinção entre tais localidades, considerando a enorme diversidade dos 5.564 municípios, nem mesmo em relação ao grau de urbanização e a separação entre áreas urbanas e rurais. Assim, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais não é tarefa simples.

Nesse cenário, destaca-se que,

[...] embora a descentralização tenha sido um dos objetivos dos constituintes de 1988, estudos desenvolvidos apontam para a consolidação de políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos (Souza, 2004, p. 34).

54 A transferência de responsabilidades depende ainda de estratégias indutivas desenhadas para delegar a implementação de uma dada política a outro nível de governo, de forma a superar os obstáculos à descentralização. Além disso, esse processo pode desencadear

“[...] barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados” (Arretche, 1999, p. 115).

Por esse motivo, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só pode ser substancial na medida em que as administrações locais avaliem as suas condições técnicas, políticas e financeiras a partir da assunção das atribuições de gestão, ou, pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo.

A descentralização das políticas sociais em nível local configurou-se com mais intensidade na municipalização da provisão dos serviços universais de saúde e educação, exclusivamente no ensino fundamental, sendo que ambas as políticas foram concebidas como um sistema

complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções. Geralmente, nesse processo, os entes federados dotam-se de características autoritárias. Isso se resume na seguinte situação: a instância federal pretende agir como determinante sobre a estadual e esta sobre a municipal.

O federalismo se configura como técnica pragmática (Watts, 2002): por isso, os efeitos gerados nas relações estabelecidas entre as esferas envolvidas dependem das condições de cada realidade, o que origina também experiências diversificadas. Além disso, essas relações são desenvolvidas em um campo de tensões intergovernamentais, vez que a legislação não determina com clareza as atribuições de cada ente, gerando ao poder local a responsabilidade de atender as demandas da população.

6. FEDERALISMO E EDUCAÇÃO

A compreensão do estágio em que se encontra a educação brasileira está vinculada às características do modelo federalista que se desenvolve no país, tendo em vista o impacto dessa forma de organização para a criação e implementação de políticas públicas para o setor educação e a repercussão dessas nos estados, municípios e distrito federal.

55

A Constituição de 1988 deixa claro, no artigo 211, que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Assim, sendo a educação afeita a todos os entes federativos, diz-se que ela é uma matéria de natureza concorrencial. O regime de colaboração, que deve ser recíproco, supõe normas e finalidades gerais, mediante ações articuladas e compromissadas entre os entes federados na repartição de responsabilidades e competências na prestação de serviços, nesse caso, educacionais. Esse dispositivo da Carta original de 1988 nos remete à reflexão a partir de uma citação de Bobbio (1997, p. 101):

Limito-me a observar que, por reação a esse fenômeno difuso de responsabilidade coletiva, no qual ninguém é responsável e responsáveis são sempre os outros, é frequente a afirmação igualmente falsa de que somos todos responsáveis, uma assunção genérica, generalizada e, além do mais, evasiva de uma culpa coletiva segundo a qual, ainda uma vez, sendo todos culpados, ninguém é culpado.

Por esse motivo, alguns autores, dentre esses Araújo (2005) e Cunha (2007), afirmaram que a Constituição de 1988 caracteriza-se pela definição imprecisa quanto ao regime de colaboração, vez que situa o Poder Público como responsável por assegurar o direito à educação com uma organização extremamente descentralizada, sem definir, de forma clara, as competências dos entes federados na prestação desses serviços. Faria (2006), também, alerta que as implicações políticas e sociais que delimitam a questão local no Brasil estão diretamente ligadas ao modelo do federalismo adotado.

56 A Constituição de 1988 ampliou a faculdade de se governar dos Municípios e dispôs para eles, no campo educacional, uma relativa autonomia. No entanto, somente a partir das diretrizes gerais estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, ficou explícita a possibilidade da União, dos Estados e dos Municípios de livre organização de seus sistemas de ensino, obedecendo às suas prioridades, estabelecendo ainda para os municípios a atribuição de integração de seus órgãos e instituições oficiais às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, ressaltando a integração entre os sistemas mediante regime de colaboração.

A Emenda Constitucional 14/96⁶ e, recentemente, a Emenda Constitucional 53/2006⁷, apesar de se caracterizarem como estratégias indutivas de responsabilização do ensino fundamental e educação infantil pelos municípios, também podem ser consideradas instrumentos legais na tentativa de definição do regime de colaboração entre os entes federados (Duarte, 2005).

6. A Emenda Constitucional 14/96 criou um Fundão, subvinculando 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS) do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) e do Imposto de Produtos Industrializados para exportação (IPI) para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

7. A Emenda Constitucional 53/06 criou um Fundo nos moldes da EC 14/96, subvinculando 20%, a partir do terceiro ano em vigor, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) e do Imposto de Produtos Industrializados para exportação (IPI), do Imposto sobre Circulação de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto Territorial Rural (ITR) e do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* (ITCM) para a manutenção e desenvolvimento de toda a educação básica.

Todavia, mesmo situando o papel suplementar da União, manteve a necessidade de explicitação das diretrizes operacionais para a efetivação do regime de colaboração entre Estados e Municípios. Somam-se a isso as conclusões feitas por alguns autores de que esses mecanismos do governo federal na área educacional, como é o caso da política de fundos na educação, trazem muito pouco dinheiro novo ao caixa municipal, exceto nos municípios mais pobres (Davies, 1998; Souza, 2004). Já dizia Bobbio (1997, p. 36): “[...] uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder”.

Assim, políticas apontadas como mecanismos de superação de constrangimento financeiro entre entes federados foram engendradas pelo governo federal, através da adoção de novos desenhos e formas de financiamento, visando à municipalização da provisão de serviços sociais.

Anteriormente à introdução desses novos desenhos, era comum a acusação de que a Constituição de 1988 havia transferido recursos, mas não competências, para os governos subnacionais. No entanto, a experiência brasileira demonstra que a questão da transferência de responsabilidades pela provisão de serviços sociais, em especial a educação, entendida como estratégia de descentralização, não se restringe à existência de mais recursos financeiros. Reportando sobre como se caracteriza o repasse das atribuições do governo central para os níveis subnacionais, Rodden (2005, p. 15) esclarece que

57

[...] muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais. Na vasta maioria dos casos, a descentralização envolve um movimento de uma situação de completo controle do governo central para a de um envolvimento conjunto entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais.

No caso brasileiro, a União reservou para si algumas atribuições que configuram o controle explicitado por essa citação de Rodden (2005), entre as quais destacam-se: a regulamentação do sistema educacional (duração da educação obrigatória, credenciamento de

instituições educacionais, parâmetros curriculares nacionais, definição da qualificação docente mínima, exigências para passar de um nível a outro, estabelecimento de normas gerais sobre validação de títulos etc.); função supletiva e redistributiva dos recursos financeiros; desenvolvimento e manutenção de sistema de informação sobre educação; desenvolvimento de avaliações em todos os níveis; provisão de ensino técnico; aplicação da política do livro didático, entre outros (Morduchowiez & Arango, 2010).

Aos municípios foram lançadas as possibilidades de escolha sobre a construção de um sistema educacional próprio ou se associar ao sistema estadual e, entre as competências atribuídas por lei para essa instância, está a provisão da educação infantil e do ensino fundamental. Contudo, há constantes apelos para o desenvolvimento de parcerias para ofertar ensino médio (Projeto Ensino Médio no Campo) e educação superior (Universidade Aberta do Brasil), ambos com implicações financeiras e de pessoal para a gestão municipal.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo é, pois, uma das formas de distribuição das competências no âmbito da ordem jurídica do Estado, que se opõe ao Estado-único. Trata-se de um arranjo complexo, no qual a existência de mais de um poder sobre o mesmo território resulta na necessidade de constante cooperação para evitar, de um lado, o conflito de competências e, de outro, a supremacia de um poder sobre os demais.

Podemos considerar que o texto constitucional aprovado em 1988 inovou ao incluir o município como um terceiro ente federado, caso único nas federações existentes, além de atribuir-lhe protagonismo na descentralização de competências, principalmente na área social. A valorização dos governos municipais na América Latina guarda sua origem, simultaneamente, nos processos de redemocratização, impulsionados a partir da década de 1970, e na reestruturação produtiva por que passa a economia capitalista nesse período. Assim, esse fenômeno opera em duplo movimento: “por um lado a redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e por outro, as mudanças organizacionais e de gestão no setor público” (Duarte, 2001, p. 1).

Todavia, se, por um lado, isso repercutiu na possibilidade da participação direta do cidadão na gestão dos serviços públicos, por outro, significou a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a diversidade das demandas e da capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.564 municípios brasileiros (Araújo, 2006).

A ausência de uma ação coordenada no processo de descentralização, iniciado a partir de 1988, é apontada por alguns estudiosos, dentre esses Santos e Ribeiro (2004), como fator que tem estimulado o surgimento de atribuições concorrentes entre as distintas instâncias do governo. Nesse contexto, Estados e Municípios não conseguem definir com clareza seus papéis e, dentro desse ambiente de profunda competição, lhes faltam, na maioria das vezes, não somente as condições técnicas (político-administrativas) como, principalmente, as financeiras. Segundo esses mesmos autores:

Assiste-se a partir desse momento ao acirramento do conflito federativo e, embora as instâncias subnacionais tenham ampliado significativamente os seus gastos inclusive na área social, estão muito longe de cobrir as imensas necessidades atuais, especialmente em áreas mais pobres como o Nordeste, onde a grande maioria dos municípios se encontra em condições de alto grau de dependência financeira e indigência social (Santos & Ribeiro, 2004, p. 252).

59

Diante disso, o grande desafio reside em conciliar a crescente demanda por serviços básicos (saúde, educação, habitação, segurança etc.) e o compartilhamento de ações entre os entes federados, vez que o processo de descentralização tem focalizado o município como o principal responsável pela gestão e execução de políticas públicas, condicionando o desenvolvimento local à capacidade dele em firmar parcerias e convênios com outras instâncias da federação. Nesse aspecto, convém uma análise que envolva a capacidade de articulação política dos municípios brasileiros e as possibilidades de promover o desenvolvimento local via regime de cooperação. Para tanto, é preciso focalizar os procedimentos de construção das políticas municipais de educação através de seus planos de gestão, bem como os critérios para

a seleção das prioridades e estratégias para alcance das competências que lhes confere o pacto federativo.

Referências

Araújo, Gilda Cardoso de (2005). *Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

Araújo, Gilda Cardoso de (2006). Município, federação e educação: instituições e idéias políticas no Brasil. In: Reunião Anual da ANPED, 29, Caxambu. *Anais eletrônicos*. Caxambu, MG: ANPED, 2006. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-1909--Res.pdf>. Acesso em: 10/03/2010.

Arretche, Marta T. S. (jun., 1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 14, (40), p. 111-141. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 14/03/2010.

60

Arretche, Marta T. S. (set., 2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, 23, (80), p.25-48, Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 10/03/2010.

Barreto, Maria Inês; Vigevani, Tullo (2004). Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In: Martins, Ângela Maria; Oliveira, Cleiton de; Bueno, Maria Sylvia Simões (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A.

Bobbio, Norberto (1997). *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: UNESP.

Casseb, Paulo A. (1999). *Federalismo*. Aspectos contemporâneos. Coleção Saber Jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira.

Cunha, Maria Couto (2007). Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal. In: Simpósio

Brasileiro de Política e Administração de Educação, 23, Porto Alegre. *Anais eletrônicos*. Porto Alegre: ANPAE. Disponível em <<http://www.isecure.com.br/anpae/277.pdf>>. Acesso em: 15/05/2010.

Cury, Carlos Roberto Jamil (2006). Federalismo político e educacional. In: Ferreira, Naura Syria Carapeto (Org.). (1998). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro.

Davies, Nicholas (1998). *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados.

Duarte, M. R. T. (2001). Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: Reunião Anual da ANPED, 24, 2001, Caxambu. *Anais eletrônicos*. Caxambu, MG: ANPED. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/24/T0593764807949.doc>>. Acesso em: 21/04/2010.

Duarte, M. R. T. (out.,2005). Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, 26, (92), p. 821-839. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>>. Acesso em: 05/05/2010.

61

Egler, Cláudio; Mattos, Margarida (2003). Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e pesquisa em Geografia, 5, 2003, Florianópolis. *Anais eletrônicos*. Rio de Janeiro: UFRJ. Disponível em: <http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_1.pdf>. Acesso em: 15/05/2010.

Faria, Lia (jan./jun.,2006). A questão local: um debate para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, 22, (1), p. 67-84.

Morduchowicz, Alejandro; Arango, Aída (2010). Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: Oliveira, Romualdo Portela de; Santana, Wagner (Orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.

Rodden, Jonathan (jun., 2005). Federalismo e descentralização em

perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, (24), p. 9-27.

Santos, Reginaldo Souza; Ribeiro, Elizabeth Matos (2004). As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil, p. 251-274; In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). *Desigualdades regionais*. Salvador.

Saviani, Dermeval (1997). *A nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas*. 2ª. Ed., Campinas, SP: Autores Associados.

Souza, Celina (jan. 1998). Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 41, (3), p. 569-591.

Souza, Celina (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18, (02), p. 27-41.

62 Tomio, Fabrício Ricardo de Limas (2005). Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, (42), p. 103-120.

Watts, R. (2002). The Relevance Today of the Federal Idea. In: Internacional Conference on Federalism, Switzerland, 2002. *Proceeding...* Ontario, Canada: Forum of Federations. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismtoday.php>>. Acesso em: 08/05/2010.

SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y TAREAS DE LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA

Marco Aurelio Navarro Leal*

RESUMEN

El documento inicia con una breve exposición sobre las principales perspectivas que compiten en el estudio de la sociedad del conocimiento, como son las perspectivas informática, economicista y conceptual. En cada una de estas, las universidades están llamadas a desempeñar un papel diferenciado. Este nuevo marco de referencia debe también ser considerado en la discusión sobre balance y prospectiva de sus compromisos y tareas en el marco del desarrollo de América Latina.

Palabras clave: *Sociedad del conocimiento. Modelos mentales. Tareas de la universidad.*

SOCIEDADE DO CONHECIMENTO E TAREFAS DA UNIVERSIDADE NA AMÉRICA LATINA

63

RESUMO

O documento se inicia com uma breve exposição sobre as principais perspectivas que competem no estudo da sociedade do conhecimento, como são as perspectivas da informática, da economia e a conceptual. Em cada uma dessas, as universidades estão sendo chamadas a desempenhar um papel diferente. Esse novo marco de referência deve também ser considerado na discussão sobre balanço e prospectiva de seus compromissos e tarefas no marco do desenvolvimento da América Latina.

Palavras-chave: *Sociedade do conhecimento. Modelos mentais. Tarefas da universidade.*

* Secretário da Sociedad Mexicana de Educación Comparada e Docente da Universidad Autónoma de Tamaulipas/México.

THE SOCIETY OF KNOWLEDGE AND THE TASKS OF THE UNIVERSITIES IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

This paper begins with a brief exposition about the principal perspectives that interfere in the study of the society of knowledge, such as the perspectives on informatics, economy and conception. And the universities are called to perform different roles in each of those aspects. This new reference mark also must be considered in the discussion on oscillation and prospective about their responsibilities and tasks in the mark of Latin America development.

Keywords: *Society of Knowledge. Mental Models. Tasks of Universities.*

1. INTRODUCCIÓN

64

La *sociedad del conocimiento* es un término sobre el cual se tienen distintas nociones, según sus estructuraciones discursivas. Quienes estudian este campo, el del discurso, refieren que en su estructuración interviene tanto la cognición social como la ideología, las cuales ayudan a la construcción de modelos mentales que van encadenando sistemas de creencias socialmente compartidas por los distintos miembros de una colectividad de actores sociales (Van Dijk, 1996, 2005).

Así, es comprensible que sobre los fenómenos complejos de la sociedad existan distintas nociones, a partir de la comunidad desde la cual aquellos se perciben, se describen y se explican, de ahí que para los estudiosos de las ciencias sociales sea importante identificar las distintas ópticas, o perspectivas, desde las cuales se observan y analizan los fenómenos, pues de ello dependerán las decisiones sobre su abordaje epistemológico y metodológico.

En este sentido, el presente ensayo tiene como propósito iniciar y proponer un acercamiento hacia la identificación de distintas perspectivas que permiten estudiar el fenómeno de la sociedad del conocimiento, puesto que en muchas ocasiones las nociones discursivas sobre el futuro de la educación se producen desde centros hegemónicos

distintos a los países latinoamericanos. Resulta importante el análisis crítico que permita discernir sobre el papel que a las universidades de la región les toca desempeñar en el concierto mundial sin perder de vista la misión e identidad que a través de su historia se han forjado y que les han dado cierta especificidad distintiva.

Dilucidar sobre estas perspectivas resulta relevante, puesto que desde cada una de estas se producen sentidos que orientan la explicación y conceptos, no solo para el análisis del fenómeno sino también para la formulación discursiva y política sobre el papel de la educación en general, y de la universidad latinoamericana en particular, ya que para cada una de estas nociones de sociedad del conocimiento corresponde a la universidad un papel diferenciado, aspecto hacia el que encaminamos estas reflexiones.

2. PERSPECTIVAS SOBRE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Las percepciones que se han generado actualmente sobre el fenómeno de la globalización, especialmente las relacionadas con su dimensión económica, política, ideológica y cultural, tienen cierto correlato con distintos períodos de la historia universal, como el descubrimiento de América, la conquista, el mercantilismo, el liberalismo y las guerras mundiales; pero la actual fase de desarrollo del capitalismo, ha traído consigo no solamente una reorganización de la división internacional del trabajo, sino también nuevos esquemas en los sistemas de producción, distribución y consumo de productos y servicios a una escala mundial. Esta nueva fase del capitalismo mundial ya había sido observada al menos desde hace poco más de un siglo, como por ejemplo en el Manifiesto Comunista de 1847:

65

Mediante la explotación del mercado mundial, el capitalismo ha imprimido un carácter global a la producción y al consumo de todos los países. Muy a pesar de los reaccionarios, ha privado a la economía de su base nacional. [...] Los viejos poderes locales y nacionales y el aislamiento económico dejan paso a un comercio universal y a una universal interdependencia de las naciones. Y cuanto acontece en el plano de la producción material, resulta también aplicable a la cultural. Los productos culturales de las diferentes naciones se convierten en bien común. La estrechez y cortedad de miras nacionales se

van haciendo imposibles con el tiempo y, a partir de las diferentes culturas nacionales y locales, se va configurando una cultura universal.

En este sistema económico mundial, que adquiere nuevas dimensiones a partir de la reestructuración de bloques económicos iniciada tras la caída del muro de Berlín y en el que todas las naciones participan, aunque con distinta intensidad, se supone que el conocimiento se ha convertido en un factor o insumo para la producción y en una mercancía cuyo valor económico puede alcanzar niveles insospechados en el mercado global. En este contexto, el término “sociedad del conocimiento” surge en relación a aquellas sociedades cuya economía tiene una fuerte base en el conocimiento útil para la producción.

66 Tres claras tendencias sobre la percepción de la sociedad del conocimiento se pueden observar a través de las distintas declaraciones políticas y académicas, que en este ensayo se denominan “perspectivas” porque la enfocan desde diferentes puntos de vista. Por una parte están aquellas que tienden a enfatizar el valor de la información, y las tecnologías que permiten su acceso, como un factor cuya fuerza incide en los procesos de información y comunicación de los individuos y las sociedades; mientras que, por otra parte, estarían las declaraciones que tienden a poner el énfasis en el valor económico del conocimiento. Una tercera perspectiva tiene su foco de atención en la parte conceptual, es decir, en los procesos individuales, institucionales y sociales mediante los cuales se procesa la información para transformarla en conocimiento.

Se advierte que, si bien en ocasiones estas perspectivas no aparecen perfectamente diferenciadas en su formulación discursiva, por propósitos didácticos hacemos referencia a algunos fragmentos que, por sus pronunciamientos, nos parecen ejemplares.

3. LA PERSPECTIVA TECNOLÓGICA

En la primera perspectiva, la información y sus tecnologías adquieren un peso desmedido en la resolución de los problemas del desarrollo de las sociedades. Como ejemplo se puede citar la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Información, reunida en Ginebra en mayo del 2004, bajo los auspicios de la ONU:

Nuestro desafío es encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre, instaurar la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar asociaciones mundiales para el desarrollo que permitan forjar un mundo más pacífico, justo y próspero (ONU, 2004a, p. 32).

El Plan de Acción, derivado de la misma cumbre, enuncia que:

En el presente Plan de Acción la visión común y los principios fundamentales de la Declaración de Principios se traducen en líneas de acción concretas para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, con inclusión de los consignados en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración y el Plan de Aplicación de Johannesburgo, mediante el fomento del uso de productos, redes, servicios y aplicaciones basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y para ayudar a los países a superar la brecha digital (ONU, 2004b, p. 47).

67

En esta declaración se puede observar que es tal la magnificación del potencial de la información y la tecnología, que se les dota de poderes mágicos. La erradicación de la pobreza extrema y del hambre ya no requiere de procesos políticos y sociales, se hace con el uso de “servicios y aplicaciones basados en las tecnologías de la información”.

En esta perspectiva, los problemas de desigualdad social son percibidos como “brecha digital”, como brecha de conectividad. Las sociedades se dividen entre los conectados y los desconectados. Así percibidos los problemas del desarrollo, es consecuencia lógica que sus propuestas educativas se vean pragmáticamente reducidas a la introducción, en todos los niveles educativos, de la computación y el inglés, como instrumentos privilegiados de acceso a la información y la comunicación. Análogamente, este tecnologicismo es para la etapa capitalista actual, lo que el educacionismo fué para el desarrollismo. En ambos casos se les atribuye un papel definitorio para la transformación social.

Desde la perspectiva tecnologicista, la globalización actual es producto del surgimiento de las tecnologías de la información y la comunicación,

las cuales fueron incorporadas a los procesos productivos; pero además, desde este punto de vista, las actuales transformaciones sociales son causadas principalmente por dichas tecnologías. Por ejemplo Vilaseca y otros (2002), reflexionando sobre el paradigma tecnológico, afirman que desde la segunda mitad de la década de los noventa, las economías desarrolladas se caracterizaron por una progresiva implantación de las TIC en el conjunto de las actividades económicas, ya que

[...] en la actualidad, el conjunto de productos y servicios resultantes de la producción informacional son utilizados como factores productivos por el resto de las ramas de actividad económica. De esta manera se está construyendo un entramado de relaciones sinérgicas entre la industria de la información y el resto de las ramas de actividad, que tiene como principal elemento visible la incorporación del conocimiento a la estructura productiva de las economías avanzadas.

68 De acuerdo a estos autores, la gran tarea a enfrentar por las naciones es la de promover el crecimiento de este sector de las tecnologías de la información, ya que su extensión permitirá intensificar la competitividad de los trabajadores capacitados, mediante su participación innovadora en los procesos de producción. El conocimiento, y su utilización, vendrán por añadidura una vez que los individuos estén tecnológicamente equipados y capacitados. En materia de gestión del conocimiento es más importante cómo y con qué, que el qué.

Desde esta perspectiva, el papel de la educación, en general, y de la universidad en particular, se reduce a dotar a la sociedad, y especialmente a sus estudiantes, con equipos conectados a la red, así como en capacitarlos en el manejo básico del hardware y algunas nociones de Office para realizar algunas tareas escolares, incluyendo la utilización de browser y buscadores para acceder (que no acceder) a bancos de información.

En esta noción, así como se habla de conectados y desconectados, también se habla de nativos e inmigrantes en el mundo de las tecnologías y en relación a las habilidades operacionales en el manejo de programas de interacción virtual, como el chat y las redes sociales, en las cuales una gran cantidad de jóvenes invierte ahora una buena parte de las horas de su día.

Así, una sociedad “informatizada” es aquella cuyos ciudadanos, en una amplia proporción, poseen o son usuarios de equipos de cómputo conectados a la red. Como parte de los indicadores de desarrollo de las universidades, se incluyen la cantidad de equipos por estudiante y la existencia de suscripciones a bibliotecas virtuales.

En esta perspectiva, se confunde información con conocimiento, ya que el foco de atención está en los medios y no en los mensajes, mucho menos en las cualidades de los mismos.

4. LA PERSPECTIVA ECONOMICISTA

A diferencia de la anterior, en la segunda perspectiva, los contenidos de la información son importantes, en la medida de su utilidad. Se dice que los problemas del desarrollo están relacionados con la transformación de la información en conocimiento, cuando éste es útil para la producción, la circulación o el consumo de mercancías y servicios. El desarrollo de esta capacidad, y de las “competencias” relacionadas con esta, puede incrementar el nivel de competitividad de las naciones para participar más activamente en la economía global.

69

“La acumulación del conocimiento y su aplicación, que se han convertido en factores preponderantes del desarrollo económico, determinan cada vez más la ventaja competitiva de un país en la economía mundial” (Banco Mundial, 2003, p. xvii). En esta perspectiva, las propuestas educativas son más elaboradas, por ejemplo en la estrategia del Banco Mundial para “reducir la pobreza mediante el crecimiento económico” se puede leer que:

[...] la contribución de la educación terciaria se revela como vital, ya que ejerce una influencia directa en la productividad nacional, la cual determina en gran medida el nivel de vida y la capacidad de un país para competir y participar plenamente en el proceso de globalización (Banco Mundial, 2003, p. xxi).

De manera más específica, para complementar la idea anterior, el documento del Banco Mundial se refiere a que las instituciones de este nivel apoyan las estrategias de crecimiento económico sustentado por el conocimiento y la reducción de la pobreza, capacitando la fuerza

laboral de alto nivel, generando nuevos conocimientos, construyendo capacidades para acceder al conocimiento global y adaptarlo al uso local.

De hecho, en esta perspectiva se hace la distinción entre una “sociedad del conocimiento” y una “sociedad con una economía basada en el conocimiento”, para dar énfasis al tipo de conocimiento del cual se está hablando (Hirst, 2000).

Rakesh Nangia, Vicepresidente en funciones del Instituto del Banco Mundial, inicia con un par de frases muy reveladoras el prólogo de un libro sobre México, publicado por esa institución:

El conocimiento y el talento son prerequisites en la actual economía global del conocimiento. Para los países en desarrollo, esta importancia creciente del conocimiento y su aplicación productiva, ha creado nuevos retos, así como también nuevas ventanas de oportunidad (Kuznetsov & Dahlman, 2008, p.102).

Esta perspectiva efectivamente tiene su foco de atención en el conocimiento, pero solo en aquél que tiene un valor, directo o indirecto, en el mercado.

70

El tipo de conocimiento que puede aportar ventajas competitivas a una organización abarca un rango muy amplio, desde aquel que se puede patentar hasta el conocimiento sobre las necesidades de los clientes, pasando por el conocimiento que permite mejorar el servicio de atención posventa u optimizar los procesos de producción (Serradell & Pérez, 2003, p. 98).

Para que una organización sea competitiva, deberá identificar, crear, almacenar, transmitir y utilizar de forma eficiente el conocimiento individual y colectivo de sus trabajadores, con el fin de resolver problemas, mejorar procesos o servicios y, sobre todo, aprovechar nuevas oportunidades de negocio. Estas son las tareas de la gestión del conocimiento, que es la gestión del capital intelectual en una organización, con la finalidad de añadir valor a los productos y servicios que ofrece la organización en el mercado y de diferenciarlos competitivamente.

En esta perspectiva adquiere sentido el hecho de la necesidad, no solo de crear conocimiento mediante la investigación aplicada y de corto plazo, sino también el transformar el conocimiento tácito en conocimiento explícito (Hirst, 2000), que sea patentable y comercializable.

Las universidades son percibidas como “organizaciones intensivas en conocimiento” y resultan ser parte del capital intangible, por el potencial que encierran, no por su función docente, reproductora de conocimiento, sino por su capacidad para crearlo, estructurarlo, almacenarlo y distribuirlo, “independientemente del grado en que dichas instituciones hagan uso de las tecnologías de la información y la comunicación”. Por eso es que para potenciar sus capacidades, en el marco de una economía globalizada, requieran de alianzas estratégicas internacionales, para adquirir ventajas competitivas (Serradell & Pérez, 2003). Esta es también una perspectiva pragmática, pero a diferencia de la perspectiva anterior, en materia de conocimiento no es tan importante el cómo, sino el qué. ¿Qué conocimiento es importante? Aquel que puede tener cierto valor económico en el mercado, preferiblemente internacional.

Como bien advierte Castells (2006, p.92) se trata de

una economía que está centrada en el conocimiento y en la información como bases de producción, como bases de la productividad y bases de la competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades y países. Esta nueva economía no es simplemente de gente que manipula equipos electrónicos, es de gente que aprende a pensar o enfocar las cosas de forma nueva.

71

En esta perspectiva, el concepto de “competencia” tiene sentido como el conocimiento requerido y garantizado para operar en un mercado de trabajo, por lo que la relevancia del conocimiento es calificada por su realización en el mercado. El conocimiento se vuelve mercancía.

Desde esta óptica, si la universidad va a desempeñar un papel relevante en la economía del conocimiento, se ve precisada a privilegiar la producción de conocimientos. En su expresión máxima, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico se convierten en la función más importante de las universidades, por sobre la investigación básica y por sobre la docencia, dejando al margen a las humanidades, excepto cuando algunas de sus manifestaciones adquieran un valor importante en el mercado.

En el conjunto de los indicadores de desarrollo de las instituciones, la cantidad de patentes registradas obtiene un valor inusitado en

los rankings universitarios internacionales, así como los ingresos económicos generados por estas actividades, a través de la conversión de su función de difusión y servicio comunitario en lo que ahora se ha manejado como “vinculación”, referida a su aspiración a realizar negocios con empresas e instituciones.

Sin embargo, para las universidades públicas especialmente, se generan algunos conflictos y tensiones no solo en el terreno de su normatividad, sino también en el terreno de su misión social. Entre muchos otros problemas, el planteado por Tedesco (2003) es bien adecuado para ejemplificar el posicionamiento al que estas instituciones se deben enfrentar: si en esta perspectiva el conocimiento adquiere un valor de mercado, ¿cómo patentar como propiedad algo que se produjo mediante recursos públicos?

72 En forma resumida, el papel de la universidad, desde el punto de vista de la economía del conocimiento, indisoluble de una economía de mercado, perfila estratégicamente sus funciones y actividades, cuando menos en todas aquellas áreas de conocimiento que le permitan posicionarse en las coyunturas temporales del mercado, con la aspiración de colocarse en los segmentos de la competitividad global.

5. LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL

Una tercera perspectiva coloca su foco de interés principal en los procesos mentales de transformación de la información en conocimiento. Su interés está centrado en los temas relacionados con los procesos de conocer, con la producción y adquisición de conceptos.

En esta perspectiva, por ejemplo, la brecha digital pasa a un segundo plano, ya que las personas pueden poseer las más actualizadas tecnologías y la conectividad con las redes de más alta velocidad, acceso a los mejores bancos de información, pero no saben que hacer con ello por no haber desarrollado habilidades para manipular información. El problema de la desigualdad social no solo se expresa a través de la brecha de conectividad digital, sino a través de una brecha más compleja, y que se identifica como brecha cognitiva.

En su informe sobre las sociedades del conocimiento, la UNESCO (2005, p.23) hace referencia a la brecha cognitiva, como aquella brecha que

acumula los efectos de las distintas brechas observadas en los principales ámbitos constitutivos del conocimiento – el acceso a la información, la educación, la investigación científica y la diversidad cultural y lingüística – y representa el verdadero desafío planteado a la edificación de las sociedades del conocimiento

(ya que)

[...] el acceso a los conocimientos útiles y pertinentes no es una mera cuestión de infraestructuras, sino que depende de la formación, de las capacidades cognitivas y de una reglamentación adecuada sobre el acceso a los contenidos. Poner en contacto a las poblaciones mediante cables y fibras ópticas es inútil, a no ser que esa 'conexión' vaya acompañada por una creación de capacidades y una labor encaminada a producir contenidos adecuados. Las tecnologías de la información y la comunicación necesitan todavía la elaboración de nuevos instrumentos cognitivos y jurídicos para actualizar todo su potencial (UNESCO, 2005, p.30).

Debemos decir que esta perspectiva no descarta la necesidad de disponer de tecnologías, ni tampoco descarta la necesidad de producir conocimiento de valor, aunque este no es referido solo al valor económico, sino también al valor social.

73

Esta perspectiva no deja de lado las dimensiones informática y económica, se distingue de las anteriores porque pone una mayor atención a los procesos de transformación de la información en conocimiento, en la producción de conocimientos, sus factores asociados, así como la direccionalidad del conocimiento.

Desde el interés por el aprendizaje se puede plantear un giro epistemológico: el término "sociedades del conocimiento" puede estar también referido al establecimiento de asociaciones para aprender, es decir *sociedades de aprendizaje*:

En mi planteamiento, se conciben estas sociedades del conocimiento como un nuevo espacio epistémico que no está sólo centrado en ciencias y tecnologías para la producción, sino en toda la elaboración de conocimientos

que la sociedad realiza y requiere, en el cual la Educación Superior tiene un espacio privilegiado; por esto, alcanza todos los ámbitos de la vida y la vida humana (Rodríguez, 2010, p.38).

El conocimiento es el resultado de un proceso de aprendizaje cuya naturaleza es esencialmente social. Los individuos se asocian de distintas maneras para aprender y producen conocimientos que no solo son científicos, ni mercantilizados, sino de una gran diversidad y todos de gran valor según distintos grupos sociales y según distintas circunstancias. Para aprender los individuos se organizan, formal e informalmente, de muy diversas formas y utilizan muy diversos medios. Si bien, no se puede negar la importancia que las redes sociales virtuales han adquirido en la última década como medio de interacción social.

74 En esta sociedad de *sociedades de aprendizaje* la escuela, en general, y la universidad, en lo particular, tienen un papel ineludible de enseñar a aprender los distintos tipos de conocimiento, de diversas disciplinas, campos, ocupaciones e intereses, con distintos métodos (científicos y no científicos, comerciales y no comerciales) y aprovechando los distintos medios a nuestro alcance, así como las redes y actividades diversas en las que los académicos participan para convertir el conocimiento en acción transformadora.

Desde esta perspectiva, antes que disponer de tecnologías de la información, sus redes y sus bibliotecas virtuales; antes que pensar en la producción de conocimiento para el mercado, los individuos deben desarrollar aquellas capacidades cognitivas, como las habilidades de raciocinio, que permiten una adecuada lecto-escritura y una capacidad de síntesis, de contrastación, de abstracción, de extrapolación, para estar en condiciones de aprender y desarrollar conocimiento.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El objetivo planteado para este ensayo fue el de analizar tres perspectivas sobre la sociedad del conocimiento, para explicar el diferente papel que las universidades están llamadas a desempeñar en correspondencia con cada una de estas.

En la perspectiva tecnológica, la universidad tiene un papel promotor del crecimiento del sector de las tecnologías de la información en la sociedad y en si misma es un repositorio de los más actuales equipos y redes para facilitar el acceso a bancos de información.

En la perspectiva economicista la universidad está llamada a desempeñar un papel de productora de conocimientos de valor económico que contribuyan a la construcción de una sociedad con una economía basada en el conocimiento.

En la perspectiva conceptual, el papel de la universidad es enseñar a aprender los diferentes tipos de conocimiento para que los individuos estén en condiciones de participar en las diversas asociaciones y redes de conocimiento que se desenvuelven en la sociedad.

Como se puede observar, estas perspectivas en su singularidad, adolecen de suficiencia, al quedarnos con solo una de ellas. A nuestro modo de ver, quedarnos con una sola de estas perspectivas llevaría a excluir distintas dimensiones universitarias, por lo que se deben considerar las distintas perspectivas como mutuamente incluyentes, se complementan entre si.

75

En el contexto de la globalización, como la avizorada en el Manifiesto Comunista, la universidad no puede renunciar a su labor de educar, investigar y difundir los beneficios de la cultura, de frente a las nuevas demandas y circunstancias que el nuevo contexto capitalista presenta al igual que en otras épocas, pero considerando ahora, de acuerdo a Brunner (2008) la irrupción de un nuevo escenario en el que surgen dinámicas como la revolución de los medios digitales, los efectos de la globalización de las economías, la emergencia del uso intensivo del conocimiento, las transformaciones de las culturas juveniles, la mayor centralidad de los mercados en la coordinación del nivel educativo, el estrechamiento del rol del Estado en su sostenimiento y la presión que sobre las instituciones ejerce la universalización de la educación terciaria.

Repensar a la universidad latinoamericana en el marco de los bicentenarios, en el contexto de lo que se ha dado en llamar sociedad del conocimiento, requiere de la salvaguarda de su espíritu solidario, por lo que no debe limitar sus tareas a la simple apertura y extensión de

su infraestructura tecnológica-informativa, ni concentrarse en el cultivo emprendedurista del conocimiento de mercado. Las universidades en América Latina aún tienen grandes tareas pendientes en la construcción y desarrollo de sociedades abiertas al aprendizaje.

Referencias

- Banco Mundial (2003). *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Retos para la Educación Terciaria*. Washington: Banco Mundial.
- Brunner, Joaquín (2008). Educación superior y mundo del trabajo: horizontes de indagación. *Calidad en la Educación/Santiago*, (29), p. 237.
- Castells, Manuel (2006). *La ciudad de la nueva economía*. 18/1/2006, Madrid, 3, (11), p. 7-24 Disponible en <http://www.ciudadpolitica.com>. Recuperado en 17/10/2008.
- 76 Hirst, Paul (noviembre /2000). La Economía del conocimiento. ¿Realidad o fábula? - *Este País*, México, (116).
- Kuznetsov, Y. y Dahlman, C. (2008). *Mexico's transition to a knowledge-based economy. Challenges and opportunities*: World Bank Institute, Washington. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/461197-1199907090464/Mexico.pdf> Recuperado en 17/10/2008.
- ONU (2004a). Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Declaración de principios. *Construir la Sociedad de la Información. Un desafío global para el nuevo milenio*. Documento WSIS-03/GENEVA/4-S.
- ONU (2004b). Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. *Plan de Acción*. Documento WSIS-03/GENEVA/5-S.
- Rodríguez, E. (2010). Sociedades del conocimiento, educación superior y redes de innovación, en Sánchez, I. y Navarro, M. (Coord.) *Reformas, Gestión y Retos de la Universidad en la Sociedad del Conocimiento*. Miguel Ángel Porrúa, Col. Problemas Educativos de México, México.

Serradell López, Enric y Ángel A. Juan Pérez. (2003). La gestión del conocimiento en la nueva economía, España . Disponible en <http://www.uoc.edu/dt/20133/index.html>. Recuperado en 17/10/2008.

Tedesco, J. C. (2003). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

UNESCO (2005). *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. París: Informe Mundial.

NUEVAS TENDENCIAS ORGANIZACIONALES EN INSTITUCIONES DE I+D DE GESTIÓN PÚBLICA

María Inés Gonzalez Carella* y Alicia Inés Zanfrillo**

RESUMEN

78 *El propósito de este trabajo es identificar y caracterizar factores que inciden en el desarrollo de los procesos de innovación en organizaciones públicas con tradición burocrática. A tal fin seleccionamos una institución de I+D, el Centro Regional La Pampa – San Luis del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) perteneciente al Sistema Nacional de Innovación. Sostenemos que las instituciones de educación superior y las de I+D, tradicionalmente burocráticas, no constituyen un ámbito propicio para el desarrollo de innovaciones, sino que por el contrario, deben ser dotadas de flexibilidad para adecuarse a su entorno y responder eficazmente a sus demandas. El trabajo consiste en un estudio de tipo exploratorio acerca del reconocimiento de factores que, al formar parte del capital social de las organizaciones, pueden traducirse en el desarrollo de estrategias organizacionales innovadoras. La recolección de datos se realizó en el Centro Regional La Pampa – San Luis del INTA, en la ciudad de Santa Rosa. Se realizaron 14 entrevistas a autoridades, investigadores, extensionistas y becarios de investigación. La guía de pautas se estructuró en base al modelo propuesto por Goya (2002) que contiene seis dimensiones que dan cuenta de la capacidad innovadora de las organizaciones: relación con el entorno, cambios estructurales, trayectoria institucional, sentido de la innovación, capacidades de los agentes, cambios de procesos.*

Palabras clave: *Innovación. Desarrollo de estrategias organizacionales. Relación con el entorno.*

* Doctoranda en Tecnología Educativa, E-learning y Gestión del Conocimiento en la Universitat de les Illes Balears; Investigadora y Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar Del Plata.

**Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar Del Plata.

NOVAS TENDÊNCIAS ORGANIZACIONAIS EM INSTITUIÇÕES DE I+D DE GESTÃO PÚBLICA

RESUMO

O propósito deste trabalho é identificar e caracterizar fatores que incidem no desenvolvimento dos processos de inovação em organizações públicas com tradição burocrática. Para esse fim selecionamos uma instituição de I+D, o Centro Regional La Pampa – San Luis, do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), pertencente ao Sistema Nacional de Inovação. Sustentamos que as instituições de educação superior e as de I+D, tradicionalmente burocráticas, não constituem um âmbito propício ao desenvolvimento de inovação; pelo contrário, precisam ser dotadas de flexibilidade para se adequar ao seu entorno e atender eficazmente a suas demandas. Este trabalho consiste em um estudo do tipo exploratório a respeito do reconhecimento de fatores que, ao formar parte do capital inicial das organizações, podem traduzir-se no desenvolvimento de estratégias organizacionais inovadoras. A coleta de dados se realizou no Centro Regional La Pampa – San Luis, do INTA, na cidade de Santa Rosa. Foram realizadas 14 entrevistas com autoridades, investigadores, extensionistas e bolsistas de investigação. A pauta de trabalho se estruturou com base no modelo proposto por Goya (2002), que contém seis dimensões as quais dão conta da capacidade inovadora das organizações: relação com o entorno, mudanças estruturais, trajetória institucional, sentido da inovação, capacidade dos agentes e mudanças de processos.

79

Palavras-chave: *Inovações. Desenvolvimento de estratégias organizacionais. Relação com o entorno.*

NEW ORGANIZATIONAL TENDENCIES IN INSTITUTIONS OF I+D OF PUBLIC GESTION

ABSTRACT

The purpose of this work is to identify and characterize the elements that interfere with the development of the processes of public organizations under bureaucratic tradition. In order to reach this aim we selected an institution of I+D, the Centro Regional La Pampa – San Luis, pertaining

to the Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), member of the National System of Innovation. We sustain that the colleges and that of I+D, traditionally bureaucratic ones, do not constitute a propitious field of action for the development of innovation; on the contrary, they must be endowed of flexibility in order to adapt to their surroundings and to attend efficiently to their demands. This work consists in an exploratory kind of study about the recognition of elements that, as soon as they became part of the initial capital of the organizations, they transformed themselves into the development of innovating organizational strategies. The gathering of data was organized in the INTA, in the city of Santa Rosa. There were accomplished 14 interviews with authorities, investigators, people of the extension educational work and scholars. The summary of subjects is based in the model of Goya (2002), which presents six dimensions related with the innovational capacity of the organizations: relationship with the surroundings, structural changes, institutional trajectory, sense of the invention, agents' capacity, changes of processes.

Keywords: *Innovations. Development of Organizational Strategies. Relationship with the Surroundings.*

80

1. INTRODUCCIÓN

Como producto de la necesidad de adaptarse a los cambios permanentes que ocurren en la producción de conocimientos científicos y tecnológicos han surgido distintas líneas de análisis que centran su atención en las innovaciones que se producen en las organizaciones pertenecientes al sistema científico nacional compuesto por institutos y universidades públicas dedicadas a la investigación científica-tecnológica.

Es así que recientemente han surgido estudios que hacen hincapié en el relevamiento y análisis de los factores presentes en la gestión organizacional que generan procesos innovativos conducentes a un mayor aprovechamiento de las potencialidades existentes en el seno de las organizaciones del sistema científico.

En este estudio abordamos el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, Regional La Pampa-San Luis) para realizar un análisis de los factores que intervienen en su actual proceso de innovación

organizacional, teniendo como marco referencial los estudios realizados por Goya (2002). Cabe destacar que su planta está compuesta por graduados de distintas universidades que desarrollan actividades de investigación y de gestión.

Por sus características el INTA es una organización burocrática, con una amplia trayectoria de inserción en el medio socio-productivo agropecuario, sostenida con recursos estatales, que cuenta con un notable prestigio en su quehacer específico (investigación y extensión rural). En este trabajo, de características exploratorias, nos proponemos realizar un abordaje comprensivo a través de entrevistas realizadas a informantes calificados de la institución.

Se entiende tradicionalmente que las organizaciones burocráticas manifiestan cierta resistencia al cambio, lo que las convierte en un obstáculo para la innovación y el aprendizaje organizativo,

por cuanto inhibe la creatividad, la continua exploración, y la transferencia de conocimientos entre las personas que forman parte de la organización. El corolario de esta suposición generalizada es que las estructuras organizativas deben alterarse para eliminar los principios burocráticos (Carmona Moreno & Céspedes Lorente, 2002, p. 65).

81

2. INNOVACIÓN

La innovación se define en el Libro Verde como

[...] la transformación de una idea en un producto o un servicio comercializable nuevo o mejorado, un procedimiento de fabricación o distribución operativo, o un nuevo método de proporcionar un servicio social (European Commission, 1995, 102).

El concepto evoluciona desde una primera visión orientada a procesos y productos a una concepción más amplia, que se expresa en cinco categorías (OCDE, 1997; Schumpeter, 2004):

- la introducción de un nuevo bien, uno con el cual los consumidores aún no están familiarizados, o de una nueva clase o calidad de bien;

- la introducción de un nuevo método de producción, que aún no se ha experimentado en la rama específica de la industria en cuestión y que requiere fundamentarse en un nuevo descubrimiento científico;
- la apertura de un nuevo mercado, en el cual la rama específica de la industria del país en cuestión no ha ingresado, ya sea que existiera o no en otro país;
- la conquista de nuevas fuentes de suministros de materias primas o bienes semi-elaborados, sin tener en cuenta si la fuente ya existe o debe ser creada nuevamente;
- la implementación de una nueva estructura en cualquier sector, como la creación de una posición de monopolio o su ruptura.

82

Aunque la concepción de la innovación ha cambiado con el correr de los años, se presentan ciertas restricciones a aquello que puede merecer tal denominación, basadas principalmente en el carácter o naturaleza de la misma, es decir, en las distinciones entre el cambio cualitativo o radical y el cambio cuantitativo o incremental (Cilleruelo, Sánchez Fuente & Robledo, 2008). Las actividades innovativas en la organización dependerán “[...] en parte de la variedad y estructura de sus conexiones, enlaces a fuentes de información, conocimiento, tecnologías, prácticas y recursos humanos y financieros” (OCDE, 2005, p. 54).

En las últimas ediciones del Manual de Oslo, se destaca la creciente importancia del rol de las conexiones y redes entre las organizaciones, como dinamizadoras de la generación de innovación y la capacidad de aprendizaje, en su denominación de factores “no tecnológicos” (Callejón, 2007; Frías San Román, 2006). La innovación supone así, una ruptura, un avance cualitativo, en lo cual los factores no tecnológicos tienen un rol protagónico.

La diferencia entre innovación de proceso y de organización se puede observar a partir de la caracterización de las actividades: las innovaciones de proceso consisten principalmente en el uso de un nuevo equipo, software y nuevas técnicas o procedimientos específicos, mientras que en las innovaciones organizacionales se manifiestan en su personal y en la organización de la actividad laboral.

Dichas diferencias suponen un análisis del fenómeno que involucra un abordaje del capital social, de las capacidades de los agentes y de las prácticas institucionales, donde las vinculaciones con el medio y las personas tienen un lugar destacado en esta distinción.

Estos factores, reconocidos como ‘no tecnológicos’, resultan decisivos “[...] para incrementar la capacidad innovadora de las empresas, los sectores, las regiones y, por tanto, de los sistemas nacionales de innovación” (Sánchez y Castrillo, 2006, p. 4).

3. METODOLOGÍA

Hemos utilizado una estrategia de abordaje cualitativa que consistió en la realización de entrevistas a actores de la institución que realizan tareas de investigación, de extensión, becarios de la Universidad Nacional de La Pampa que realizan sus tesis y trabajos de laboratorio con directores del INTA, de diversas profesiones (ingenieros agrónomos, ingenieros en recursos naturales, sociólogos y veterinarios).

Respecto a la muestra teórica, en esta fase de la investigación, hemos constituido un único estrato con características heterogéneas al interior, tanto de profesiones como de actividades, jerarquías y antigüedad en la institución pero todos ellos pertenecientes a la Regional La Pampa-San Luis como criterio de homogeneidad para constituir el estrato que se diferencia de otras Regionales de la institución.

83

Características ligadas al territorio, su conocimiento, pertenencia y actividades específicas a desarrollar en él, son determinantes para la adopción de este criterio en esta instancia. Estudios posteriores permitirán estructurar estratos con otras características a efectos de facilitar la interpretación de la evidencia para comprender el fenómeno que constituye el objeto de estudio en cuestión.

Las categorías de análisis utilizadas en este trabajo responden a las establecidas por Goya (2002) en su análisis de factores de importancia en la innovación en instituciones de gestión pública: (i) relación con el entorno – existe consenso en que la capacidad de innovación de una organización está íntimamente ligada con su entorno y es necesario

que la organización se procure acceso a redes relevantes–; (ii) cambios estructurales – adopción de una estructura organizacional adecuada para la innovación, el trabajo en equipo aparece como elemento fundamental –; (iii) trayectoria institucional – el desarrollo institucional en el tiempo genera una carga histórica para la organización que moldea su cultura interna, esto constituye su capital social –; (iv) sentido de la innovación – el liderazgo y la visión de los equipos involucrados –; (v) capacidades de los agentes – los recursos humanos deben ser promocionados y desarrollados, esto implica promocionar la movilidad que permite las transferencias necesarias de información entre distintas instituciones –; (vi) cambios de procesos – la flexibilidad aparece como una característica organizacional deseada, puesto que le permitiría adaptarse de mejor manera al proceso interno de aprendizaje.

4. RESULTADOS

84 Se presenta para cada una de las categorías identificadas por Goya (2002) como factores relevantes en la innovación de organizaciones de gestión pública, los siguientes relatos extraídos de las entrevistas efectuadas en el Centro Regional.

4.1 Relación con el entorno

Resulta conveniente enfatizar la necesaria vinculación con el entorno para lograr innovaciones en los procesos organizacionales. Las redes, la colaboración entre la institución y sus usuarios o beneficiarios, competidores y proveedores resultan ser aspectos fundamentales para la innovación.

Claramente se observa que existe en los entrevistados una seria preocupación por las demandas del entorno territorial en base a dos principios constitutivos del INTA: la competitividad en la producción agrícola ganadera y la equidad social. A su vez se realizan propuestas que hacen hincapié en nuevos instrumentos programáticos (observatorio) y enfatizan la procedencia de los recursos económicos de los productores agropecuarios.

[...] me encargaron el tema de las unidades demostrativas (UD) – poner una tecnología en un campo para que los demás productores lo vean – que lo estoy

pensando de una manera completamente diferente porque si yo digo UD, estoy con esquemas que no están de acuerdo a los instrumentos programáticos actuales ni a los tiempos que corren [...] Yo estoy trabajando en otro tipo de conceptos, un concepto que a mi me parece y quisiera llamarle observatorio más que UD; yo creo que eso tiene que incorporar la parte social decididamente, tiene que incorporar el aspecto de recursos naturales decididamente, y que si yo llevo una tecnología para que sea vista por los productores, el productor de ese campo y los vecinos también tienen que ser parte de ese proceso necesariamente y tiene que estar eso relacionado a las demandas (JR).

[...] creo que lo bueno que tiene el INTA o lo cautivante para motivar a algunas personas es que normalmente se investigan cosas que tienen que ver con el impacto en el terreno, esto es muy bueno, lo que te permite estar permanentemente activo, tenerte motivado, esta es la mística que mantiene al INTA [...] Yo soy muy crítico a veces con el posicionamiento sobre todo con el tema de investigación. La investigación no la veo si no hay una comunión entre recursos humanos de investigación y de extensión, no la veo de otra forma. Y me parece que tiene que ser fundamental la retroalimentación, para que el investigador siga enfocando las cosas [...] sobre todo uno no se tiene que olvidar que uno como institución funciona con recursos y capitales que vienen del territorio, me parece que tiene que ser fundamental la retroalimentación. Eso es lo que veo como una cosa muy positiva de la institución [...] (BR).

85

Desde mi punto de vista, es impensado salir a hacer transferencia y extensión si yo no tengo previamente caracterizada la audiencia. Uno mira trabajos de caracterizaciones, yo creo que las caracterizaciones necesariamente tienen que incluir aspectos que son de tipo social, porque esto está estrechamente relacionado a las innovaciones que yo voy a proponer o con las que voy a trabajar o las que voy a tratar de interpretar que esa población objetivo requiere y necesita (JR).

[...] un concepto que a mi me parece y quisiera llamarle observatorio más que unidad de demostración, yo creo que eso tiene que incorporar la parte social decididamente, tiene que incorporar el aspecto de recursos naturales decididamente (JR).

Existe el control social de la sociedad pero estar avalado por la sociedad, es decir, es una ida y vuelta política muy estratégica que creó el INTA (RT).

[...] específicamente cuando se dio un proyecto nacional que tenía que ver con investigación en extensión, empiezo a trabajar en investigación en extensión, todas estas cuestiones que tenían que ver con qué le pasa al productor, qué es lo que pasa al huertero, que es lo que está sucediendo en los territorios y en los contextos, la sociedad justamente se va complejizando. Mi lectura es

que la institución va acompañando estos procesos y va recibiendo miradas interdisciplinarias. A me interesa aportar al mejoramiento institucional (RI).

Creo que estamos en un contexto que, como que la innovación está jugando un rol bastante central en todo contexto social, digamos, se está hablando mucho de la innovación [...] y yo creo que el INTA tiene un rol importante en estos conceptos de innovación, y más esta innovación tiene que ver con el concepto de territorios, donde el cambio implica pensarlo no desde una cuestión geográfica sino holística, más amplio y yo creo que el INTA se tiene que ir adaptando a los cambios desde que lo más macro surge y afecta [...] y está condicionando el trabajo del INTA, condicionando en el sentido de afectando, primero tiene que reflexionar sobre eso, primero y principal para tener todos un lenguaje común. El INTA tiene un rol importante y no puede dejar pasar estos procesos para que se reflexione en principio para después poner en práctica (RI).

Desde la facultad, por lo menos, nuestra idea es [...] tratar de que INTA, Facultad, Gobierno y los Colegios de Ingenieros y de Veterinarios y si hay algunas otras entidades intermedias nos podamos unir, Defensa civil en el caso de algunos temas en particular [...] si nos podemos unir, para mi tenemos que estar trabajando todos juntos, todos trabajamos con pocos ingresos que son lo que nos da el gobierno y por tal razón y si eso es destinado y es superpuesto terminamos utilizándolo peor, pero mi idea es desde la facultad tratar de unir todo y me parece muy [...] veo con muy buenos ojos que el INTA haya cambiado la visión de mirar al este de la 35 y hace ya bastantes años está mirando más al oeste, la visión que yo veo es la de mirar más al oeste, eso lo veo muy bien (EM).

86

4.2 Cambios estructurales

El trabajo en equipo resulta un elemento relevante como adopción de una estructura organizacional, así como una cultura abierta y flexible, en la construcción de una cultura de la innovación. En la investigación, este elemento se funda en la formación de becarios y auxiliares a partir de directores y grupos de investigación.

Los entrevistados evidenciaron su plena convicción de las potencialidades y fortalezas que implican los trabajos en equipo como resultado de una visión interdisciplinaria y un posible enriquecimiento mutuo a través de la producción que exceda y complemente los límites de las individualidades.

[...] primero conformar equipos de trabajo, (el INTA) tiene proyectos individuales pero eso hay que cambiarlo (por) equipos de trabajo, para mi una clave son los

equipos de trabajo. Creo que es una tarea pendiente hacia el futuro y hacia el presente, lo primero conformar equipos de trabajo. El INTA tiene proyectos o programas que son de personas individuales, para mí eso hay que cambiarlo, para mí una clave en la gestión son los equipos de trabajo (BR).

4.3 Trayectoria institucional

El desarrollo de las instituciones incluye conocimientos tecnológicos, hábitos laborales, vinculaciones y capacidades que constituyen su capital social, los cuales resultan determinantes en su cultura y generan un ámbito propicio para la adopción de nuevas tecnologías y conocimientos, que favorece el comportamiento innovador.

La permeabilidad institucional a los aportes individuales resulta ser un rasgo destacado por los entrevistados en el INTA y la posterior apropiación del conjunto de los integrantes de la institución de los logros en los distintos ámbitos específicos.

*[...] con los talleres la gente está más puesta en tema (Plan Tecnológico Regional)
[...] Se libera el proceso de construcción, es ir generando los espacios para que la gente vaya poniendo ahí su [...] la partecita que puede y hacerlo participativo [...] Son procesos que la complejidad a veces no radica tanto en cómo instrumentarlo, sino en lograr el acompañamiento para esos procesos, no es a veces sencillo comprender la importancia que eso tiene ex-post (JR).*

87

Pero ésta es una institución de una mezcla entre horizontalidad y verticalidad; hay una estructura formal que es muy vertical, pero después las decisiones se horizontalizan en el momento de la operatividad. Cuando se horizontaliza, no existe el jefe y el subalterno, existe la voluntad o no voluntad de querer hacer las cosas, que puede ser una mezcla entre el jefe y los propios subalternos. Si tienen ganas de hacerlo o no hacerlo o cuán bien hacerlo si quieren hacerlo, olvídate desde el punto de vista que lo van a hacer bien; si ellos no te compraron, no te van a decir no lo voy a hacer, pero no lo van a hacer (RT).

Fue de arriba para abajo desde ya, claramente y yo te diría que en el INTA siempre hay un ideólogo; si para la descentralización fue (LS), para el enfoque matricial tiene nombre y apellido es (RB). Hay algo que hay que tener en cuenta estas dos personas se formaron en Balcarce y porque hoy Balcarce es la usina más fuerte intelectual, sigue siendo por alguna razón y no sé hasta dónde no aportó la Universidad de Mar del Plata. B. es claramente un egresado de la UNMDP de la primera camada de ingenieros agrónomos. B. es un planificador, un gran pensamiento estratégico y él lo fue presentando a los distintos niveles jerárquicos

más importantes del INTA, yo te diría que hasta el nivel de Director Regional ahí fue medianamente consensuada. En el INTA los consensos se hacen medio rápido, ¿Vamos para allá, ésta es la idea? ¿Me la entendiste? ¿No me la entendiste? Si sois Director Regional, tenés que entenderlo (RT).

4.4. Sentido de la innovación

Los procesos de innovación organizacional tienen un claro encuadre institucional, se establecen criterios y principios estratégicos que se deciden en los niveles jerárquicos, pero se operativizan “hasta en el gaucho a caballo” por el compromiso con la institución, el conocimiento territorial y el conocimiento de las actividades específicas.

El hecho que tenga una retroalimentación permanente con investigación es muy importante, pero tiene que haber una motivación y es un problema de gestión; gestionar se puede gestionar montones de cosas, pero gestionar los RRHH es lo más complicado, no todos tenemos las mismas miradas, pero me parece que es fundamental tener lugares de encuentro y de reflexión. Para mí son fundamentales, en general no hay, para mí son debilidades de la gestión, de un modo amplio (BR).

88

En el fondo todavía sentimos que somos los líderes y los consejeros de falta mucho para”, pero éste es un problema de formación de las organizaciones públicas y privadas. No es fácil meterte en el INTA, tener mirada de prospectiva, tener mirada de estrategia, manejar la ciencia, manejar la investigación, entender conceptualmente lo que son los circuitos de la innovación y encima manejar todo este vocabulario que hemos inventado en el INTA (RT).

Y desde el punto de vista organizativo, el INTA ha puesto mucho en esta etapa en lo que se llama funcionamiento matricial que es para nosotros la definición de matriz. Son los ámbitos de distintos niveles operativos del INTA donde se piensa estratégicamente. El problema es que esto todavía no está sucediendo, se han transformado en distintos niveles donde se piensa sobre la cotidianeidad; entonces el funcionamiento matricial de distintos niveles que serían capas interrelacionadas de pensamiento estratégico, en el fondo no pensamiento estratégico, es puramente coyuntural (RT).

Ha sido estratégico este enfoque nuevamente de la interdisciplinabilidad y el ingreso de carreras no tradicionales el de ing, agrónomo que esté ingreso. De esto el INTA lo tuvo en su origen, pero medio en una de oficial suboficial, trabajadoras sociales (RT).

[...] el INTA hoy quiere volver a las UD y no me parece mal, pero lo que me parece que tienen que estar adecuadas con los tiempos sociales e institucionales actuales y la manera es esa; así nosotros seríamos consecuentes con las definiciones instituciones (JR).

[...] si nosotros estamos pensando en los objetivos específicos del PEI, sustentabilidad ambiental, equidad social y competitividad es decir, la competitividad en sentido aislado, la tecnología en sentido aislada, yo creo que no son tiempos para tener ese tipo de visiones, creo que tenemos que agrandar el campo visual, la multidisciplina hoy, que en nuestros instrumentos se llama transdisciplina, hay que hacerla realidad (JR).

4.5. Capacidades de los agentes

Las capacidades de los agentes, son un valor intangible pero precioso y fundante en la institución; cabe destacar la importancia que se le asigna a los talentos personales (pensamiento estratégico, capacidad de reflexión-acción, etc.). Permanentemente se resalta la relevancia de la interacción (ausente) entre investigadores y extensionistas.

[...] por eso que muchas veces cuesta la llegada, tanto para interpretar cosas como para transferir cosas, eso es lo que a mí me parece que es la limitante que muchas veces tiene la institución, en el momento en que la institución se pone en sintonía con las cosas que pasan en el territorio, las decisiones que toman bien o mal tomadas, es ahí donde se generan cosas interesantísimas (BR).

89

El INTA es muy permisible a los egos individuales cuando uno ganó cierto prestigio en esta institución es medio como que sos bastante libero, la línea no te tiene que molestar mucho porque vos sos importante y después si sos de medio pelo para abajo vos te acomodás en el sistema que el sistema no te mata, se requiere mucho pensamiento estratégico que no es una fortaleza de la institución (RT).

[...] considero que he instalado una mecánica diferente de trabajo, [...] antes las reuniones del Consejo Regional, el director regional se paraba al frente y desplegaba presupuestos [...] a mí me pareció que eso no debía ser así, [...] porque el Consejo Regional es el órgano que fija la política, entonces no es que vos tenés que contarle lo que estás haciendo [...] Agarré el PTR que estaba vigente, fotocopí los objetivos del PTR, les dije vamos a hacer un taller, nos vamos a reunir en grupo, al Consejo Regional. Y la consigna que les di fue leer los objetivos y opinar si con lo que el Centro Regional, con toda la infraestructura y lo demás, estábamos en condiciones de poder lograr esos objetivos, nada más, entonces

qué es lo que yo quería, que los distintos niveles de la gerencia vieran que no iba a ser una cosa diabólica con esto de darle participación a los demás (JR).

Desde la facultad y creo que nos está faltando es que el estudiante sepa o salga con más trato con la persona de campo y eso no es algo que se pueda aprender, nace con uno también. El extensionista no es extensionista porque sí, sino es extensionista porque le nace de adentro ser extensionista [...] Ya una vez con todos los conocimientos, uno puede hacer extensión, pero cuesta mucho llegar [...] o sea, cuando está hablando a un determinado nivel, con nombres científicos, cuesta mucho bajar a hablar de número, de nombres de especies, del nombre común a hablar con el productor. Y creo que una de las fallas que tenemos desde la Facultad es llegar al productor. Que el alumno salga no solamente con el conocimiento científico, sino también sociológico, eso es lo que me parece que nos está faltando (EM).

el INTA recibe nuestro producto, que son los alumnos [...] La realidad es que el INTA recibe egresados ya sea o de nuestra facultad o de otras facultades, pero en general, por lo menos las facultades que yo conozco a la extensión no [...] desde el grado, no se le da mucha importancia, exceptuando universidades más del sur que por ahí [...] o del norte-norte, que por ahí le dan más importancia, siempre está más visto para las humanísticas que no para las agronómicas (EM).

90

4.6. Cambios de procesos

La flexibilidad resulta una característica deseada en la organización para el desarrollo de innovaciones. Se manifiesta una constante preocupación en la gestión del cambio que involucra un conjunto de actores y de procesos que se reconocen de dificultosa implementación, no obstante con altibajos, son coordinados adecuadamente por la institución.

Es un proceso que viene de no muchos años. Veo que hay una sensación de que hay preocupación en el tema. Yo siempre vi la gestión como proceso de cambio no como una cosa concreta, es una mezcla de cosas tenés que gestionar capitales recursos humanos, es del equipo, hay formas de gestionar, gestión unipersonal, gestión de equipo participativo o no participativo (BR).

Vínculo entre competitividad y equidad le está costando muchísimo a la institución entenderlo y yo te diría que si hay un cambio del gobierno y le dan una oportunidad a la institución de sacar el componente de la equidad lo borra con una velocidad abismal, especialmente en el área de los investigadores. Los extensionistas no teorizan lo que claramente es un problema serio con los investigadores, no se sienten para nada sensibilizados con el enfoque de la equidad; consideran con el enfoque de la equidad que es un tema y acá

viene debate de tecnología agropecuaria, si éste es un instituto de investigación agropecuaria, el rol nuestro de equidad los investigadores, el problema nuestro es poner el conocimiento ahí y si llega el pobre o no llega el pobre no es un problema de él, [...] Esta mirada de la equidad nos ha generado una enorme cantidad de nuevas demandas que nos hace preguntar hasta donde puedo responder estas demandas. Las asimetrías son mucho más que si es rico, pobre y decís hasta dónde voy, hasta dónde avanzo, me meto hasta dónde nos corresponde y si me meto en esto como me respaldo en las redes del conocimiento, es también complicado, no es nada fácil operativizarlo y además cuando te metes en esas cuestiones tenés que empezar a manejar otros campos del conocimiento. La básica es la ciencia política; entonces, acá es donde empiezan a aparecer los profesionales de las ciencias sociales puestos como profesionales de las ciencias sociales en una institución como el INTA: ellos no saben muy bien donde ubicarse, lleva sus años, pero les cuesta porque la institución tampoco tiene bastante experiencia para decirte: mirá, yo te quiero de las ciencias sociales, pero te necesito en este ámbito de la interdisciplina (RT).

[...] si el técnico en el terreno está trabajando con unas innovaciones y de pronto se va y viene otro, entonces no tiene ese insumo, pero si eso parte de una caracterización hecha en toda regla y que está escrita en un documento, eso le sirve al que viene y sirve por muchos años. Si yo pienso en medir impacto, yo tengo que ver eso; entonces, donde mido mis impactos. ¿Sobre la competitividad? Y es la tendencia [...] Pero ¿por qué no miramos cómo era la dinámica de las innovaciones de este productor o de este grupo de productores, antes de que comiencen mis actividades en el lugar y por qué no la mido 10 años después? Entonces ahí voy a medir el impacto de mis actividades, pero no estrictamente sobre productos físicos sino sobre otro tipo de cosas (JR).

91

5. CONCLUSIONES

En base a las categorías de análisis abordadas, observamos que, de acuerdo a los relatos de nuestros entrevistados, podemos concluir que el INTA es una organización flexible, permeable a las innovaciones organizacionales, más aún, que promueve e incorpora principios que constituyen su estrategia, adecuándose a los tiempos y valores del entorno.

Para ello cuenta con una cultura organizacional – de acuerdo a los entrevistados – que visibiliza las capacidades personales, la idoneidad de sus integrantes, que las promueve pero que también es capaz de incorporarlas institucionalmente para el mejor funcionamiento de la institución. Es decir que promueve valores personales y corporativos.

Las tensiones que se evidencian se encuentran localizadas en dos cuestiones de diferente orden: (i) las funciones dentro de la Institución (extensionistas /investigadores) y (ii) los principios de la Institución (competitividad/ equidad). Esta distinción no implica que afecte a todos los integrantes de la organización, varios de ellos pueden funcionar complementariamente ya sea en su práctica o articulando los principios mencionados.

Referencias

Callejón, María (2007). I+D, innovación y política pública: hacia una nueva política económica de innovación. *UOC Papers Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*, (4), p.1-6.

Cilleruelo, E., Sánchez Fuente, F., Etxebarria Robledo, M. B. (2008). Compendio de definiciones del concepto 'innovación' realizadas por autores relevantes: diseño híbrido actualizado del concepto. *Dirección y organización: Revista de dirección, organización y administración de empresas*, (36), p. 61-68.

92

Carmona Moreno, E., Céspedes Lorente, J. J. (jun-jul /2002). Estructuras Organizativas para la Innovación. *Revista Madri+d, Organización e innovación: una nueva mirada*, (11).

European Commission (1995). *Green Paper of Innovation*. Bruselas.

Frías San Román, J. (2006). La tercera edición del Manual de Oslo amplía el concepto de innovación a la de carácter no tecnológico. *Economía Industrial*, (360), p.217-230.

Goya, F. (octubre/2002). *Innovación en la gestión pública chilena: dos enfoques alternativos*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

INTA, Centro Regional La Pampa-San Luis (2009). *Plan Estratégico Regional 2009-2011*.

INTA (2007). *Apoyo a los procesos de innovación organizacional atendiendo*

la problemática de los diferentes actores del territorio. Proyecto Integrado Innovación Tecnológica y Organizacional. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. PE 1311 – PNTer.

OCDE (2005). *Oslo Manual: the Measurement of Scientific and Technological Activities*. Proposed guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data, 3a ed., París, France: OECD/EU/Eurostat.

OCDE (1997). *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, 2ª. ed., París, France: OCDE Publications.

Sánchez, María Paloma, Castrillo, Rocío (mar-abr/2006). La tercera edición del manual de Oslo: cambios e implicaciones. Una perspectiva de capital intelectual. *Revista Madri+d*, (35).

Schumpeter, J. (2004). *The Theory of Economic Development*, 10ª. ed., New Brunswick: Transaction Publishers (original work published 1934).

DILEMAS DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA SEGURIDAD Y LA VIOLENCIA ESCOLAR: REFLEXIÓN DE LA EXPERIENCIA MEXICANA ACTUAL

Ursula Zurita Rivera *

RESUMEN

94 *El artículo parte de la idea de que en la gobernanza implica que metas son establecidas colectivamente y, por ende, múltiples actores participan en la elaboración y ejecución de políticas públicas dirigidas a problemas complejos cuya solución requiere ese tipo de colaboración. Estos planteamientos se usan para analizar el Programa Escuela Segura (PES), implementado desde el 2007 en las escuelas públicas de educación básica en México. Si bien la gobernanza parece la opción más adecuada para construir y poner en marcha iniciativas para la prevención y eliminación de la violencia en las escuelas y su entorno, la investigación muestra que la colaboración de numerosos actores puede generar algunas dificultades en la concepción del problema público, en el establecimiento de prioridades de la política y en el desarrollo de diversos procesos de participación que supone su diseño e implementación.*

Palabras clave: *Gobernanza. Seguridad y Violencia Escolar. Programa Escuela Segura. Actores participantes, México.*

OS DILEMAS DA GOVERNANÇA FRENTE À SEGURANÇA E À VIOLENCIA ESCOLAR: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA MEXICANA ATUAL

RESUMO

O artigo parte da ideia de que a governança implica em que metas são estabelecidas coletivamente e, por isso, múltiplos atores participam da

* Profesora-investigadora y coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO - México. Evaluadora de los Fondos Sectoriales de Investigación en Educación Básica de la SEP-CONACYT Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/México.

elaboração e execução de políticas públicas com vistas a problemas complexos cuja solução requer esse tipo de colaboração. Essas exposições se usam para analisar o Programa Escola Segura, implementado desde 2007 nas escolas públicas de educação básica no México. Embora a governança pareça ser a opção mais adequada para construir e pôr em marcha iniciativas para a prevenção e eliminação da violência nas escolas e em seu entorno, o trabalho mostra que a colaboração de numerosos atores pode acentuar algumas dificuldades na concepção do problema público, no estabelecimento de prioridades da política e no desenvolvimento de diversos processos de participação que pressupõem seu desenho e implementação.

Palavras-chave: Governança. Segurança e violência escolar. Programa Escola Segura. Atores participantes. México.

THE DILEMAS OF THE MODERN GOVERNANCE RELATIVELY TO SCHOOL SECURITY AND VIOLENCE: CONSIDERATIONS ABOUT THE ACTUAL MEXICAN EXPERIENCE

95

ABSTRACT

This paper discusses the idea that the governance implies that aims are established collectively and for this several actors take part in the elaboration and accomplishment of public politics pointing to complex problems which solution requires such kind of collaboration. These explanations are used to analyses the Safety School Program implemented since 2007 in public primary schools in Mexico. Although the governance seems to be the most proper option to construct and put in practice initiatives to prevent and eliminate violence in schools and their neighborhood, the study reveals that the collaboration of numerous actors can accent some difficulties in the conception of the public problem, in the establishment of priorities in politics and the development of several process of participation that their design and implementation presume.

Keywords: Governance. School security and violence. Safety School Program. Participant actors. Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

La reciente publicación de la obra intitulada *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* de Luis F. Aguilar, editado por la *Colección Palabras en Libertad* de la Fundación Friederich Naumann para la Libertad, examina una discusión que ha ocupado un lugar central en los últimos años tanto en el ámbito académico como también en el espacio político¹. A partir de una reflexión sistemática y profunda sobre el concepto gobernanza, Aguilar(2010) conduce a los lectores por una detallada exposición analítica que da cuenta de los cambios gestados en los gobiernos de las sociedades contemporáneas. En este recorrido, por cierto accesible a todo aquel interesado en este debate, Aguilar plantea no sólo sus significados, utilizaciones, así como sus componentes; también reconstruye la evolución de la noción gobernanza la cual constituye una vía para leer la propia transformación del estado y de las sociedades.

96

La gobernanza se perfila, entonces, como un concepto que posee tanto una dimensión descriptiva como otra explicativa (Aguilar, 2010, p.34). Por lo tanto, se convierte en una referencia fundamental para el análisis académico de las políticas públicas. Dada la complejidad de los asuntos que representan los problemas públicos que aquejan a nuestras sociedades, la gobernanza si bien reitera la importancia de los contenidos de la política, también contiene elementos conceptuales para preguntarnos cómo se hace la política (Longo, 2010). En este sentido, la obra de Aguilar es una referencia clave para examinar las políticas y los programas partiendo de perspectivas más sugerentes y más útiles para la construcción de acciones eficientes y eficaces. Con el objeto de aplicar en la medida de lo posible, varios aspectos de la discusión sobre la gobernanza expuestos por Aguilar(2010) analiza el Programa Escuela Segura, el cual está siendo implementado en México desde el 2007 con el objeto de *consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas*².

1. Una primera versión de este libro, tal como lo precisa el propio autor, se encuentra en: Luis F. Aguilar *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cuaderno de liderazgo 17* publicado en el año 2009 por la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE) y la Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática de la ESADE.

2. Este enunciado corresponde al objetivo específico del programa señalado en las Reglas de Operación del programa del 2009 y reiterado en las que están vigentes. (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009).

El argumento central de este artículo parte de la idea de que la gobernanza implica que las metas son establecidas colectivamente y, por ende, múltiples actores participan en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas dirigidas a problemas que, dada su complejidad, requieren ese tipo de colaboración (Aguilar, 2007, 2010; Bourgon, 2010; Cunill, 2010). Bajo esta óptica, esta nueva forma de gobernar parece ser la opción más adecuada para construir y poner en marcha iniciativas orientadas a la prevención y eliminación de la violencia a la que las escuelas y sus entornos se encuentran expuestos. Así pues, el paradigma de la gobernanza constituye un marco conceptual que permite aprehender el estudio de la violencia y examinar las acciones emprendidas, pero también posibilita plantear iniciativas nacidas, definidas, diseñadas e implementadas a través del consenso, negociación y cooperación de una diversa y heterogénea gama de actores. La violencia representa un problema que al poner en riesgo la vigencia y respeto de los derechos humanos está siendo abordado por múltiples actores ocupados no sólo en la educación sino también en la salud, la cultura, la democracia, el desarrollo social, entre otros asuntos. Es decir, desde un enfoque de derechos humanos (Cunill, 2010), el tema de la violencia a la que se encuentra expuesta esta importante porción de la población, es un asunto que rebasa a la educación y que está vinculada estrechamente con otras áreas responsables de asegurar el bienestar de la niñez y juventud (Torres, 2006). En una aproximación como ésta, se vuelve esencial la colaboración de múltiples actores para crear estrategias más integrales en donde se confirmaría que la construcción y fortalecimiento de los ambientes escolares es un asunto que compete a todos aquellos que velan por el derecho a la educación y por la protección y defensa de los derechos humanos (Zurita, 2010b).

97

Dados los retos que emergen en nuestras realidades, esta discusión también pone de relieve la complejidad de la violencia en las escuelas, ya que, como sostienen los especialistas, ésta

obedece a múltiples factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales. Los fenómenos que acompañan al comportamiento violento cruzan, constantemente, las fronteras entre individual, familia, comunidad y sociedad. A su vez, la violencia tiene consecuencias que abarcan diversos ámbitos: individuales, familiares, comunales y sociales. La propia

multidimensionalidad de la violencia genera distintas manifestaciones de la misma o distintos tipos de violencia, los cuales tienen particularidades específicas cuando se trata de niños, niñas y adolescentes que la viven o que la han sufrido y que...tienen diferentes facetas y grados de intensidad (Naciones Unidas, 2007, p. 22)³.

Por la complejidad progresiva de la violencia, resulta urgente replantear las perspectivas disciplinarias que permitan su estudio así como analizar si las acciones gubernamentales emprendidas hasta ahora resultan las opciones más adecuadas para su prevención y erradicación. Así, tanto quienes se dedican a su investigación como aquellos responsables de la toma de decisiones en torno a la seguridad y la violencia en las escuelas enfrentan hoy en día numerosos dilemas que abarcan desde la carencia de un consenso académico en torno a las formas en que se conceptualiza, estudia y se registran estos fenómenos, hasta la discusión acerca de las mejores o más pertinentes acciones que comprende el diseño, implementación y evaluación de estrategias orientadas a su prevención, tratamiento y erradicación de los espacios escolares.

98

En síntesis, la complejidad inherente a los temas de violencia y seguridad escolar reclama un abordaje que puede ahora ser asumido desde la gobernanza; ya que, como recuerda Aguilar, el cambio de la gobernanza y de la política misma hacia un patrón de interdependencia se debe a que, tal como lo señaló Kooiman años atrás,

[...] los problemas sociales son en gran medida el resultado de varios factores interdependientes...y ya no pueden ser considerados como los efectos de un único factor, así como al hecho de que el conocimiento técnico y político de los problemas y sus soluciones posibles está disperso entre muchos actores (1993, p. 255).

En este sentido, los planteamientos expresados por Aguilar(2010) permiten hacer visibles retos que emergen cuando el gobierno

3. Aunado a lo anterior, en el particular caso de la región de América Latina y el Caribe, las expresiones de la violencia escolar se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad, el cual surge a la luz del tipo de ámbito (rural o urbano), de región, de ciudad y dentro de ésta, según la edad, el sexo y el grupo socioeconómico.

trata estos asuntos como problemas de política pública⁴. Dentro de estos desafíos, en estas páginas, destaco sólo aquellos relacionados con la colaboración de múltiples actores que tienen algún tipo de responsabilidad en la formulación, diseño e implementación de la política de seguridad, específicamente de aquella que atañe al Programa Escuela Segura. Para entender esta reflexión, en el siguiente apartado, se mencionan algunos rasgos de la política de seguridad en el contexto mexicano. Posteriormente el examen se enfoca en ciertos retos que emergen con mayor nitidez cuando colaboran diferentes actores en un programa como Escuela Segura. Estas cuestiones tienen que ver con: a) la concepción de la seguridad escolar como un problema de política pública, b) el establecimiento de prioridades respecto al combate de la violencia en las escuelas, y c) las características de los diversos procesos de participación que suponen el diseño e implementación de dicho programa. Finalmente, el documento hace una breve recapitulación de varios asuntos que permanecen como desafíos para este programa.

2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN MÉXICO Y EL PROGRAMA ESCUELA SEGURA 99

Para la actual administración federal mexicana, la seguridad reviste de singular importancia tal como lo revela el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (Gobierno de México, Presidencia de la República, 2007) y los posteriores instrumentos de política pública creados para combatir el crimen organizado, la impunidad y la inseguridad. Dentro de los principales instrumentos se hallan el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008 – 2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007- 2012 y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, así como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, 2009). Cada uno de ellos asigna responsabilidades y tareas distintas según el actor responsable de su operación, pero en todos se manifiesta de manera relativamente consistente que

4. Es preciso subrayar que este artículo no pretende hacer una evaluación del diseño ni de la implementación de la política de seguridad o del Programa Escuela Segura.

la denuncia y participación ciudadana, la cultura de la legalidad, la prevención de las adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades, son medios para combatir estos problemas que aquejan a la sociedad.

Es en este contexto donde al gobierno mexicano le interesa resguardar la seguridad en las escuelas de educación básica. Así, en 2007 se creó por decreto presidencial al Programa Escuela Segura y, aunque éste constituye uno de los principales programas estratégicos en el sector educativo de esta administración federal, este programa expresa un notorio cambio respecto a otras experiencias federales o estatales⁵. Entre los principales cambios sobresale que esta tarea no está restringida al área de educación y su natural responsable, la Secretaría de Educación Pública. Tampoco está dirigida exclusivamente a los integrantes de las comunidades escolares, ni está limitada a la educación básica. El Programa Escuela Segura forma parte de los cuatro principales programas que estructuran la *Estrategia Limpiemos México*, en su eje dedicado a la prevención. Los otros programas son *Comunidades Seguras*, *Salud sólo sin drogas* – o también identificado como *Al frente sin drogas* – y el Programa *Recuperación de Espacios Públicos* a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, la de Salud y la de Desarrollo Social, respectivamente⁶. Al formar parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 y, en especial, de la Estrategia Nacional de Seguridad Limpiemos México, el Programa Escuela Segura parte del supuesto de que la seguridad en los centros escolares tiene que ver con lo que ocurre dentro y afuera de las escuelas. Por tal razón, en esta estrategia se prevé la coordinación y articulación entre los gobiernos estatales y municipales, así como entre distintas dependencias federales en áreas dedicadas a la promoción de la

100

5. Por ejemplo, las siguientes experiencias: Programa *Comunidades Seguras* (Secretaría de Educación Pública – Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México), *Contra la violencia, eduquemos para la paz. Por ti, por mí, por todo el mundo* (Universidad Pedagógica Nacional y Grupo de Educación Popular con Mujeres), *Valores para vivir* (Guerrero), *Prevención de la violencia* (Hidalgo), entre otros.

6. La parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye *Limpiemos México* reside en la Procuraduría General de la República.

educación, la salud, el deporte, la recreación, el arte y la cultura, la prevención de adicciones y violencia.

2.1 El Programa Escuela Segura y la Secretaría de Educación Pública

En un discurso pronunciado el 6 de febrero del 2007 por el presidente de México, Felipe Calderón, durante una visita al estado de Jalisco, se hizo público el Programa Escuela Segura⁷, cuando reconoció que las escuelas y su entorno habían dejado de ser espacios seguros para las niñas, niños y jóvenes de nuestro país. En este discurso, Calderón habló de este nuevo programa como un esfuerzo del gobierno federal encaminado a organizar acciones con el propósito de crear una cultura de la prevención y un clima de seguridad del entorno escolar. Desde ahí, el presidente fue muy enfático al subrayar que ante la magnitud del objetivo, era esencial contar con el apoyo de todos, es decir, del gobierno, los maestros, los padres de familia; sin embargo, solicitó explícitamente al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador General de la República que diseñaran un programa orientado a construir, primero, escuelas seguras y, posteriormente, comunidades seguras.

101

El Programa Escuela Segura constituye el primer y hasta ahora único programa a nivel federal que está dirigido a la gestión de ambientes seguros en las escuelas de nivel básico. Sin tener como objetivo principal combatir la violencia escolar, este programa parte de la preocupación de los crecientes índices de violencia, delincuencia y adicciones que aquejan a ciertos municipios del país y que afectan inexorablemente a las escuelas de educación básica (ver cuadro 1). En consecuencia, de acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, una escuela segura es aquella que está libre de las adicciones, la violencia y la delincuencia⁸. Por tanto, Escuela Segura pretende solucionar o aminorar los fenómenos asociados a un tipo

7. Sitio electrónico <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=28908>

8. Este Programa Sectorial establece puntualmente que se pretende *convertir cada escuela en un espacio caracterizado por la calidad, la inclusión y la seguridad; donde se generen nuevas formas de gestión y se tomen en conjunto decisiones para hacer de cada plantel un modelo a escala de la educación y de la sociedad que queremos.*

de violencia social que, si bien puede generar o potenciar la violencia que ocurre en las escuelas, no se restringe a la violencia escolar que “puede expresarse a través del castigo corporal; negligencia; abuso sexual y emocional; hostigamiento escolar (*bullying* en inglés); pandillas juveniles; uso de armas; o acoso durante el trayecto hacia y desde la escuela” (Moore, Jones & Broadbent, 2008, p.7). Es por ello que el Programa, aunque de carácter nacional y orientado a las escuelas públicas de educación básica, está dirigido prioritariamente a escuelas localizadas en los municipios de mayor incidencia delictiva⁹. Las escuelas que son aceptadas reciben apoyos económico y técnicos, como de capacitación, asistencia técnica y materiales educativos, para desarrollar diversas actividades que fomenten “la cultura de la prevención de adicciones y violencia [...] y fortalezcan vínculos entre las escuelas y los ayuntamientos de los municipios” (Zorrilla, 2008, p. 3).

9. No obstante, también es posible que escuelas situadas en otros municipios puedan, si así lo desean, ser beneficiadas por este programa.

CUADRO 1

Objetivo General: Contribuir a mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes escolares seguros.

Objetivo Específico: Consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas, propios para la formación integral de los alumnos.

Para alcanzar estos objetivos se requiere:

1. Instrumentar en las escuelas acciones para la gestión de la seguridad escolar.
2. Establecer coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales, así como con organizaciones de la sociedad civil .
3. Fomentar la participación de maestros, padres de familia y alumnos en la prevención del riesgo escolar.
4. Promover el desarrollo de competencias para la convivencia democrática y el pleno ejercicio de los derechos humanos como una vía para fortalecer la cultura de la prevención en las escuelas públicas que imparten educación preescolar, primaria y secundaria.
5. Favorecer la convivencia democrática, armónica, solidaria y respetuosa en la Comunidad Escolar, con la participación de sus miembros para la generación de ambientes seguros.
6. Impulsar acciones que favorezcan la seguridad en la Comunidad Escolar y la protección ante riesgos potenciales del entorno comunitario, en colaboración con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con organizaciones de la sociedad civil.
7. Impulsar una cultura en favor de la salud y la no violencia en las comunidades escolares, sustentada en el desarrollo de competencias ciudadanas orientadas hacia la prevención y el autocuidado ante situaciones de riesgo social como la violencia, las adicciones y la delincuencia.
8. Potenciar la formación ciudadana que se brinda a los alumnos a través del currículo de educación básica en las asignaturas de Formación Cívica y Ética, Cultura de la Legalidad y otras materias que contemplan aspectos del cuidado de la salud, la prevención del consumo de sustancias adictivas, prevención de la violencia hacia las mujeres, la negociación y el diálogo para resolver conflictos, la toma de decisiones y el desarrollo de un plan de vida identificado con el mejoramiento de la convivencia social.
9. Orientar, monitorear y evaluar las experiencias generadas en las escuelas públicas de educación básica, zonas escolares, municipios y Entidades Federativas para la construcción de ambientes democráticos y seguros.

103

Fuente: Gobierno de México – Secretaría de Educación Pública 2008, 2009.

Tal como el presidente Calderón lo anunció hace más de tres años, la cobertura del Programa Escuela Segura ha ido creciendo conforme

ha transcurrido el tiempo. Así, según datos de la Subsecretaría de Educación Básica, en 2007 las escuelas beneficiadas fueron mil 175 y, en el año actual 24 mil 733. En correspondencia a este incremento (en la actualidad un poco más del 10% de las escuelas), ha corrido el aumento de los recursos destinados al Programa (ver cuadro 2). Estos cambios si bien reflejan el interés de las autoridades federales por fortalecer la política de seguridad; es también un reflejo de la inquietante situación que se vive en México debido al incremento de la violencia, el crimen y el narcotráfico¹⁰.

CUADRO 2				
	2007	2008	2009	2010
Escuelas Beneficiadas	mil 175	14 mil 308	16 mil 500	24 mil 733
<i>Presupuesto destinado (millones de pesos)</i>	32	278.5	200	226.5

Fuente: Secretaría de Educación Pública – Subsecretaría de Educación Básica 2010.

104

Los primeros meses de funcionamiento de Escuela Segura (de febrero a septiembre del 2007) estuvieron destinados a identificar las iniciativas existentes encaminadas a atender la seguridad escolar con una cobertura concentrada en ciertos municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal. A lo largo del ciclo escolar 2007-2008, en una segunda fase, este programa trazó como su objetivo principal la incorporación del enfoque formativo a las acciones preventivas realizadas por las escuelas primarias y secundarias de los 45 municipios identificados por la Secretaría de Seguridad Pública como los que concentran al 58% de los índices delictivos del país. A partir del 2008, el Programa Escuela Segura emprendió un tercer momento, que concluirá en el 2012, cuyo propósito

10. Al respecto Luis Arriaga, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, señala que “la producción, el tráfico y el consumo de drogas no han disminuido: la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 mostró que en seis años aumentó 50% el número de personas adictas a las drogas ilegales. Con la guerra calderonista también aumentó la violencia asociada al narcotráfico: en 2006 fueron asesinadas 2.221 personas, 2.561 en 2007, 5.620 en 2008 y 8.281 en 2009. La violencia no se reduce a contabilizar asesinatos, también se expresa en las extorsiones, secuestros y robo de autotransportes. Uno de estos crímenes se relaciona con el secuestro de migrantes que transitan por México, delito que ha alcanzado las dimensiones de una tragedia humanitaria” (2010, p. 7).

central es la implementación de estrategias de trabajo académico vinculado con las acciones inmediatas y preventivas establecidas por la comunidad de las escuelas públicas de nivel básico de los municipios y delegaciones políticas con mayores problemas de delincuencia.

Al revisar sus Reglas de Operación emitidas en 2008 y 2009 (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009) se advierte que Escuela Segura es un programa cuyos lineamientos asociados a los objetivos, población destinataria, requisitos, procedimientos de selección, tipo de apoyo técnico, derechos y obligaciones de escuelas beneficiadas, participantes, operación, entre otros; en general se han mantenido en estos años. Si hay cambios, estos se observan con mayor claridad en los Informes de Avances del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales fundamentalmente están relacionados con algunas puntualizaciones acerca de la manera en que el gobierno federal ha concebido el problema de la seguridad escolar y los asuntos que de él se derivan (ver cuadro 3). En el caso del Primer Informe de Gobierno de México, Presidencia de la República (2007), es evidente la preocupación por la delincuencia y las adicciones que están asociadas a la violencia. En este sentido, el propósito es tener ambientes de seguridad que favorezcan el aprendizaje y desarrollo integral de los niños y jóvenes. Asimismo se ponen de relieve a las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas del país. En cuanto al Segundo Informe de Gobierno de México, Presidencia de la República (2008) se refuerza la idea de que las escuelas se *consoliden* como espacios seguros y confiables y que *impulsen* la participación social como estrategia de autogestión y modelo educativo basado en el desarrollo de competencias. Sin embargo, no se especifica qué tipo de modelo y competencias se tiene en mente, tampoco en qué tipo de población se desean desarrollar. Habría que decir que tanto la participación social como el modelo educativo basado en el desarrollo de competencias son nociones que no aparecían en el Primer Informe de Gobierno. De igual modo, aquí el foco del Programa Escuela Segura registra una modificación importante pues se menciona explícitamente a las escuelas públicas de educación básica del país. Por su parte, en el Tercer Informe de Gobierno de México, Presidencia de la República (2009), se confirma el deseo de que las escuelas sean espacios libres de la violencia, la

delincuencia y las adicciones, pero por primera vez se especifica que este Programa capacita al personal directivo y docente para desarrollar nuevas habilidades que permitan fortalecer la participación comunitaria, mejorar la gestión escolar, mediar conflictos y prevenir el consumo de sustancias adictivas en el alumnado.

En principio, hay tres puntos que merecen una reflexión más detallada. El primer aspecto es que el Programa Escuela es una clara expresión del único tema transversal, desde la opinión de varias organizaciones nacionales de la sociedad civil ocupadas en la defensa de los derechos humanos, que caracteriza al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que es la seguridad pública. En efecto, Escuela Segura está dirigido a un tipo de violencia que, aunque puede generar o potenciar la violencia escolar, no es ésta su principal objetivo. En segundo lugar, los tres Informes de Gobierno confirman el interés de tener escuelas públicas libres de violencia, delincuencia y adicciones y reiteran la vinculación de este programa con la *Estrategia Limpiemos México*. Por último, en estos Tres Primeros Informes no hay una referencia explícita a tareas realizadas en torno a la promoción de un papel activo, participativo de los alumnos, vinculado con la formación ciudadana democrática. Quizás por ello en los lineamientos de este Programa no hay una alusión precisa de la educación ciudadana, ni de los graves efectos que provoca la violencia en la protección, respeto y ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

CUADRO 3. EL PROGRAMA ESCUELA SEGURA EN LOS TRES PRIMEROS INFORMES DEL GOBIERNO FEDERAL		
2007	2008	2009
El Programa Escuela Segura (PES) surge en la actual administración como una respuesta de las autoridades educativas ante la problemática de la violencia, la delincuencia y las adicciones que se presentan en el entorno de las escuelas y que están empezando a afectar al interior de las mismas (2007, 290).	El Programa Escuela Segura atiende la necesidad de generar ambientes escolares seguros y armónicos que beneficien el desarrollo integral de los alumnos de escuelas de educación básica ubicadas en zonas donde la presencia de violencia, delincuencia y adicciones pongan en riesgo los procesos formativos (2008, 347).	El Programa busca generar un ambiente seguro y armónico para el desarrollo integral de los estudiantes en las escuelas de educación básica a fin de que éstas se constituyan en espacios libres de violencia, adicciones y delincuencia, fortaleciendo el desarrollo de actitudes y valores en la cultura de la prevención y en la seguridad escolar (2009, 100).
Tiene como propósito central que las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas del país se constituyan como espacios libres de violencia, delincuencia y adicciones, donde los niños y jóvenes aprendan dentro de un ambiente de seguridad que favorezca su desarrollo integral (2007, 290)	El programa se enfoca a consolidar a las escuelas públicas de educación básica del país como espacios seguros y confiables, impulsando la participación social como estrategia de autogestión y un modelo educativo basado en el desarrollo de competencias (2008, 347).	El Programa Escuela Segura como parte de la Estrategia Limpiemos México, contribuye a mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica a través de la gestión colectiva de ambientes escolares seguros propicios para su formación integral (2009, 100).
En la primera fase (febrero – junio 2007), se realizó un diagnóstico escolar, donde se establecen medidas preventivas a través de acciones que se reflejan en un Plan de Seguridad Escolar. Dichas acciones pueden ser: la organización de brigadas de seguridad, alumbrado de la vía pública alrededor de la escuela y al interior, así como la posible detección de alumnos con problemas de adicciones y/o delincuencia para su oportuna canalización, entre otras (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2007, 291) ¹¹ .	Las asesorías y los materiales se dirigen a orientar sobre la autoestima y asertividad, los daños y consecuencias de las drogas, el manejo del estrés y la toma de decisiones, el proyecto de vida y administración del tiempo libre, a fin de presentarles los beneficios de vivir una vida saludable alejados de la delincuencia y las adicciones (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2008, 347).	El Programa capacita al personal directivo y docente para desarrollar nuevas habilidades que permitan fortalecer la participación comunitaria, mejorar la gestión escolar, mediar conflictos y prevenir el consumo de sustancias adictivas en el alumnado (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2009, 478 y 479).

11. Las acciones realizadas a través de los programas de Prevención y Combate a las Adicciones, Rescate a Espacios Públicos, y Escuela Segura, se reportan, respectivamente en los apartados 3.2 Salud, 1.3.3 Participación Ciudadana en la Prevención y Combate del Delito, y 3.3 Transformación Educativa, del Tercer Informe de Gobierno.

2.2 Los retos de la gobernanza en el combate de la violencia escolar

108 Debido a sus características, resulta imposible que la construcción y fortalecimiento de la seguridad en los ambientes escolares pueda estar a cargo exclusivamente de un actor, aun siendo éste el gobierno. Desde una perspectiva macro, la prevención, el tratamiento y la erradicación de la violencia que afecta a las escuelas y a su entorno, requieren la participación de múltiples actores (gobiernos, académicos, sociedad civil, medios de comunicación) y de diferente escala (local, estatal, nacional, regional, mundial). Asimismo, a partir de una aproximación centrada en la escuela, se necesita la colaboración de diferentes actores, no sólo de los miembros de las comunidades escolares sino también de las autoridades educativas y políticas locales para abordar el problema. En este contexto, la recomendación constante es que se pueden organizar iniciativas más integrales tanto en sus propósitos y estrategias, como en la delimitación de su población beneficiaria. Es decir, se ha verificado en repetidas ocasiones que las modificaciones curriculares expresadas en los planes y programas de estudio, las acciones dirigidas únicamente a los alumnos, las iniciativas orientadas sólo a las escuelas, la creación de legislaciones favorables para eliminar la violencia en las escuelas y/o la asignación de financiamientos especiales para la realización de programas y actividades, por nombrar algunas acciones, son insuficientes para su erradicación y prevención¹². Hoy se sabe que las acciones que han tenido resultados positivos, se distinguen porque están fundamentadas en la colaboración de diversos actores. Esta particularidad le otorga cierta permanencia y consolidación a las acciones, genera la apertura de los centros escolares a la sociedad, así como promueve el aprendizaje, la cooperación y la confianza social. Aunado a ello, se confirma el supuesto de que la seguridad escolar es una condición para los procesos de

12. En general, la literatura especializada en este tema reconoce el valor de acciones como las señaladas. Sin embargo, por ejemplo, se asume que "aunque resultan fundamentales en la reducción de la violencia en las escuelas, no se puede esperar que las intervenciones locales tengan éxito sin un entorno legislativo favorable...no obstante las leyes por sí solas son insuficientes. Su riguroso cumplimiento es imprescindible para reducir los casos de violencia escolar porque si no se cumplen, las leyes se tornan irrelevantes. [Pero] los recursos también son importantes. Asegurar suficientes fondos garantiza una adecuada respuesta a la violencia escolar y al mismo tiempo, muestra el nivel de compromiso político para abordar el problema" (Moore, Jones & Broadbent, 2008, p. 50).

enseñanza-aprendizaje¹³, y un aspecto central para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años¹⁴.

Varios son los problemas relacionados con la gobernanza y la actuación para promover y fortalecer la seguridad en los ambientes escolares en México. Por ahora, en las siguientes páginas se analizan tres problemas que se consideran dentro de los más acuciantes en la experiencia del Programa Escuela Segura.

a) Problemas relacionados con las prioridades establecidas en torno al asunto público

El Programa Escuela Segura posee cualidades en su formulación, diseño e implementación que lo convierten en un interesante objeto de análisis. En buena medida ello se deriva de las prioridades asociadas actualmente a la seguridad y la violencia en las escuelas y, en general, la violencia en México, que guían las acciones de diferentes actores involucrados. Al respecto, se distinguen tres cuestiones que expresan la complejidad que supone el establecimiento de dichas prioridades por parte de diversos actores. En primer lugar, conviene recordar que este programa tiene el objetivo principal de *consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables [donde] la seguridad refiere al resguardo de su integridad física, afectiva y social en la escuela, así como en el entorno comunitario que rodea a las escuelas* (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009). Esto implica, como se dijo antes, que no es un programa orientado primordialmente a la violencia escolar, es decir, a la violencia ejercida entre sí por diferentes miembros de las comunidades escolares – ya sea entre alumnos, entre

109

13. De acuerdo con el Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, el clima escolar “es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes. Por tanto la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes” (LLECE, 2008, p. 45).

14. La seguridad en las escuelas y su entorno forma parte de los derechos humanos que protegen numerosos organismos internacionales y también deberían serlo por las sociedades (Naciones Unidas, 2006). Desde la perspectiva del derecho a la educación, la violencia amenaza la formación y ejercicio democráticos y, sin duda, la dignidad humana, la integridad física, psicológica y social de todos aquellos involucrados en el proceso educativo (Zurita, 2010 b).

autoridades educativas o de autoridades educativas a alumnos o viceversa – o, bien, por la propia institución educativa hacia cierto tipo de actor, generalmente los alumnos (Gómez, 2005). Sin embargo, tal como lo muestra una investigación anterior (Zurita, 2009a)¹⁵, los Equipos Técnicos Estatales responsables en la Secretaría de Educación Pública de la implementación de Escuela Segura¹⁶, encaminan buena parte de sus esfuerzos sobre todo hacia la prevención y reducción del *bullying*¹⁷.

110

En segundo lugar, aunque es un programa que parte del supuesto de que *la seguridad en las escuelas de educación básica es una condición imprescindible para que niños y adolescentes estudien y aprendan* [así como] *una garantía para hacer efectivo el ejercicio del derecho de niños y adolescentes a la educación*; ni en su diseño ni en su implementación aparece alguna referencia específica a la colaboración de organizaciones nacionales e internacionales abocadas a la defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De hecho, a pesar de que recientemente se cumplió el vigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, la operación cotidiana del Programa Escuela Segura no está enmarcada en las acciones que el gobierno mexicano realiza para cumplir los compromisos que asumió al suscribirla (Zurita, 2009b, 2010a); lo cual revela cierta inconsistencia pues, dentro de sus medios, se identifica la relevancia del desarrollo de las competencias para la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos y establece como meta la construcción de ambientes democráticos seguros (ver cuadro 1).

15. Este análisis está basado en proyectos de intervención elaborados por 25 Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura que cursaron el Diplomado Superior en Gestión de Ambientes Escolares Seguros para la Construcción de Ciudadanía impartido por la FLACSO-México en 2008.

16. De acuerdo con sus Reglas de Operación, la Coordinación Estatal del Programa Escuela Segura y la del Distrito Federal y sus respectivos Equipos Técnicos son las encargadas de la operación de este programa y entre las principales obligaciones que tienen está la coordinación de diversas actividades de gestión, capacitación, seguimiento y evaluación sobre el mejoramiento de los ambientes escolares; establecer los mecanismos para brindar acompañamiento y orientación a las escuelas beneficiadas en los procesos de planeación e implementación del mismo (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, p. 9).

17. Por ejemplo entre 2008 y 2009, la FLACSO México impartió un *Curso en Línea Mediación de Conflictos, Prevención de las adicciones y la violencia en escuelas de educación básica*, a miles de directores y profesores cuyas escuelas de nivel básico participan en el Programa Escuela Segura.

En tercer lugar, al tener su origen en la política de seguridad pública, el control del Programa Escuela Segura no reside en la Secretaría de Educación Pública sino en la Secretaría de Seguridad Pública – por ejemplo, la asignación de financiamiento, la especificación de los municipios donde puede operar – y se actualiza conforme a todas aquellas acciones que se construyan al respecto¹⁸. Por lo tanto, este programa no se distingue por tener un planteamiento educativo o pedagógico sólido, como sucede con otros programas emanados y bajo la responsabilidad central de la Secretaría de Educación Pública. Esto significa que una parte relevante de las decisiones que afectan el diseño e implementación de Escuela Segura son tomadas por las autoridades responsables de la seguridad pública en el país; lo cual conduce a reforzar la conceptualización de la seguridad de los ambientes escolares como una prioridad de seguridad, más no de fortalecimiento y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, del aseguramiento del derecho a la educación ni de prevención de la violencia escolar (Zurita, 2010b).

Al examinar estos rasgos, se llega a la conclusión de que Escuela Segura es un programa eminentemente gubernamental; cuya formulación, diseño e implementación se ubica, sin duda, en la Presidencia de la República y la Secretaría de Seguridad Pública. Por tanto, no extraña que otras dependencias gubernamentales, incluyendo la propia Secretaría de Educación Pública, tengan un lugar secundario. De igual modo

111

18. Dada la agudización de la inseguridad pública, la actual administración federal ha aumentado acciones públicas para tratar de remontar esta situación. Este hecho lo comprueba, por ejemplo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad suscrito el 21 de agosto del 2008 por parte de los representantes de los Poderes Ejecutivo Federal y Estatales, del Congreso de la Unión, del Poder Judicial Federal, así como un grupo diverso de integrantes de asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo en el comunicado *La lucha por la seguridad pública*, posterior dos días a que se viviera el día más violento en lo que va del sexenio por la muerte de 77 personas – el presidente Felipe Calderón reiteró la idea de que “es medular trabajar activamente en el mejoramiento del entorno social y en la prevención y tratamiento de adicciones, así como fortalecer, tanto en la casa como en la escuela y en los medios de comunicación, principios y valores que les permitan enfrentar de mejor manera ese entorno.” Ahí hizo referencia explícita al Programa Escuela Segura cuando señaló que se puso en marcha “para luchar contra la violencia y la droga en los centros educativos” Sitio electrónico <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=57618&imprimir=true>

no sorprende que en este programa sea prácticamente inexistente la actuación de organizaciones de la sociedad civil, vinculadas con la prevención de la violencia, la defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y el derecho a la educación.

b) Problemas con la construcción de la seguridad escolar como un problema público

Estos problemas, en los términos de Aguilar (2010), aluden al componente técnico e institucional de la gobernanza vinculado con la capacidad de formular políticas públicas dirigidas a la atención de problemas públicos, a la realización de intereses colectivos o, bien, a asuntos estratégicos o de coyuntura. Esto es, abarca todas las acciones que se despliegan desde la consideración de las demandas sociales según distintos grupos y sectores políticos, pasando por su organización y traducción en objetivos y actividades realizables hasta la decisión de las formas de la organización que requiere su ejecución.

112

El análisis del Programa Escuela Segura da muestra de la complejidad que de suyo tiene todo proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas cuando, al ocupar a distintos niveles y áreas de gobierno así como requerir la participación de grupos de la sociedad civil pareciera que todos actúan en función de objetivos similares pero que en realidad son disímiles. Si detenemos la atención dentro del gobierno federal, es obvio que para la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Presidencia de la República lo que interesa es combatir la inseguridad social y con ello luchar contra la corrupción, el crimen organizado, la delincuencia común y el narcotráfico. En contraste, para otros como los Equipos Técnicos Estatales de Escuela Segura, lo que se busca es diseñar y poner en práctica numerosas iniciativas para fortalecer la seguridad escolar, reducir el *bullying* y la violencia de género.

En un caso como éste, donde unos se preocupan por la violencia social y otros por la escolar, es apremiante precisar objetivos, medios y estrategias para asegurar que los diferentes actores que participan en la implementación del Programa Escuela Segura trabajen por los mismos propósitos. Ahora bien, esto no significa que cierto tipo de violencia sea

más grave que otra. Es indiscutible que cualquier tipo de violencia pone en riesgo la integridad física, amenaza la dignidad y socava la esencia misma de la democracia como también es indiscutible que, en nuestra sociedad, ambos tipos de violencia se han extendido, combinado y ello está afectando los procesos de enseñanza y aprendizaje al igual que amenazando la vigencia de los derechos de niñas, niños y jóvenes. Esta situación es evidente cuando sabemos que:

- De diciembre de 2006 a marzo de 2010 se han registrado 22 mil defunciones en la lucha contra la delincuencia organizada, de las cuales, 900 son de menores de 17 años [...] En los cuatro primeros meses de 2010, la cifra alcanza mas de 90 pequeños [...] En lo que se refiere a niños de 0 hasta 17 años las tasas de defunciones por homicidio aumentó, especialmente en Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa (Red por los Derechos de la Infancia en México, Periódico Reforma, 2010).

- El número de menores de edad detenidos en los operativos contra el crimen organizado ha registrado un aumento en lo que va de la administración federal. Así, desde diciembre del 2006, año en que inició el gobierno encabezado por Felipe Calderón, tres mil 664 menores han sido asegurados. La mayoría de los detenidos se encuentra en el rango de edad 13 a 17 años de edad. Hasta ahora, la Procuraduría General de la República es quien ha detenido a tres mil 406 menores (Periódico Reforma, 2010).

- Según la Encuesta Nacional de Adicciones, el consumo de drogas es un fenómeno que afecta principalmente a los grupos más jóvenes. Entre las mujeres, el uso de drogas es un fenómeno con menos historia. Los jóvenes de hoy consumen drogas en mayor proporción que las generaciones anteriores [...] Los adolescentes tienen más probabilidad de usar drogas cuando han sido expuestos a la oportunidad y de progresar a la dependencia cuando han usado drogas. Es por esto que los esfuerzos preventivos deben de orientarse a reducir la probabilidad de que estén expuestos al uso de las drogas (Instituto Nacional de Salud Pública, 2008, pp. 47- 49).

- De acuerdo con el Informe Alternativo sobre Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de

infantes en conflictos armados, realizado por la Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), presentado en junio de 2010 ante el Comité de Derechos del Niño de la ONU, se mencionó que los especialistas calculan que aproximadamente treinta mil niños y adolescentes se encuentran en riesgo de ser utilizados y explotados por el crimen organizado para toda la línea de producción y tráfico de drogas¹⁹.

Respecto a la violencia en las escuelas se sabe que:

- En la segunda Consulta Infantil y Juvenil emprendidas en el 2003 por el Instituto Federal Electoral (IFE), fue posible conocer que respecto a la violencia que viven los niños y niñas de 6 a 9 años de edad en las escuelas, el 3.5% señaló que abusan de su cuerpo; el 15.7% que le pegan y al 15.8% lo insultan.

- Según el Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2009), la mayoría de los niños de primaria han sufrido alguna vez humillaciones o insultos, principalmente de sus compañeros. Principalmente han experimentado los prejuicios, los estereotipos y la violencia de género.

114

- Quienes sufren abusos en centros educativos pueden llegar a perder la vida de dos formas: mueren por las agresiones o por suicidio. La problemática ha existido en el país desde hace mucho tiempo, pero ahora la exposición a los medios de comunicación masiva como la televisión y los medios en internet hacen más grave la situación. (María del Refugio Ruíz Moreno, presidenta de la Asociación Jalisciense de Padres de Familia en Contra de la Violencia y el Acoso Escolar en la Educación Básica [Asjapava AC]).

- En 2007 fue publicada la primera investigación exploratoria sobre violencia en escuelas primarias y secundarias de México realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Entre sus principales hallazgos se encontró que las peleas son la forma de violencia en la que un mayor porcentaje de alumnos reconoce participar

19. Sitio electrónico http://www.derechosinfancia.org.mx/Especiales/boletin_ginebracnd.html.

(19% primaria y 11% secundaria). A esta práctica le siguen los daños a instalaciones o equipo escolares; la amenaza e intimidación a otros alumnos; y, por último, el robo. Asimismo, la participación en actos de violencia, aunque en opinión de los alumnos es baja, llama la atención que los alumnos de primaria reconozcan que participan más en actos de violencia que lo que hacen los de las escuelas secundarias.

Estos pocos datos manifiestan la magnitud de la violencia social y escolar que viven cotidianamente las niñas, niños y adolescentes de nuestro país: en las escuelas y fuera de éstas, en las escuelas públicas y en las privadas, de nivel básico como de nivel medio superior y superior. Para atender este complejo problema, las autoridades del gobierno federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008 – 2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007– 2012, la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia así como del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, han asignado responsabilidades a distintos actores. Al examinar estos instrumentos fue posible contrastar las diferentes acciones y propósitos que emergen y que ilustran las diversas formas en que se concibe la seguridad y las maneras también diversas en que se traduce en la práctica por parte de algunas dependencias gubernamentales; sobre todo entre las que se ocupan de la seguridad pública y aquellas responsables de la educación en México.

115

En cuanto a las tareas vinculadas con la seguridad escolar que les fueron asignadas a las Secretarías de Estado, resalta la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública; articuladas en torno a la implementación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008 – 2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007– 2012 y de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Sin embargo, es importante subrayar que de todos los actores gubernamentales, el Programa Sectorial de Seguridad Pública indica en su objetivo dos, que la Secretaría de Seguridad Pública es el principal responsable de la política de seguridad pues “coordina los esfuerzos interinstitucionales de las Secretarías de Educación Pública, Desarrollo Social, Salud y Defensa Nacional, así como de la Procuraduría General de la República, de las entidades federativas y los municipios,

en el marco de la Estrategia Federal de Prevención *Limpiemos México*, enfocada al combate a la inseguridad” (Gobierno de México, Secretaría de Seguridad Pública, 2007, p. 15). En este sentido, la misión de la Secretaría de Seguridad Pública, bajo el lema “proteger y servir” está articulada en función de dos dimensiones: la de las personas y la de la sociedad.

Por último, el aspecto que resalta, más aun cuando se piensa en la gobernanza y en la naturaleza de los fenómenos abordados aquí – la seguridad y la violencia –, es que todas las acciones derivadas de la política de seguridad en México apelan a la coordinación de todos los actores institucionales y sociales que tienen alguna responsabilidad en la recuperación de la paz y de la tranquilidad en el país. No obstante, los alcances de dicha coordinación entre los sectores y dependencias gubernamentales, así como entre el gobierno y la sociedad, quedan a la interpretación, posibilidades e intereses de los involucrados.

c) Problemas relacionados con las reglas de colaboración de los diferentes actores involucrados

116

Es indudable la relevancia que tienen el diseño institucional y el marco normativo que promueven la participación social en un contexto democrático. Por eso, cuando se piensa en los desafíos asociados a la atención que requiere la seguridad escolar en México emergen rápidamente las preguntas que identifica Mascareño (2009) cuando piensa en la gobernanza y la participación, a saber: “¿cuál es la calidad de los instrumentos de participación: quién las determina, quiénes y cuándo participan?” (p.7).

En este conjunto de problemas se manifiestan tanto algunos componentes de la gobernanza como algunos de sus principales desafíos ya que

siendo el proceso de elaboración del contenido de la gobernanza una acción colectiva en la que participan múltiples actores con diferentes enfoques, intereses y niveles de conocimiento, poder y recursos, el proceso no podrá ponerse en movimiento ni desplegarse más que sobre la base del acuerdo de los participantes (públicos, privados y sociales): un acuerdo sobre las reglas de acceso para participar en el proceso y un acuerdo acerca de las reglas y prácticas que habrán de observarse a lo largo del proceso (Aguilar, 2010, p. 63).

No sorprende decir que estas preguntas apuntan al diseño y puesta en práctica de cuestiones cruciales para la gobernanza pues, como sostiene Peters (2007), ésta se relaciona con asuntos colectivos más que con metas individuales o grupales; en cuyo establecimiento el Estado asume un papel central para la construcción de consensos y de acuerdos basados en los principios de equidad, justicia y respeto a los derechos humanos.

En los apartados anteriores se ha señalado que la seguridad escolar, como la gran mayoría de los fenómenos sociales contemporáneos, no puede ser tratada exclusivamente por el gobierno o, en este caso por los ministerios de educación. La recopilación de múltiples y variadas experiencias emprendidas en diferentes contextos geográficos, ha comprobado repetidamente que las acciones aisladas, aun con altos grados de eficiencia, eficacia, pertinencia o creatividad, no dejan de ser esfuerzos infructuosos, pues no logran rebasar un horizonte temporal y/o espacial inmediato (Pradet, 2007; Monclús, 2005; Naciones Unidas, 2006; Moore, Jones & Broadbent, 2008; Blaya & Debarbieux, 2008; Debarbieux, 2001)²⁰. Sin embargo, la colaboración de distintos actores por sí misma no garantiza el éxito. De hecho, impone mayores desafíos pues al ser la violencia un fenómeno multi-causal, las propuestas e iniciativas de prevención requieren la coordinación de múltiples agencias gubernamentales

117

que normalmente no trabajan conjuntamente – como son las agencias de control del Estado (la policía, la justicia, el ministerio del interior) con las agencias del sector social (salud, educación) –. Además implican el establecimiento y el trabajo con sistemas de información y monitoreo complejos y con agencias no gubernamentales y comunitarias (Buvinic, 2008, p. 51).

La reciente literatura abocada al análisis de las distintas propuestas de intervención en este problema social, identifica al municipio como la

20. En palabras del experto Paulo Sergio Pinheiro, "más de quince años después de la aprobación unánime de la Convención sobre los Derechos del Niño aun queda mucho por hacer para garantizar que los niños, niñas y adolescentes sean protegidos de toda forma de violencia. Aunque hayamos logrado establecer progresos en el marco legal y aunque tengamos muchos ejemplos de iniciativas positivas, los esfuerzos para prevenir y responder a la violencia contra la niñez en América Latina son muy tímidos, principalmente considerando que precisamente ésta es hoy una de las mayores preocupaciones de toda región" (Naciones Unidas, 2006,p. 7).

unidad de gobierno que de manera más efectiva y eficiente ha incidido en la puesta en marcha de propuestas de dicha naturaleza (Pradet, 2007). En la experiencia mexicana, el Programa Escuela Segura también concibe al municipio como un actor relevante en su implementación. Hasta este momento no se cuenta con información precisa en torno a la actuación de los diferentes municipios donde opera este programa que conduzca a pensar que la participación de éstos propicia la consecución de los objetivos planteados. Al respecto, habría que agregar que quienes han examinado el papel de los municipios en el desarrollo de la participación local han encontrado que éstos sólo se involucran en ello cuando perciben que pueden obtener tres beneficios: “a) transmitir una imagen de resolver problemas de cara a la gente; b) mitigar críticas de la oposición y culpar a otros de los fracasos; y, c) compartir costos en la implementación de actividades” (Mascareño, 2009, p.7). Frente al fenómeno de la violencia en México, se puede suponer que los municipios mexicanos se encuentran, en su gran mayoría, vulnerables, débiles y amenazados con pocas posibilidades de asumir el riesgo que supone la búsqueda de tales beneficios. En todo caso, donde se observa cierta participación no es entre los municipios sino entre los gobiernos estatales; sobre todo entre aquellas entidades, como Nuevo León y Michoacán, en donde se ha agudizado el embate del narcotráfico y del crimen organizado²¹.

La complejidad de las sociedades contemporáneas impone que una parte importante de los programas públicos incluyen dentro de su diseño y operación cierto grado de coordinación interinstitucional²². En el caso del Programa Escuela Segura esta coordinación es acorde con la propia concepción de la seguridad escolar y de seguridad pública, de

21. Por ejemplo, el 21 de junio de 2010 se hizo público en la prensa nacional que la Secretaría de Educación Pública del estado de Nuevo León inició la capacitación, a través de un manual de Protocolos de Seguridad Escolar, en poco más de 5 mil escuelas de educación básica para que maestros y alumnos sepan como reaccionar ante situaciones de inseguridad, desastres naturales, incendios, accidentes, amenazas de bomba, disturbios y despliegues policíacos entre otros eventos que ponen en riesgo la seguridad escolar. Justo un día después, el gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, rechazó que en esta entidad pudiera capacitarse a estudiantes o profesores para enfrentar hechos de violencia; ya que lo que a su gobierno le interesa es dirigir los esfuerzos a la prevención. Periódico El Universal, 2010.

22. De hecho, esta cualidad es promovida con fuerza por aquellos que postulan la urgente necesidad de construir políticas públicas integrales con un enfoque de derechos humanos (Cunill, 2010).

cuya política este programa se deriva. Así, en términos de las Reglas de Operación se asevera que Escuela Segura debe establecer una coordinación institucional con aquellas áreas del gobierno federal que promueven la educación, salud, seguridad, deporte, recreación, arte, cultura, prevención de adicciones y violencia, entre otras. Esta coordinación tendrá el propósito de beneficiar a las escuelas incorporadas al Programa Escuela Segura mediante la elaboración de materiales educativos, de difusión, realización de talleres, conferencias, cursos, y otras acciones que contribuyan a la seguridad escolar (Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública, 2008, 2009).

Si pensamos en la actuación de los Equipos Técnicos Estatales de la Secretaría de Educación Pública, la vinculación interinstitucional que supone la implementación de Escuela Segura no está libre de problemas. En una investigación anterior (Zurita, 2009a), fue posible encontrar que pocos Equipos cuentan con información precisa sobre programas, proyectos y acciones a cargo de otras dependencias gubernamentales y actores no gubernamentales; tales como aquellos que cuentan con alguna metodología para la recolección de información sobre la violencia escolar, hasta programas de prevención y sensibilización sobre diversos asuntos vinculados con las adicciones, el deporte, la cultura vial, entre otros. Esta desinformación contrasta con el interés de los integrantes de los Equipos Técnicos Estatales, como de las propias coordinaciones estatales del programa, para recurrir a los programas y materiales ya existentes.

Por otra parte, aun cuando el objetivo 6 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 alude al fomento de una gestión escolar e institucional orientada al fortalecimiento de la participación en los centros escolares y la promoción de la seguridad de los alumnos y profesores, se encontró que en los proyectos de la gran mayoría de los Equipos Técnicos Estatales no consideraron a los Consejos de Participación Social como una referencia sustancial pues, en general, estos Equipos tenían poco conocimiento sobre el funcionamiento e, inclusive, desconocían la existencia de los Consejos de Participación

Social en los estados, municipios y escuelas respectivas²³. En ello inciden causas absolutamente ajenas al diseño e implementación del Programa Escuela Segura – como el desarrollo accidentado en la instalación y real funcionamiento de los Consejos a nivel escolar, municipal y estatal, la carencia de una política pública de participación social en la educación en México, la compleja naturaleza de la participación acentuada por el abigarrado diseño institucional de las escuelas públicas de nivel básica (Zurita, 2008, 2009a, 2009b). Pero en lo que sí influye directamente el Programa Escuela Segura es que este programa no plantea una relación estratégica entre su operación y los Consejos de Participación Social²⁴; a pesar de que las Reglas de Operación reconocen a los Consejos de las Escuelas Beneficiadas y se le asignan la formulación de una agenda de seguridad escolar²⁵, y, se le adjudican ciertos derechos y obligaciones a dichas escuelas, tales como la instalación de estos consejos, la creación de condiciones para que se constituyan, se activen y funcionen en los términos establecidos en la normatividad correspondiente.

120

Por otro lado, es cierto que la articulación de actores hacia objetivos comunes es una recomendación constante para tener políticas y programas públicos eficientes y eficaces; pero entre los Equipos Técnicos este planteamiento aparece más como un deseo que como una realidad. En buena parte porque estos Equipos tienen la tarea de buscar dicha articulación ya que no está prevista en la formulación y diseño de Escuela Segura. Este aspecto genera consecuencias que bien podrían afectar la consecución de los objetivos. Para mostrar un ejemplo, basta decir que entre los integrantes de los Equipos Técnicos haya un reducido conocimiento de los actores no gubernamentales que trabajan en la prevención de la violencia, la defensa del derecho

23. Esta situación es alarmante ya que, en la administración federal vigente, en Escuela Segura como en los Programas *Escuelas de Tiempo Completo* y *Volver a la Escuela*, reside la apuesta por la incentivación o reactivación de la participación social en la educación básica en nuestro país.

24. Por ejemplo el Programa Escuelas de Calidad, el cual al proporcionarle un conjunto de tareas concretas a los Consejos Escolares, Municipales y Estatales indispensables para la ejecución de dicho programa, se favoreció la instalación y funcionamiento de éstos en las escuelas, los municipios y los estados (Martínez Bordon et al., 2007; Zurita, 2008, 2009c).

25. Dicha agenda incluye acciones para atender los problemas que fueron identificados en la autoevaluación y forma parte del Plan Anual de Trabajo o de la Planeación Escolar Anual.

a la educación, así como la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, cuando se hace referencia a ellos se habla genéricamente de la *sociedad civil* o de la *sociedad mexicana*; pero no se proporcionan nombres de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de los niños, la promoción de la educación o la prevención de la violencia en las escuelas y su entorno; con la excepción de aquellos como los Centros de Integración Juvenil, A. C. o de México Unido Contra la Delincuencia, A. C.

En resumen, la realización de proyectos y acciones – tales como la organización de pláticas, talleres, cursos para diferentes actores de la comunidad escolar –, que supone la implementación de Escuela Segura con múltiples actores es un interés primordial de los Equipos Técnicos, pero no cuentan con el conocimiento que permita vislumbrar cómo, cuándo, con qué recursos económicos, materiales y humanos se llevarán a cabo las actividades que, suponen, pueden compartir con otras instituciones o actores.

En el caso de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República su actuación en las escuelas de nivel básico en el marco de la implementación de la *Estrategia Limpiemos México*, abarca hasta ahora pláticas, foros, congresos, coloquios, talleres, caravanas informativas, jornadas de seguridad infantil, prevención de las adicciones, de delitos federales, de factores de riesgos, así como el fortalecimiento de factores protectores con temas tales como “Fíjate lo que bebes en una fiesta”, “Nunca aceptes dulces de extraños”, “Nunca des información a extraños por teléfono”. Al revisar los temas que son abordados por ambas dependencias gubernamentales en las escuelas, se encontró un marcado distanciamiento respecto a los asuntos que se asocian al fenómeno de la violencia escolar.

121

Para concluir habría que recordar que en el Programa Escuela Segura, el gobierno federal y, en particular, la Presidencia y la Secretaría de Seguridad Pública poseen un papel protagónico. No obstante, al abocarse a los problemas de seguridad y violencia escolar, este programa podría partir de una convocatoria más pública y democrática para que otros actores no sólo ejecuten algunas tareas muy acotadas (dar pláticas u organizar talleres) sino para que asuman un papel

también protagónico en su formulación, diseño y evaluación. Es decir, donde la gobernanza sea realmente esa forma de gobierno donde, al atender dichos problemas, el Estado mexicano emplee “sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario” (Peters, 2007, p. 7).

3. REFLEXIONES FINALES

122 La lectura de *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* de Luis F. Aguilar inevitable e inmediatamente derivó en una reflexión sobre las diferentes acciones de gobierno que se requieren en sociedades como la mexicana para tratar los problemas de seguridad y la violencia escolar. Sin duda, ésta es una cualidad del libro: la enorme capacidad que tiene para generar reflexiones sobre el Estado, las acciones de gobierno y los asuntos públicos. Ello se debe, en buena medida, a varias razones, algunas de las cuales el propio Aguilar enumera. Por ejemplo, la creciente y profunda interdependencia de las esferas políticas, económicas, sociales y culturales de las sociedades actuales; las limitaciones cognoscitivas, técnicas y tecnológicas que experimenta cualquier actor – ya sea el gobierno, el mercado o las organizaciones de la sociedad civil –, para tener conocimiento absoluto de los asuntos que interesan en la actualidad.

No obstante, también hay otra razón que vale la pena destacar y es que, estemos o no de acuerdo con las ideas expuestas por su autor, es un hecho que el paradigma de la gobernanza parte de un supuesto que acompaña buena parte del pensamiento sobre los asuntos públicos en nuestros tiempos y es que cada vez hay más evidencias contundentes que reiteran que los gobiernos ya no pueden cumplir sus responsabilidades por cuenta propia: ya sea porque los Estados estén rebasados para ejercer sus funciones, sean corruptos, ineficaces o, por el contrario, porque tengan una sólida administración o instituciones políticas consolidadas; lo cierto es que las sociedades se han complejizado a un grado donde resulta imposible que un gobierno, por más autoritario, vertical o antidemocrático que sea, pueda gobernar en completo aislamiento. Si bien Peters (2007) sostiene que este planteamiento ha

sido más una ficción que una realidad, pues los gobiernos siempre han necesitado la colaboración de otros para gobernar; en nuestros tiempos esta colaboración ocurre en un contexto que muestra tanto el fin del monopolio del Estado sobre *la política* (antes cerrada, arbitraria, discrecional, clientelar y patrimonial) y *lo público* (antes sinónimo de lo gubernamental, lo estatal y a cargo de expertos o miembros del aparato administrativo), como también expresa el cuestionamiento del papel desempeñado por actores tradicionales (el congreso, el presidente y los partidos políticos) en la formulación y ejecución de las políticas (Stein et al., 2006). Estos cambios, opina Aguilar, han corrido de la mano de otros experimentados en las sociedades; por ejemplo, la creciente autonomía y autogobierno de individuos y grupos que atienden sus problemas y realizan sus intereses más relevantes; el (re)surgimiento de una sociedad civil fuerte y activa; la resignificación del espacio público; la diferenciación de los subsistemas sociales, entre otros.

Por otro lado, reconocer que esta colaboración es fundamental no significa el fin de la historia. Por el contrario, es justo ahí donde realmente empieza la historia. Si pensamos en el proceso de elaboración de las políticas públicas, como lo argumenta Aguilar, la colaboración puede ser de muchas formas, en diferentes etapas, con distintas responsabilidades y, desde luego, debería ser el resultado de complejos procesos de construcción de consensos, negociaciones, acuerdos; en los cuales se confrontan múltiples percepciones y valoraciones de los asuntos concebidos como *problemas*. Esta cuestión es vital en este paradigma. Al preguntarse cómo se convocan, cómo se construyen los acuerdos, los consensos, qué recursos se movilizan para negociar, qué sucede cuando en un contexto dado acuden actores disímiles en poder, autoridad, conocimiento, recursos o qué pasa cuando las valoraciones y concepciones sobre determinados asuntos resultan innegociables; lo que uno hace es preguntar por *la lógica de la construcción del acuerdo*. A pesar de su importancia, paradójicamente hay un gran desconocimiento, pues, dice Aguilar(2010):

ignoramos las reglas que se siguen o están dispuestos a seguir los participantes públicos y privados durante el proceso en el que dan forma a la estructura intencional y técnico-operativa de la gobernanza, así como ignoramos cuáles son las reglas que tienen mayor probabilidad de ser aceptadas por

los participantes o las que con mayor frecuencia y facilidad los participantes acuerdan u observan sin problemas. En la literatura hay un punto ciego acerca de cómo se desarrolla el proceso político y analítico de formación de la gobernanza (p. 64).

Con todo, en la construcción del acuerdo emerge la relevancia del Estado ya que éste tiene la responsabilidad de asegurar que cualquier política o programa público se debe basar en el respeto a los derechos humanos y la democracia, haciendo que prevalezca el bien común sobre los intereses individuales o sectoriales. Es por ello que la gobernanza supone una nueva forma de intervención pública (Longo, 2007), o como sostiene Peters(2007), la gobernanza implica una transformación de la concepción y práctica tradicional de gobierno donde esta actividad anteriormente estaba centrada en el Estado (o gobierno en palabras de Luis F. Aguilar) y de sus múltiples dependencias.

124

En este marco, el Programa Escuela Segura, ilustra a cabalidad que si bien existe un discurso generalizado respecto a la urgencia de emprender acciones eficaces y eficientes dirigidas a la seguridad y la violencia escolar a cargo de múltiples actores; en la práctica resulta un desafío difícil de enfrentar. Primero por las varias concepciones respecto a la propia violencia, su prevención y erradicación; en segundo, por la variedad de instancias que requiere la implementación de Escuela Segura y, especialmente, de los diferentes programas y acciones que necesita la operación de la política de seguridad; y, en tercero, por la creación y operación simultánea de múltiples programas y acciones que pueden acentuar la desconfianza y la sensación de que la violencia es invencible frente a su notorio incremento y diversificación aguda en diferentes ámbitos de la vida pública y privada en México.

Referencias

- Aguilar, Luis F. (octubre, 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, (39).
- Aguilar, Luis F. (2009). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *Cuaderno de liderazgo 17*. Barcelona: Escuela Superior

de Administración de Empresas (ESADE) – la Cátedra Liderazgos y
Gobernanza Democrática de la ESADE.

Aguilar, Luis F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México:
Fundación Friederich Naumann para la Libertad.

Arriaga Valenzuela, Luis (2010). Políticas de seguridad en México
opuestas a los derechos humanos; *DEFENSOR. Órgano oficial de la
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, pp. 6-9. México:
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Blaya, Catherine y Eric Debarbieux (2008). *Expel violence! A systematic
review of interventions to prevent corporal punishment, sexual
violence and bullying in schools*. New York and England: International
Observatory on Violence in Schools – European Observatory on
Violence in Schools.

Bourgon, Jocelyn (febrero, 2010). Propósito público, autoridad gubernamental
y poder colectivo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, (46).

Buvinic, Mayra (2008). Un balance de la violencia en América Latina: los
costos y las acciones para la prevención. *Pensamiento Iberoamericano*,
(2), pp. 37- 54.

125

Cunill Grau, Nuria (febrero, 2010). Las políticas con enfoque de derechos
y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD
Reforma y Democracia*, Caracas, (46).

Debarbieux, E. (abril, 2001). La violencia escolar: un problema mundial.
El correo de la UNESCO, (4), pp. 10 -13.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República
(2007a). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República
(2007b). *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
2007-2012*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República
(2008). *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
2007-2012*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2009). *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2008). *Acuerdo número 476 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2009a). *Acuerdo número 513 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura*, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2009b). *Informe Nacional sobre la Violencia de Género en la Educación Básica en México*. México: SEP-UNICEF México.

126 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación (2008). *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto del 2008.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Seguridad Pública (2007). *Programa Sectorial de Seguridad 2007-2012*, México.

Gómez Nashiki, Antonio (julio - septiembre, 2005). *Violencia e institución educativa*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México,(26), pp. 693 – 718.

Grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil (2007). *Boletín de prensa presenta observaciones de la sociedad civil al borrador del Plan Nacional de Desarrollo 22 de mayo de 2007*.

Instituto Nacional de Salud Pública. (2008). *Encuesta Nacional de Adicciones*. México: INSP.

Kooiman, Jan (1993). (Ed.). *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: Sage Publications.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE). Chile: OREAL-UNESCO-LLECE.

Longo, Francisco (febrero, 2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas,(46).

Martínez Bordon, Arcelia, T. Bracho González y C. O. Martínez Valle (2007). *Los Consejos de Participación Social en la Educación y en el Programa Escuelas de Calidad ¿Mecanismos para la rendición de cuentas?* México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

Mascareño, Carlos (octubre, 2009). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte.* *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas,(45) .

127

Monclús Estella, Antonio (mayo-agosto, 2005). La violencia escolar: perspectivas desde Naciones Unidas. *Revista Iberoamericana de Educación*, (38), pp. 13 -32.

Moore, Karen; Jones, N.; Broadbent, E. (2008). *School Violence in OECD Countries*. London: PLAN.

Naciones Unidas (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes.* Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2007). *Nuestro derecho a ser protegidos de la violencia.* Secretaría del Estudio General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños. Naciones Unidas: Social Advocay and Virtual Education Marketing.

OCDE (2009). *Informe Talis. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados.* España: OCDE – Santillana.

Peters, Guy B. (octubre, 2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, (39).

Pradet, Agnés (2007). Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence; In: Ortega-Ruiz, Rosario, Joaquín Mora Merchán & Thomas Jäger (Eds.) *Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet* [E-Book], pp. 73-103. Alemania: Empirische Paedagogik.

Stein, Ernesto et al. (Coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social. Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Torres, Rosa María (2006). Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. *X Congreso Nacional de Educación comparado "El derecho a la educación en un mundo globalizado"*. San Sebastián, España.

128 Zorrilla, Margarita (Coord.) (2008). *Informe final Evaluación del Diseño del Programa Nacional Escuela Segura*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Zurita Rivera, Ursula (2008). Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000 – 2006; In: *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*, pp. 63-79. México: OCE.

Zurita Rivera, Ursula (2009a). Propuestas de intervención sobre violencia escolar. Experiencias de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura en México; In: A. Furlan y T. Spitzer (Comps.) *Memoria del Área Violencia y Convivencia Escolar del X Congreso del COMIE* realizado en septiembre 2009. México: COMIE (En edición).

Zurita Rivera, Ursula (2009b). La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México, LXI Legislatura Cámara de Diputados – Centro de Estudios y de Opinión Pública.

Zurita Rivera, Ursula (2009c). La participación social y las reformas

educativas en América Latina. La discusión pendiente; In: Ana María Goetschel (Coord.) *Perspectivas de la educación en América Latina*, pp. 233-256. Ecuador: Flacso-Ecuador-Ministerio de Cultura, Quito.

Zurita Rivera, Ursula (2010a). Los desafíos del Programa Escuela Segura en el Vigésimo Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño en Rayuela. *Revista Iberoamericana sobre Infancia y Juventud en Lucha por sus Derechos*, México, 1, (2), pp.118-124.

Zurita Rivera, Ursula (2010b). La participación social y la violencia escolar desde la perspectiva del derecho a la educación. Ponencia presentada en el *Foro El derecho a la educación en México*, organizado por el Observatorio Ciudadano de la Educación, llevado a cabo en la ciudad de México los días 17 y 18 de junio de 2010. (MIMEO).





PONTO DE VISTA
PUNTO DE VISTA

DESAFIOS NA ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO

Darli Dias Andrade* e Veridiana Antônia**

1. AS LEGISLAÇÕES SOBRE EDUCAÇÃO INCLUSIVA

O histórico sobre a Educação Inclusiva demonstra que o conceito de “Educação para Todos” foi estabelecido a partir da Constituição de 1824, época do Brasil Império. A partir daí a garantia para todos ao direito à educação veio sendo citada nas constituições brasileiras de 1934, 1937 e 1946. Do mesmo modo, os documentos citados abaixo podem demonstrar a preocupação dos governantes em atender as pessoas com necessidades especiais:

- A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, afirma o princípio da não discriminação e proclama o direito de toda pessoa à educação.

- 132 • A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de abril de 1959, aprovou a Declaração dos Direitos da Criança, assegurando, no seu princípio 7º, o direito à educação gratuita e obrigatória, ao menos em nível elementar.

Após os lançamentos desses textos internacionalmente conhecidos, países do mundo inteiro desenvolveram grandes esforços para assegurar a todos o direito à educação.

As constituições brasileiras de 1967 e 1969 também balizaram os princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Declaração dos Direitos da Criança, e o texto constitucional de 1988, no Art. 206, apresenta a educação como direito de todos e dever do Estado e da família.

* Mestre em Educação pela UninCor/ Betim. Docente e Coordenadora de Curso na FaPP/CBH/UEMG. Professora da Rede Municipal de Betim/MG/Brasil.

** Especialista em EAD pela EADCOM. Professora da Rede Municipal de Betim/Minas Gerais/Brasil.

No art. 206, podemos destacar princípios eminentemente democráticos, cujo sentido é nortear a educação, tais como: a igualdade de condição não só para o acesso, mas, também, para a permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar e divulgar o pensamento; o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas; a coexistência de instituições públicas e privadas; a existência de ensino público gratuito e a gestão democrática do ensino público (Salto para o futuro – Educação Especial: tendências atuais, p. 28- 1999).

Em 1994, é publicada a Política Nacional de Educação Especial, orientando o processo de “integração instrucional” que condiciona o acesso às classes comuns do ensino regular àqueles que “[...] possuem condições de acompanhar e desenvolver as atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos ditos normais” (MEC, 1994, p.7). Ao reafirmar os pressupostos construídos a partir de padrões homogêneos de participação e aprendizagem, a política não provoca uma reformulação das práticas educacionais de maneira que sejam valorizados os diferentes potenciais de aprendizagem no ensino comum, mantendo, porém, a responsabilidade da educação desses alunos exclusivamente no âmbito da educação especial, na perspectiva da educação inclusiva.

133

Acompanhando o processo de mudança, as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, Resolução CNE/CEB nº 2/2001, no artigo 2º, determinam que

Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizarem-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos (MEC/SEESP, 2001).

Essas Diretrizes ampliam o caráter da educação especial para realizar o atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à escolarização; porém, ao admitir a possibilidade de substituir o ensino regular, não potencializam a adoção de uma política de educação inclusiva na rede pública de ensino, prevista no seu artigo 2º.

Assim, é preciso que os sistemas de ensino conheçam a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, inter-

-relacionando sistemas de informações e ações que possam atender as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos.

2. AVALIAÇÕES SISTÊMICAS

Uma das principais discussões que têm ocorrido no interior dos espaços escolares refere-se à avaliação. Os conflitos entre as diversas concepções, bem como as metodologias de mensuração das competências e habilidades alcançadas ao longo do processo ensino-aprendizagem, têm gerado a busca constante por instrumentos e estratégias para se obter, com menor margem de erro, resultados mais adequados.

Em 1990, o Ministério da Educação (MEC) instituiu a primeira experiência em avaliação sistêmica no âmbito nacional, conhecida como Sistema de Avaliação da Educação Primária (Saep). A partir de 1993, tal prática efetivou-se como contínua e passou a ser responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

134 Na busca pela ruptura das experiências tradicionais, cujo foco centrava-se na classificação e seleção, tendo, portanto, uma característica de exclusão, o governo federal apresentou, em 1997, as “Matrizes de Referência”, com descrição das competências e habilidades que os estudantes brasileiros deveriam consolidar ao final da Educação Básica. Tais referenciais foram sendo aprimorados ao longo dos anos, principalmente no período de 1995 a 2001. Em 2005, através do Ministério da Educação (MEC), no Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), nasce a “Prova Brasil”, cujo objetivo se mantém, ou seja, o de melhorar a educação oferecida às crianças, jovens e adultos. O foco da proposta é o de buscar uma equidade e qualidade na educação ofertada, através de um conjunto de diretrizes voltadas para a garantia do desenvolvimento de competências que possam tornar todos os brasileiros cidadãos mais críticos e atuantes em seus contextos sociais, alterando suas realidades com vista a tornar o país mais igualitário.

Assim,

Tal perspectiva de avaliação alinha-se com a proposta de uma escola mais democrática, que considere as infindáveis possibilidades de realização de

aprendizagens por parte dos estudantes. Essa concepção de avaliação parte do princípio de que todas as pessoas são capazes de aprender e que as ações educativas, as estratégias de ensino, os conteúdos das disciplinas devem ser planejadas a partir dessas infinitas possibilidades de aprender dos estudantes (Fernandes, 2008, p.10).

Um número expressivo de práticas e modelos avaliativos permeia o cotidiano da escola, cada um a depender das concepções de educação e avaliação que aplicamos em um dado momento. Porém, mais importante do que defender uma determinada abordagem teórica é mantermos coerência entre essas concepções e os instrumentos didáticos utilizados nos momentos de avaliação, seja ela processual ou formativa.

A Prova Brasil, por exemplo, em seu documento orientador, deixa explícito que esse instrumento de avaliação é “um teste composto apenas de itens calibradores pertencentes a uma escala previamente definida” (Inep, 2008, p. 10).

A grande preocupação que deve nortear a prática avaliativa é a de que ela seja um instrumento diagnóstico e orientador para novas práticas pedagógicas, bem como um referencial de futuras intervenções, uma vez que essas sinalizam as etapas do processo em que os educandos demonstram maior dificuldade. Nesse sentido, os instrumentos podem ser os mais variados: provas, trabalhos, testes, relatórios, interpretações, questionários, estudos dirigidos etc. No entanto, é comum nos depararmos com divergências entre as diretrizes que norteiam as práticas cotidianas e as aplicadas nos instrumentos de avaliação.

135

2.1 Estratégias metodológicas

Tomando a Prova Brasil como referência para as presentes reflexões, podemos identificar que, em seu documento orientador, não há detalhamento da metodologia a ser adotada na aplicação da avaliação. Há explicações sobre a preocupação de que tal instrumento não seja “usado para comparar escola” [...], e que a sua “mera existência [...] não garante por si só a solução dos problemas encontrados” (Inep, 2008, p. 10). Essa perspectiva demonstra o reconhecimento de que se deve estabelecer uma interlocução para que “essa e outras políticas públicas sejam eficazes para os alunos das escolas públicas brasileiras” (Inep, 2008,

p. 10). No entanto, a experiência prática de aplicação dessa avaliação tem demonstrado o uso de uma metodologia única, bem como uma desarticulação com as diretrizes da educação inclusiva.

Esta legislação reconhece as especificidades que podem envolver o universo do educando, considerando as várias nuances de sua formação. Há o reconhecimento e a defesa de se considerar as diferenças como riquezas de trocas e possibilidades de interação sociocultural.

Quando se usa uma única metodologia de aplicação para um instrumento que pretende apontar o perfil da qualidade do ensino ofertado, é de se esperar que as especificidades dos alunos com necessidades educativas especiais tenham suas demandas respeitadas.

136 O desafio que se apresenta hoje é o de conciliar ensino e avaliação, pois, diante da prerrogativa de educação inclusiva na qual estamos inseridos, os municípios que avançaram em suas políticas de inclusão, cujas crianças são submetidas às mesmas metodologias de aplicação da avaliação sistêmica que as demais, podem apresentar resultados não condizentes com sua realidade. A tabulação e divulgação desses municípios no cenário nacional desconsideram as questões subjacentes ao processo de inclusão dos educandos, apresentando um ranqueamento que desqualifica e distancia políticas que deveriam ser indissociáveis.

Sabemos que o aluno com Necessidade Especial necessita de uma avaliação sistemática descritiva, que valorize os avanços e dificuldades de acordo com sua especificidade, pois o seu tempo de concentração também é diferenciado. Porém, as avaliações sistêmicas vêm com uma organização de aplicação que não possibilita a essas crianças realizem-nas satisfatoriamente.

Desse modo, parece que os municípios que avançam na política de Educação Especial, na perspectiva da educação inclusiva, acabam sendo “punidos”, uma vez que não há espaços para registros descritivos dos alunos com necessidades educativas especiais. Uma criança hiperativa, por exemplo, apesar de demonstrar um desenvolvimento cognitivo de excelência, não consegue se adaptar ao rigor de uma metodologia que define quando, onde e por quanto tempo o aluno deverá resolver todas as questões que compõem o instrumento avaliativo.

Tais circunstâncias não possibilitam que o sujeito possa apresentar suas competências, mas simplesmente destaca e evidencia suas fragilidades.

Em contextos como esse, é possível se levantar algumas questões do tipo: Como se dá a interseção entre as políticas voltadas para a verificação do grau de proficiência dos educandos brasileiros e aquelas que visam garantir a educação para todos?

Considerando as especificidades da Educação Especial, as perguntas são: O que pode ser feito para garantir que os municípios que avançam na Política da Inclusão não fiquem prejudicados nas avaliações sistêmicas?; Como considerar o aluno na sua especificidade, quanto a tolerância de tempo, organização e possibilidade de realização de uma avaliação?; Como o professor aplicador deve proceder diante desses aspectos?; O que está sendo pensado para que os resultados das avaliações sistêmicas não inibam as políticas da Educação Inclusiva?

Neste sentido, faz-se urgente pensar em estratégias avaliativas formativas que possam auxiliar os municípios que trabalham na perspectiva da “Educação para Todos”, e não transformar as avaliações sistêmicas em avaliações classificatórias.

137

Referências

- Brasil, Ministério da Educação (1999). *Salto para o futuro: Educação Especial: Tendências atuais – Secretaria de Educação a Distância*. Brasília: MEC, SEED.
- Brasil, Ministério da Educação (2000). *Educação Inclusiva: Abrindo as portas de nossa Escola Democrática, Cadernos da Escola Democrática*, VI. Brasília: MEC, SEED.
- Brasil, Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Especial (2004). *Educação Inclusiva: Vol.1: A fundamentação filosófica* (Organização de Maria Salete Fábio Aranha). Brasília: MEC/SEED.
- Brasil, Ministério da Educação (2007). *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial Nº. 555,

de 05 de junho de 2007, prorrogada pela Portaria Nº. 948, de 09 de outubro de 2007.

Brasil, Ministério da Educação (2008). PDE: *Plano de Desenvolvimento da Educação: Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes referenciais, tópicos e descritores*. Brasília: MEC, SEB, Inep.

Fernandes, Cláudia de Oliveira e Freitas, Luiz Carlos de (2008). *Indagações sobre currículo: currículo e avaliação*; Organização de Jeanete Beauchamp et al. Brasília: MEC, SEB.



NOTA ESPECIAL
APUNTE PARTICULAR

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE TEXTOS

1. INFORMAÇÕES GERAIS

A revista **Perspectivas em Políticas Públicas** da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Campus de Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG), de periodicidade semestral, dedica-se a publicar textos originais em português e espanhol relacionados à temática de políticas públicas nas diferentes esferas governamentais.

Nesta revista serão publicados textos nas categorias abaixo relacionadas, (segundo classificação de Ferreira e Targino, 2005¹):

• **Artigos originais e de pesquisa** – contribuições destinadas a divulgar resultados de pesquisa original inédita, que possam ser replicados ou generalizados. Tamanho: entre 12 e 24 páginas;

• **Artigos de atualização** – trabalhos descritivos, fundamentados na literatura recente acerca da situação global em que se encontra determinado assunto. Tamanho: até 9 páginas;

• **Relatos de experiência** – trabalhos de observações originais, acompanhados de análise e discussão. Tamanho: até 9 páginas;

• **Depoimentos e entrevistas** – depoimentos e entrevistas destinadas a divulgar experiências, histórias de vida ou realizações profissionais de personagens com representatividade e/ou interesse na área. Tamanho: até 12 páginas;

• **Ensaio** – textos de análise e questionamentos sobre modelos teóricos existentes. Inclui a elaboração de hipóteses para futuras pesquisas. Tamanho: até 9 páginas;

1. Ferreira, Sueli Mara Soares Pinto; Targino, Maria das Graças (Orgs.) (2005). *Preparação de Revistas Científicas Teoria e Prática*. São Paulo: Reichimann e Autores.

- **Resenhas** – textos comentados acerca de publicações (recém-lançadas, preferencialmente), contendo apreciações e análise crítica e interpretativa. Tamanho: 9 páginas.

A revista não se responsabiliza por conceitos emitidos em matéria assinada, a que dê publicação. Os textos publicados são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es). As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, a opinião da revista **Perspectivas em Políticas Públicas**.

O Comitê Editorial de **Perspectivas em Políticas Públicas** se reserva fazer pequenas alterações substanciais, visando manter a homogeneidade da publicação, respeitando, porém, o estilo e as opiniões dos autores.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que a fonte seja citada.

2. APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL

Os textos encaminhados serão submetidos à apreciação de, pelo menos, dois avaliadores. Serão garantidos sigilo e anonimato tanto do(s) autor(es) quanto dos pareceristas.

141

O(s) autor(es) receberá(ão) comunicação relativa aos pareceres emitidos. Os trabalhos que receberem sugestões para alterações serão encaminhados aos autores para os devidos reajustes, devendo ser devolvidos no prazo a ser determinado pelo Comitê. A aprovação final dos textos é de responsabilidade do Comitê Editorial da revista.

Em nenhuma hipótese serão devolvidos os originais dos textos submetidos à apreciação para publicação.

A aceitação dos textos implica automaticamente a cessão dos direitos autorais relativos ao trabalho, firmada através de uma carta cujo modelo será fornecido pelo Comitê Editorial. Em caso de aceitação, o autor receberá 2 (dois) exemplares do número da revista em que seu material for publicado.

O prazo médio de espera previsto para a confirmação de publicação dos

textos, que compreende a supervisão acadêmica para consideração da publicação e o anúncio de sua aceitação ou recusa, é de 6 meses.

3. FORMA DE APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

3.1 – Mídia

Os originais devem ser enviados para o e-mail: *pppfapp@uemg.br* no programa **Word for Windows**, em versão 6.0 ou superior, na configuração página papel A4, fonte Tahoma, tamanho 10, com espaçamento entrelinhas 1,5.

3.2 – Folha de rosto

Na folha de rosto deve constar o título do texto, o nome do(s) autor(es), sua titulação e instituição. Se houver uma instituição financiadora, ela também deve ser citada na folha de rosto. No corpo do trabalho não deve aparecer nenhuma indicação da autoria do texto.

3.3 – Título

142

O título do texto deve vir no idioma original e em inglês. Ele deve vir em posição centralizada, com tipo de fonte Tahoma, tamanho 12, em negrito e em letras maiúsculas.

3.4 – Resumo

Os textos enviados deverão ser acompanhados de resumos na língua original e em inglês (abstract), com 10 linhas no máximo. Deve-se utilizar fonte Tahoma, tamanho 10, com espaçamento entrelinhas simples.

3.5 – Palavras-chave

São sugeridas entre três e cinco palavras-chave, na língua original e em inglês (keywords), separadas por ponto, com a primeira letra de cada palavra em maiúscula e o restante em minúscula.

3.6 – Citações

As citações no texto devem seguir o estilo da American Psychological Association (APA).

3.7 – Notas

As notas de rodapé, quando necessárias, têm a finalidade de especificar: indicações bibliográficas ou webgráficas, observações complementares, remissões internas e externas, uma citação de reforço, ou para fornecer tradução de um texto.

3.8 – Referências

Para as referências, deve-se utilizar texto com fonte Tahoma, tamanho 10, espaçamento simples, conforme as normas recomendadas pelo estilo da APA.

3.9 – Tabelas, gráficos e gravuras

Além de seguirem estilo APA, recomenda-se que as legendas sejam colocadas abaixo das tabelas, figuras, gráficos ou fotografias na fonte Tahoma, tamanho 10, e apresentadas em escala de cinza.

Caso sejam utilizadas fotografias de terceiros, como ilustrativas do texto, deverão estas vir acompanhadas de autorização formal de uso dos fotografados, devidamente assinada e datada.

143

NORMAS PARA PRESENTACIÓN DE TEXTOS

1. INFORMACIONES GENERALES

La revista **Perspectivas en Políticas Públicas** de la Facultad de Políticas Públicas de Minas Gerais, de periodicidad semestral, se dedica a publicar textos originales, escritos en portugués o español y relacionados a la temática de políticas públicas en las diferentes esferas gubernamentales.

En esta revista se publicarán textos en las categorías relacionadas enseguida, (según clasificación de Ferreira y Targino, 2005)²:

• **Artículos originales y de investigación** – contribuciones destinadas a divulgar resultados de investigación original e inédita, que se puedan replicar o generalizar. Extensión: entre 12 y 24 páginas.

2. Ferreira, Sueli Mara Soares Pinto; Targino, Maria das Graças (Orgs.).(2005) Preparação de Revistas Científicas Teoria e Prática. São Paulo: Reichimann e Autores.

- **Artículos de actualización** – trabajos descriptivos, fundamentados en la reciente literatura acerca de la situación global en que se encuentra determinado asunto. Extensión máxima: 9 páginas.

- **Relatos de experiencia** – trabajos de observaciones originales, acompañados de análisis y discusión. Extensión máxima: 9 páginas.

- **Testimonios y entrevistas** – testimonios y entrevistas destinadas a divulgar experiencias, historias de vida o realizaciones profesionales de personajes con representatividad y/o interés para el área. Extensión máxima: 12 páginas.

- **Ensayos** – textos de análisis y argumentación sobre modelos teóricos existentes. Incluyen la elaboración de hipótesis para futuras investigaciones. Extensión máxima: 9 páginas.

- **Reseñas** – textos comentados acerca de publicaciones (recién difundidas, preferencialmente), conteniendo apreciaciones y análisis crítico e interpretativo. Extensión: 9 páginas.

144 Al principio, no se aceptarán colaboraciones que ya hayan sido publicadas en otras revistas brasileñas o extranjeras.

La revista no se hace responsable de juicios u opiniones emitidas en materia firmada a que dé publicación. Los artículos publicados son de entera responsabilidad de su(s) autor(es). Las opiniones en ellos manifiestas no reflejan, necesariamente, la opinión de la revista **Perspectivas en Políticas Públicas**.

El Comité Editorial de **Perspectivas en Políticas Públicas** se reserva la posibilidad de alterar el texto, visando mantener la homogeneidad de las publicaciones, sin que ello modifique el contenido, el estilo y las opiniones de los autores.

Está permitida la reproducción total o parcial de los artículos de esta revista, siempre que se cite claramente su procedencia.

2. APRECIACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL

Los textos remitidos se someterán a la supervisión académica de, por lo

menos, dos investigadores. Se garantizarán sigilo y anonimato tanto del autor o autores como de los evaluadores.

El autor recibirá comunicación relativa a lo dictaminado. Los trabajos que reciban sugerencias de alteraciones serán enviados a los autores para los debidos cambios, debiendo ser devueltos en el plazo determinado por el Comité. La aprobación final de los artículos es de responsabilidad del Comité Editorial de la revista.

En ninguna hipótesis serán devueltos los originales de los textos sometidos a la supervisión académica para publicación.

La aceptación del texto conlleva automáticamente la cesión de los derechos de autor, referentes al trabajo, acordada a través de una carta cuyo modelo será proveído por el Comité Editorial.

En caso de aceptación, se entregará al autor 2 (dos) ejemplares del número de la Revista en el que su material se publique.

El plazo medio de espera previsto para la confirmación de la publicación de los textos, que comprende la supervisión académica para consideración de la publicación y el anuncio de su rechazo o aceptación, es de seis meses.

145

3. FORMA DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

3.1 – Media

Los originales deben ser enviados para el e-mail: *pppfapp@uemg.br*, en el programa Word for Windows en la versión 6.0 o superior, en la configuración página papel A4, fuente Tahoma, tamaño 10, espaciamiento entrelíneas 1,5.

3.2 – Página de título o portada

En la portada se hará constar el título del texto, el(los) nombre(s) del(de) autor(es), su titulación y el nombre de la institución. Si hubiere un organismo financiador, asimismo, deberá ser citado en la página del título. En el cuerpo del trabajo no deberá aparecer ninguna indicación de la autoría del texto.

3.3 – Título

El título del texto deberá figurar en el idioma original y en inglés. Asimismo, deberá ir en posición centralizada, con letra Tahoma, de 12 puntos, negrita y mayúscula.

3.4 – Resumen

Los textos remitidos serán acompañados de resúmenes en el idioma original y en inglés (abstract). Dicho resumen tendrá una extensión máxima de diez líneas y se mecanografará o imprimirá a un espacio interlineal simple, con letra de cuerpo 10, Tahoma.

3.5 – Palabras clave

Se sugiere identificar entre tres y cinco palabras clave, en el idioma original y en inglés (keywords), separadas por punto. La primera letra de cada palabra deberá ser mayúscula y las demás, minúsculas.

3.6 – Citas

- 146** Las citas en el texto deberán seguir el estilo de la American Psychological Association (APA).

3.7 – Notas

Las notas a pie de página tienen la finalidad de precisar: indicaciones bibliográficas o webgráficas, observaciones complementarias, remisiones internas y externas, una cita de aclaración, la presentación de la traducción de un texto.

3.8 – Referencias

Para las referencias, se utilizará texto con letra Tahoma, de 10 puntos, a un espacio interlineal simple, en conformidad con las recomendaciones de la APA.

3.9 – Tablas, gráficos e ilustraciones y fotografías de terceros

Además de seguir el estilo APA, recomiéndase que las leyendas sean colocadas debajo de las tablas, figuras, gráficos o fotografías, con letra Tahoma, de 10 puntos y presentadas en escala de grises.

Si son utilizadas fotografías de terceros como ilustrativas del texto, ellas deben venir con autorización formal de uso de los fotografiados, con fecha y debidamente firmada.

Informe pelo e-mail pppfapp@uemg.br:

1. Deseja continuar recebendo este periódico.
2. Tem sugestão de temas para os próximos números do periódico.

Informe por el correo electrónico pppfapp@uemg.br:

1. Desea de continuar recibiendo este periódico.
2. Tiene sugerencia de temas para el número siguiente del periódico.

