

# CSDT

controle social e  
desenvolvimento territorial

---

control social y  
desarrollo territorial



**EQUIPE EDITORIAL**

**Corpo Editorial**

Aírton Cardoso Cançado (UFT)  
 Fernando Guilherme Tenório (FGV)  
 Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

**Gerente de Revista**

Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento (PPGCTIA / UFRRJ)

**Editor de Produção**

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

**Editor Convidado**

Sergio Luís Allebrandt (UNIJUÍ)

**Corpo Editorial**

Adriana Soares de Schueller (UFRRJ)  
 Alejandro Santibañez Handschuch (Universidad de Chile)  
 Alex Pizzio da Silva (UFT)  
 Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)  
 Fernando Javier Isuani (UNGS - Argentina)  
 Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ)  
 Fernando López Parra (UASB - Equador)  
 José Roberto Pereira (UFLA)  
 Luis Moretto Neto (UFSC)  
 Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ)  
 Marco Antônio Teixeira (FGV)  
 Roberto da Costa Pimenta (FGV)  
 Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ)  
 Thais Soares Kronemberger (UFF)  
 Waldecy Rodrigues (UFT)

**Projeto Gráfico**

Vinícius Henrique Brandão (UFRRJ)

**SUMÁRIO**

**Editorial**

<b>1. Desenvolvimento Territorial Rural em Perspectiva Comparada: Brasil e Argentina</b> .....	<b>6</b>
(Thais Soares Kronemberge – Universidade Federal Fluminense, Cezar Augusto Miranda Guedes – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getúlio Vargas / RJ)	
<b>2. Institucionalización del Principio de Colaboración de Poderes en las Políticas Públicas: problema y posibilidad en el Perú</b> .....	<b>27</b>
(Edwin Ricardo Corrales Melgarejo - Universidad Nacional Federico Villarreal)	
<b>3. Análise socioeconômica dos impactos dos megaempreendimentos nos municípios de Seropédica-RJ e Itaguaí-RJ sob a ótica do GPI e controle social</b> .....	<b>63</b>
(Thássia Andryna Silva de Paula – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Eduardo Mantoan Araújo – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Sarah Ferreira – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Riyuzo Ikeda Júnior – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Lamounier Erthal Villela – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
<b>4. O dilema entre a externalidade da produção comunitária e a colaboração de pequenas cooperativas auto-gestionada: Análise experimental do papel assumido pela perspectiva temporal, a comunicação e as sanções mutuas.</b> .....	<b>76</b>
(Juan Leandro Munt - Universidad Nacional de Río Cuarto)	
<b>5. Apuntes da participação para o desenvolvimento local no contexto rural</b> .....	<b>119</b>
(Elaine Martínez Betancourt, Dayana Salabarría Cruz, Rosabell Pérez Gutiérrez - Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”)	
<b>Relatório de Viagem - Projeto gestão social e cidadania: O controle social do desenvolvimento regional</b> .....	<b>129</b>
Edital pró-integração/capes nº 55/2013 - Relatório de viagem à Buenos Aires – Argentina (21 a 26 de novembro de 2016)	
<b>Monografia - Pacto Federativo Brasileiro: O impacto no desenvolvimento dos municípios com estudo de caso de Belford Roxo/RJ</b> .....	<b>139</b>
(Raul Rosa de Oliveira, Junior Rodrigo de Souza Tavares)	
<b>Extensão Universitária: Uma experiência sobre o curso de “formação política e cidadania: os conselhos municipais como referência”</b> .....	<b>160</b>
(Dayenne Gomes Brandão de Oliveira – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Thássia Andryna Silva de Paula – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
<b>Resenha - Diagnóstico Participativo – O método DRPE.</b> .....	<b>169</b>
Autor: José Roberto Pereira, Editora Perito, São Paulo/SP, 2017 (Lamounier Erthal Villela - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	

## EDITORIAL

A Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT) chega a sua terceira edição, referente ao período de janeiro a junho de 2018. A revista é um dos resultados do projeto “Gestão Social e Cidadania: O Controle Social do Desenvolvimento Regional”, correspondente ao apoio recebido pelo Edital Pró-integração n.55/2013 (CAPES/MI), e financiamento da CAPES e Fundação Getúlio Vargas (FGV) por meio de sua Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado.

Nesse número, gostaríamos de chamar a atenção para dois aspectos relevantes que caracterizam o periódico. O primeiro se refere à endogenia dos trabalhos publicados. Todos os periódicos que iniciam suas atividades têm dificuldades na captação de textos interessantes e relevantes, pois ainda não foram avaliados pelo Qualis CAPES, ou se foram avaliados acabam ficando em um extrato não muito atrativo para pesquisadores mais experientes, envolvidos com programas stricto sensu. Porém, no caso desse periódico, além do exposto, o ele conta com uma rede de pesquisa e um projeto de pesquisa financiado, do qual fazem parte universidades brasileiras: Fundação Getúlio Vargas – FGV/RJ, Universidades Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Universidades Federal do Tocantins – UFT e estrangeiras: Universidad de Los Lagos (Chile), Universidade Nacional de General Sarmiento (Argentina) e Universidad Andina Simón Bolívar (Equador).

Essa rede tem muita proximidade com o escopo dessa revista, que é um dos resultados previstos no projeto, dessa forma a endogenia não é só esperada, mas fomentada. O periódico não está fechado a outras contribuições de outros pesquisadores, o que vem acontecendo, apesar de ainda não ter sido avaliado, porém a rede entende que um espaço importante para a divulgação dos resultados do projeto e seus desdobramentos.

O segundo diz respeito a uma opção pouco usual em periódicos, formatos de trabalhos diferenciados. Inicialmente publicando os relatórios de viagens relativos ao projeto, que se encerrou nesse número, deixando públicos os resultados das missões de estudo realizadas (Equador, Chile e Argentina). Esses relatórios trazem uma diversidade de informações e têm a função de não apenas divulgar os seus resultados, mas incentivar outros pesquisadores e/ou redes de pesquisadores, a partir desses resultados preparar novos trabalhos no sentido da importante e necessária integração do Brasil com os demais países da América Latina. Outro formato já adotado é a publicação de monografias, geralmente resultado de trabalho de conclusão de curso ou iniciação científica. Esses trabalhos, geralmente têm pouca ou nenhuma visibilidade na comunidade acadêmica. Porém, acreditamos que todo o processo de formação dos jovens pesquisadores é relevante e deve ser incentivado e valorizado. Dessa forma o periódico é também um espaço para quem se inicia na pesquisa.

Nesse número contamos com trabalhos das seguintes instituições:

- 1) **Desenvolvimento Territorial Rural em Perspectiva Comparada: Brasil e Argentina** (Thais Soares Kronemberge – Universidade Federal Fluminense, Cezar Augusto Miranda Guedes – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getúlio Vargas / RJ)
- 2) **Institucionalización del Principio de Colaboración de Poderes en las Políticas Públicas: problema y posibilidad en el Perú** (Edwin Ricardo Corrales Melgarejo - Universidad Nacio-

nal Federico Villarreal)

- 3) **Análise socioeconômica dos impactos dos megaempreendimentos nos municípios de Seropédica-RJ e Itaguaí-RJ sob a ótica do GPI e controle social** (Thássia Andryna Silva de Paula – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Eduardo Mantoan Araújo – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Sarah Ferreira – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Riyuzo Ikeda Júnior – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Lamounier Erthal Villela – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)
- 4) **O dilema entre a externalidade da produção comunitária e a colaboração de pequenas cooperativas auto-gestionada: Análise experimental do papel assumido pela perspectiva temporal, a comunicação e as sanções mutuas.** (Juan Leandro Munt - Universidad Nacional de Río Cuarto)
- 5) **Apuntes da participação para o desenvolvimento local no contexto rural** (Elaine Martínez Betancourt, Dayana Salabarría Cruz, Rosabell Pérez Gutiérrez - Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spiritus “José Martí Pérez”)

Relatório de Viagem - **Projeto gestão social e cidadania: O controle social do desenvolvimento regional** - Edital pró-integração/capes nº 55/2013 - Relatório de viagem à Buenos Aires – Argentina (21 a 26 de novembro de 2016)

Monografia - **Pacto Federativo Brasileiro: O impacto no desenvolvimento dos municípios com estudo de caso de Belford Roxo/RJ** (Raul Rosa de Oliveira, Junior Rodrigo de Souza Tavares)

Extensão Universitária - **Uma experiência sobre o curso de “formação política e cidadania: os conselhos municipais como referência”** (Dayenne Gomes Brandão de Oliveira – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Thássia Andryna Silva de Paula – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Resenha - **Livro Diagnóstico Participativo – O método DRPE.** Autor: José Roberto Pereira, Editora Perito, São Paulo/SP, 2017 (Lamounier Erthal Villela - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Convidamos o leitor a submeter seus trabalhos que estejam dentro do escopo da revista.

Boa leitura!

Os Editores



v.3, n.3, jan./jun. 2018 ISSN: 2527-1253

## Desenvolvimento Territorial Rural em Perspectiva Comparada: Brasil e Argentina\*

Thais Soares Kronemberger \*\*  
 Cezar Augusto Miranda Guedes\*\*\*  
 Fernando Guilherme Tenório \*\*\*\*

\*Este artigo é parte dos resultados da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa “Gestão social: ensino, pesquisa e prática” – Edital PRÓ-ADMINISTRAÇÃO/CAPES 09/2008, sob a coordenação do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV).

\*\* Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense – Volta Redonda. E-mail: thaisk@id.uff.br

\*\*\*Professor titular Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: cesar.eco@gmail.com

\*\*\*\*Professor titular Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Coordenador do PEGS/EBAPE/FGV. E-mail: fernando.tenorio@fgv.br

### RESUMO

No meio rural, o enfoque territorial do desenvolvimento foi adotado em países latino-americanos com a finalidade de oferecerem soluções inovadoras às políticas setoriais e aos desafios da sociedade e da economia, tais como pobreza e desigualdade regional (LEITE et al, 2008). As políticas públicas de desenvolvimento territorial rural ganharam importância ao adotar o território como espacialidade de intervenção, capazes de promover a articulação rural-urbana e renovar a concepção de desenvolvimento, devido ao seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2010; SEPULVEDA; GUIMARÃES, 2008). Dessa forma, o caráter participativo das políticas de desenvolvimento rural ganha relevância, ao envolver de forma ampla os atores sociais pertencentes ao território, especialmente, os tradicionalmente excluídos, buscando garantir o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010). Sustentado em tal discussão, o artigo teve como principal objetivo analisar em perspectiva comparada políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: Programa Territórios da Cidadania do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria do Ministerio da Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. A ênfase na análise concentrou-se na estratégia de desenvolvimento rural adotada e na diretriz da participação cidadã preconizada pelo desenho institucional das políticas em tela. O método da pesquisa consistiu no estudo de caso comparado entre territórios rurais abrangidos pelos respectivos programas: Território da Cidadania Noroeste Fluminense, no Brasil, e o Território Oeste Pampeano, na Argentina. A coleta de dados contou com pesquisas bibliográfica, documental e de campo. O tratamento dos dados foi realizado de forma qualitativa, a partir da técnica de análise de conteúdo por grade mista, na qual categorias de análise foram definidas preliminarmente, sendo incorporadas também durante o processo de análise. Os resultados apontam que no caso brasileiro, a finalidade da política de desenvolvimento territorial rural estava inserida à época na agenda do governo federal em reduzir pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias. Já no caso argentino, ocorreu o alinhamento entre o enfoque territorial e a promoção da extensão rural, inovação tecnológica e organizacional, sem definição de público prioritário. Em relação a diretriz da participação cidadã, o principal ponto na comparação entre os programas de desenvolvimento territorial rural concentra-se na institucionalização de esferas públicas decisórias e sua influência na gestão da política.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Desenvolvimento Territorial Rural; Programa Territórios da Cidadania; Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

### ABSTRACT

In rural areas, the territorial approach to development was adopted in Latin American countries to provide innovative solutions to sectoral policies and societal and economic challenges such as poverty and regional inequality (LEITE et al, 2008). Public policies of rural territorial development have gained importance when adopting the territory as a spatiality of intervention, capable of promoting rural-urban articulation and renewing the concept of development, due to its polysemic concept par excellence (CAZELLA; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005). In this way, the participatory character of rural development policies becomes relevant, as it involves the social actors belonging to the territory, especially those traditionally excluded, seeking to ensure their recognition and empowerment for land management (ECHEVERRI, 2010). Based on this discussion, the main objective of this article was to analyze, in a comparative perspective, rural territorial development policies in Brazil and Argentina, namely: Citizenship Territories Program of the extinct Ministry of Agrarian Development and the National Program to Support Territorial Development of the National Institute of Agricultural Technology of the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, respectively. The emphasis of the analysis was focused on the adopted rural development strategy and the citizen participation guideline advocated by the institutional design of the policies on the screen. The research method consisted of a comparative case study between rural territories covered by the respective programs: Northwest Fluminense Citizenship Territory in Brazil and the Pampeano West Territory in Argentina. Data collection included bibliographical, documentary and field research. The data treatment was carried out in a qualitative way, based on the content analysis technique by mixed grid, in which categories of analysis were preliminarily defined and also incorporated during the analysis process. The results indicate that in the Brazilian case, the purpose of the rural territorial development policy was inserted at the time in the agenda of the federal government in reducing poverty and directing actions to the most deprived areas of the country. In the case of Argentina, there was an alignment between the territorial approach and the promotion of rural extension, technological and organizational innovation, without definition of priority public. Regarding the guidelines for citizen participation, the main point in the comparison between rural territorial development programs focuses on the institutionalization of decision-making public spheres and their influence on policy management.

**Keywords:** Social Management; Rural Territorial Development; Territory of Citizenship Program; National Program of Support to the Development of the Territories.

### RESUMEN

En el medio rural, el enfoque territorial del desarrollo se adoptó en países latinoamericanos con el fin de ofrecer soluciones innovadoras a las políticas sectoriales ya los desafíos de la sociedad y la economía, tales como pobreza y desigualdad regional (LEITE et al, 2008). Las políticas públicas de desarrollo territorial rural ganaron importancia al adoptar el territorio como espacialidad de intervención, capaces de promover la articulación rural-urbana y renovar la concepción de desarrollo, debido a su concepto polisémico por excelencia (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2009; Y en el caso de las mujeres. De esta forma, el carácter participativo de las políticas de desarrollo rural gana relevancia, al involucrar de forma amplia a los actores sociales pertenecientes al territorio, especialmente, a los tradicionalmente excluidos, buscando garantizar su reconocimiento y empoderamiento para la gestión del territorio (ECHEVERRI, 2010). El artículo tuvo como principal objetivo analizar en perspectiva comparada políticas de desarrollo territorial rural en Brasil y Argentina, a saber: Programa Territorios de la Ciudadanía del extinto Ministerio del Desarrollo Agrario y el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. El énfasis en el análisis se centró en la estrategia de desarrollo rural adoptada y en la directriz de la participación ciudadana preconizada por el diseño institucional de las políticas en pantalla. El método de la investigación consistió en el estudio de caso comparado entre territorios rurales cubiertos por los respectivos programas: Territorio de la Ciudadanía Noroeste Fluminense, en Brasil, y el Territorio Oeste Pampeano, en Argentina. La recolección de datos contó con investigaciones bibliográfica, documental y de campo. El tratamiento de los datos fue realizado de forma cualitativa, a partir de la técnica de análisis de contenido por cuadrícula mixta, en la cual las categorías de análisis fueron definidas preliminarmente, siendo incorporadas también durante el proceso de análisis. Los resultados apuntan que en el caso brasileño, la finalidad de la política de desarrollo territorial rural estaba inserta en la época en la agenda del gobierno federal en reducir pobreza y dirigir acciones hacia áreas del interior del país más deficitarias. En el caso argentino, ocurrió la alineación entre el enfoque territorial y la promoción de la extensión rural, innovación tecnológica y organizacional, sin definición de público prioritario. En relación a la directriz de la participación ciudadana, el principal punto en la comparación entre los programas de desarrollo territorial rural se concentra en la institucionalización de esferas públicas decisivas y su influencia en la gestión de la política.

**Palabras clave:** Gestión Social; Desarrollo Territorial Rural; Programa Territorios de la Ciudadanía; Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

## 1. Introdução

O enfoque territorial conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e, especialmente, na condução das políticas públicas para este setor em diversos países, inclusive no Brasil e na Argentina. No meio rural, a abordagem territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural, devido ao seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2010).

O território é considerado um espaço com identidade, com um projeto de desenvolvimento concertado socialmente. É percebido como uma construção social e não um espaço pré-determinado, “objetivamente existente” e derivado de características físicas ou econômicas (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004). É uma unidade ativa do desenvolvimento, possuidora de recursos específicos e não transferíveis de um lugar para outro. São recursos materiais e imateriais, como um saber-fazer original, relacionado à história local. Portanto, o território não é apenas uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Nesse sentido, ao considerar o território como um processo de construção social, o desenvolvimento territorial deve levar em consideração as múltiplas dinâmicas - econômicas, sociais, políticas e culturais – endógenas a cada território, relacionadas à sua história local (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Esse constitui um dos motivos de o território ser preferido ao município como unidade espacial de intervenção, por ser um espaço de construção social e não uma delimitação político-administrativa, além de possuir uma escala mais ampla que permite a percepção de dinâmicas mais com-

plexas e promissoras, capazes de promover a articulação rural-urbano e tecer propostas de ação coletiva por parte dos atores, com maior capacidade de promoção da sustentabilidade do desenvolvimento (LEITE et. al., 2008).

Dessa forma, o caráter participativo das políticas de desenvolvimento territorial rural ganha relevância, ao envolver de forma ampla os atores sociais pertencentes ao território. Com isso, torna-se importante a organização dos segmentos, em especial dos agricultores familiares, bem como o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010).

A essa relação dialógica e participativa, em que o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais, denomina-se gestão social (TENÓRIO, 2008). Como explica Tenório (2008), “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (p. 158).

Sustentado nessa discussão, este estudo tem como principal objetivo analisar como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: o Programa Territórios da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNDT) conduzido pelo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) do Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGP), respectivamente.

Para tanto, a gestão social foi analisada a partir da dimensão político-institucional cujo enfoque concentra-se nos marcos normativos e nas linhas de ação preconizadas pelos respectivos programas de desenvolvimento territorial, sobretudo a estratégia de desenvolvimento escolhida e a diretriz participativa adotada.

A pesquisa, de natureza qualitativa, adotou como método o estudo de casos comparado (YIN, 2005) em um território delimitado por cada programa de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina: Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, no PTC, e Território Oeste Árido,

localizado na Província de La Pampa, no âmbito do PNDT.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. A próxima seção discorre sobre a abordagem territorial do desenvolvimento com ênfase na sua emergência na América latina e seus principais objetivos. A terceira seção é dedicada ao tema da gestão social e seus elementos conceituais que correspondem à participação e às institucionalidades participativas. A seguir, a metodologia do estudo é apresentada juntamente com as etapas de coleta e tratamento dos dados, incluindo as técnicas de pesquisa utilizadas para a realização da investigação. A quinta seção é dedicada a análise dos resultados da dimensão político-institucional da gestão social nos programas de desenvolvimento territorial rural pesquisados com ênfase nas respectivas estratégias de desenvolvimento e diretriz participativa. Por fim, são tecidas as considerações finais com ênfase no estudo comparado com destaque para as diferenças e similaridades entre o PTC e o PNDT.

## 2. Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural

Em termos de políticas públicas, o enfoque territorial é introduzido na metade da década de 1990 por uma série de programas de pesquisa e iniciativas, como a criação da divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, e dois anos depois com a publicação do relatório pelo Banco Mundial intitulado “A nova visão do desenvolvimento rural”, no qual é defendida a necessidade de mudança de uma perspectiva setorial para territorial, além de estimular a elaboração de um novo arcabouço institucional para as políticas direcionadas ao rural (FAVARETO, 2006a).

A partir de experiências pioneiras que adotam a perspectiva territorial, como o Programa LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – da União Europeia e as propostas de organismos de cooperação internacional, é possível perceber a convergência de alguns conceitos básicos que configuram uma nova proposta de desenvolvimento para o mun-

do rural: não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; enfatizar a inovação tecnológica; fomentar a realização de reformas institucionais, política descentralizadora e fortalecimento dos governos locais; promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Portanto, uma mudança de enfoque e de entendimento sobre o desenvolvimento rural foi valorizada, revitalizando o tema e construindo novas abordagens. Este cenário foi influenciado pelas transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade, bem como nos enfoques dos próprios estudiosos sobre a temática. Com isso, políticas e programas específicos de desenvolvimento rural foram elaborados, com ações voltadas para o público da agricultura familiar e o apoio aos territórios rurais mais fragilizados (SCHNEIDER, 2010).

Pode-se afirmar então que o surgimento da abordagem territorial do desenvolvimento guarda relação com a pouca efetividade das políticas para o meio rural até então implementadas. A finalidade do enfoque pelo território volta-se para a promoção do desenvolvimento e do enfrentamento da pobreza em uma perspectiva multidimensional (BENGOA, 2006; ABRAMOVAY, 2006; FAVARETO, 2006a).

É neste sentido que a adoção do território como unidade das políticas públicas de desenvolvimento rural ganha destaque, podendo ser justificada por alguns pontos. O primeiro deles consiste no abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina, bem como a conceituação de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como

ocorrem as interações sociais em seu interior. O segundo é o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional. E por último, a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006b).

Quanto ao enfoque territorial, Me-deiros e Dias (2011) chamam a atenção que vem sendo concebida nas políticas públicas de desenvolvimento rural uma ação que possibilita aos agricultores familiares não apenas retorno com os resultados econômicos, mas também o acesso a serviços sociais básicos, além de poder contar com capacidades para preservar costumes e tradições. Neste caso, o aspecto inovador das políticas de desenvolvimento territorial rural estaria em promover direitos sociais que até então determinados grupos sociais do meio rural estariam excluídos. A eficácia das políticas direcionadas para o território estaria em contemplar e valorizar as especificidades, os modos de sociabilidade e as culturas nesses espaços.

Ao considerar o território como um espaço de construção social, com dinâmicas próprias, as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural devem considerar componentes, como: as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; a existência de arranjo institucional que exerça influência no processo decisório junto ao Estado na condução das políticas públicas que incidem sobre o território; os processos sociais e os mecanismos institucionais por meio dos quais o território se relaciona com os agentes externos (LEITE et al, 2008).

De forma geral, dentre esses elementos a serem considerados pelos programas de desenvolvimento territorial rural destaca-se o de caráter institucional que promove a constituição de relações sociais

entre os atores pertencentes ao território baseadas no reconhecimento e na identidade territorial. É no âmbito das instituições participativas que ocorre a construção dos projetos coletivos de desenvolvimento rural, tornando-se elemento indispensável para a não reprodução das relações de poder que excluem os segmentos mais vulneráveis das oportunidades e dos benefícios do desenvolvimento (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Porém, sobre esta associação entre institucionalidade e desenvolvimento, Sumpsi (2006) destaca que há canais de intervenção para que esta associação aconteça, como: a definição coletiva de uma estratégia produtiva para o território com a construção de um projeto de desenvolvimento que sinalize a atuação dos setores produtivos prioritários e oriente a transformação produtiva; a identificação e o apoio às organizações de produtores do território, por meio de programas de assistência técnica e formação de recursos humanos; a participação de distintos grupos e organizações presentes no território; a busca por recursos financeiros e estabelecimento de novos mecanismos para acesso a créditos; por último, a valorização do trabalho em rede, pois permite a troca de informações e estabelece ações articuladas e coordenadas entre os distintos atores pertencentes ao território.

Em relação à implementação das ações de desenvolvimento rural sob o enfoque territorial, Favareto (2006b) argumenta que há dificuldades do Estado e da sociedade nos países latino-americanos, incluindo Brasil e Argentina, em lidar com a mudança de paradigma contida neste enfoque. Percebe-se que há uma mudança no desenho das políticas e programas de desenvolvimento rural, mas esta não vem acompanhada de uma mudança institucional capaz de sustentar esta nova perspectiva. É o que o autor denomina de “inovação por adição”, ou seja, a incorporação de novos temas onde, antigos valores e práticas continuam direcionando a atuação dos atores sociais.

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se

de uma construção envolvendo governo e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010).

### 3. Gestão Social: conceito e referenciais

Gestão social é um conceito recente (MAIA, 2005; BOULLOSA; SCHOMMER, 2010) e em construção (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; FRANÇA FILHO, 2008) direcionado para estudos sociopolíticos de organizações e interorganizações a partir de uma orientação sociocêntrica (COELHO, 2015).

No campo da Administração, “gestão” é entendida como um processo que objetiva ao uso racional dos recursos com fins econômicos. O uso corrente do termo está associado à sujeição do indivíduo ao processo de acumulação de capital quando inserido na produção e reprodução de riquezas materiais. De forma contrária, a “gestão social” está relacionada a uma nova visão que se distancia do capital e reconhece a sociedade civil como protagonista, juntamente com o Estado, no papel de planejar e tomar decisões capazes de promover o desenvolvimento orientado para o bem-estar comum (CARRION; CALOU, 2008).

O surgimento da gestão social guarda relação com a realização da mesa redonda “The Management of Social Services”, em 1991, na Dinamarca, quando foi proposto às instituições participantes do evento dedicadas ao ensino da Administração que colocassem à disposição dos movimentos sociais tecnologias gerenciais para melhorar sua capacidade de negociação com o Estado e com a sociedade em geral. Com o propósito de dar concretude à proposta, em 1992, foi organizado, na cidade de Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), o Seminário Ibero-Americano de Formação de Professores em Gestão Social (TENÓRIO, 2006).

O contexto histórico de introdução do tema durante a década de 1990 está associado a dois processos conflituosos que marcam a contemporaneidade: o primeiro diz respeito ao fenômeno da globalização que mercantiliza e amplia os segmentos de atuação do capital na sociedade,

incluindo a redução da atuação do Estado e o predomínio das estratégias de mercado; o segundo refere-se à conquista tardia dos direitos sociais, refletida na dimensão da cidadania e na constituição de um Estado democrático de direito que preconiza a descentralização e a participação social como diretrizes das políticas sociais (MAIA, 2005).

Pode-se dizer, dessa maneira, que, se de um lado há “gestão contra o social”, na qual predominam os valores e propósitos do capital no campo societário direcionados por uma racionalidade instrumental e mercantil, do outro, há o esforço de uma “gestão com social”, sedimentada em valores democráticos e de cidadania e que reconhece a sociedade como sujeito político de transformação social (MAIA, 2005).

Relacionada a esse segundo fenômeno, uma das inovações introduzidas pela gestão social também se faz sentir no âmbito da gestão pública, sendo interpretada como um modelo alternativo de condução das políticas públicas direcionado à inserção da sociedade no enfrentamento dos desafios, juntamente com o Estado. Esse modelo seria caracterizado pelo desenvolvimento de processos de transformação social, o que abrangeria reconhecer a importância da participação dos diversos atores sociais na definição da própria construção de bens públicos (BOULLOSA; SCHOMMER, 2010).

Neste estudo, gestão social será entendida enquanto uma gestão democrática no campo das políticas públicas (TENÓRIO, 2010). É definida como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes da ação em uma esfera pública. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008b, p. 158).

O conceito de esfera pública pressupõe

igualdade de direitos individuais nas dimensões social, política e civil, bem como discussão, sem qualquer tipo de coação, de problemas de alcance coletivo, a ser conduzida por meio da autoridade negociada entre os participantes. Portanto, esfera pública ou espaço público constitui um local de debate, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo (TENÓRIO, 2008c).

Essa definição de gestão social encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, pois é entendida como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008a; 2012).

O conceito de gestão social contrapõe-se ao de gestão estratégica, na medida em que esta última é voltada para ações do mercado pautada em interesses individuais e na relação competitiva dos indivíduos uns com os outros; “(...) o outro é o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo” (TENÓRIO, 2008b, p. 159). Na ação estratégica, monológica, um indivíduo atua sobre os demais para influenciar a continuação intencional de uma interação, sendo a linguagem apenas um meio de transmitir informações (TENÓRIO, 2008b). Por outro lado, a gestão social é determinada pela concordância, em que a solidariedade deve ser o motivo e o outro, incluído. “Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo –, na gestão social deve sobressair o diálogo – o coletivo” (TENÓRIO, 2008b, p. 159).

Assim, a dicotomia dos significados de gestão social e gestão estratégi-

ca constitui uma “tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado, tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos, mas por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem comum e para o bem-viver” (TENÓRIO, 2010, p. 61).

A contraposição entre gestão estratégica e gestão social adota o fundamento epistemológico entre Teoria Crítica e Teoria Tradicional definido pela Escola de Frankfurt, trabalhado, em especial, por Max Horkheimer. A Teoria Tradicional é compreendida como todo conhecimento positivista, que enfatiza o empirismo e a verificação e percebe os fatos sociais como neutros, como as ciências naturais. A Teoria Crítica, ao contrário, por ser reflexiva, investiga as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com o período histórico na sociedade estudada (TENÓRIO, 2008a).

Fundamentada no pensamento crítico habermasiano, a gestão social é direcionada para o entendimento compartilhado por meio da solidariedade, igualdade e liberdade, na busca do bem comum, da justiça social. Baseia-se numa razão ilustrada que orienta a condução de uma ação transformadora, diferenciada da racionalidade subordinante da gestão estratégica (TENÓRIO, 2012).

A literatura predominantemente brasileira dedicada ao tema da gestão social demonstra a identificação do conceito principalmente com três categorias teóricas sintetizadas por Cançado; Pereira e Tenório (2013): interesse público; esfera pública e emancipação social.

A primeira, interesse público, significa o bem-estar coletivo e reforça a questão da interdependência entre os indivíduos, visto que constitui uma pré-condição para o bem-estar individual. Abrange, dessa maneira, as categorias “solidariedade”, relacionada à interdependência e à mutualidade de interesses e deveres, o que denota o compromisso com o outro e a formação da coesão social, e “sustentabilidade”, que, apesar de, na maior parte das vezes, estar ligada à compreensão de meio ambiente, quando remetida à gestão social, refere-se à sua condição de

continuidade, autossustentação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Já a esfera pública constitui o lócus de desenvolvimento e a condição essencial para a gestão social. Para que a gestão social aconteça efetivamente, é necessária a constituição de um espaço para tal, que permita o encontro dos participantes, e também detenha as condições necessárias para que os indivíduos alcancem decisões orientadas para o bem-estar social. Contudo, assim como denominada, constitui um espaço público, aberto à população e acessível à participação dos cidadãos para se comunicarem e expressarem suas reivindicações, desenvolvendo, dessa forma, a qualidade de sujeitos políticos (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

De acordo com o pensamento habermasiano, a esfera pública é entendida como um espaço de formação da opinião pública gerada a partir da inserção da sociedade no processo discursivo, no qual o diálogo constitui o elemento privilegiado na defesa de argumentos orientados para fins comuns. Isso é possível porque há canalização de problemáticas do mundo da vida – responsável pela constituição de redes de comunicação que acabam por promover a socialização entre os cidadãos – para a esfera pública e, desta maneira, conseguem pressionar e causar influência na tomada de decisão política pelo Estado (HABERMAS, 2003).

Nesse sentido, a esfera pública corresponde a um espaço social gerado no agir comunicativo, ou seja, na ação orientada pelo entendimento entre os participantes. Constituída por uma estrutura comunicativa, a esfera pública encontra sua sustentação em uma sociedade democrática, mantida pelo fomento à participação da sociedade na proposição e decisão dos problemas de caráter público, em detrimento de uma relação entre Estado e sociedade centralizadora, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão. Portanto, a gestão social em esferas públicas permite à sociedade assumir a posição de um ator político, ao fomentar que problemáticas sejam reivindicadas e tomem parte do processo decisório. O Estado, ao tomar ciência e absorver as demandas

da sociedade que são problematizadas na esfera pública, passa a assumi-las em forma de políticas públicas, a serem executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008b).

A prática da gestão social em processos decisórios deliberativos está condicionada à existência dos seguintes critérios: processo de discussão entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o debate de problemas e o entendimento entre os participantes do processo de discussão; inclusão de atores sociais, especialmente daqueles historicamente excluídos do processo decisório de políticas públicas; pluralismo de atores representantes do poder público, do mercado e da sociedade civil, que a partir de seus pontos de vista, tomam parte do processo de discussão e decisão; igualdade participativa entre os participantes no momento em que estiverem inseridos em esferas públicas deliberativas, autonomia do poder decisório, sem distinção ou qualquer forma que gere desigualdade de poder entre os segmentos participantes; bem comum como finalidade da gestão social e significa o bem-estar social de todos os envolvidos, a ser alcançado pela prática republicana (TENÓRIO, et. al., 2008).

O fim último da gestão social é a emancipação social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). No âmbito da Teoria Crítica, a emancipação é reconhecida como o caminho para a compreensão das relações sociais. Sem a perspectiva da emancipação, permanece-se no âmbito das ilusões da lógica interna da organização social capitalista. “(...) é a orientação para a emancipação o que permite compreender a sociedade em seu conjunto, o que permite, pela primeira vez, a construção de uma teoria em sentido enfático” (NOBRE, 2008, p. 18).

A teoria social habermasiana adota uma visão otimista de uma sociedade emancipada refletida na própria con-

strução da esfera pública, onde os indivíduos decidiriam sobre as ações sociais na perspectiva democrática, por meio do diálogo e do consenso (ARAGÃO, 1992).

É nessa discussão da Teoria Crítica, refletida na dicotomia entre dominação versus emancipação, razão instrumental versus razão substantiva, ação estratégica versus ação comunicativa, que a concepção da gestão social está inserida. Sua finalidade é o bem comum, orientada pelo diálogo e pela res publica, em contraposição à gestão estratégica, que está fundamentada em valores do mercado, da competitividade e dos interesses individuais, da desigualdade em lugar da igualdade.

#### 4. Metodologia da Pesquisa

A investigação possui natureza qualitativa ao ser caracterizada, principalmente, pelo reconhecimento e a análise de diferentes perspectivas, bem como estar baseada nas reflexões do próprio investigador como parte do processo de produção do conhecimento. Soma-se a isso, a análise de casos concretos em âmbito local, a partir de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2004).

Adotou-se como objetos de estudo o Programa Territórios da Cidadania da SDT/MDA, no caso brasileiro, e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios do INTA pertencente ao MAGP na Argentina.

A escolha pela investigação em programas de desenvolvimento territorial no Brasil e da Argentina se justificou pelas similaridades e diferenças visualizadas a priori entre as disposições normativas de ambas as políticas. Segundo Fachin (2003), “investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças” (p.37) é a principal característica do método comparativo.

A pesquisa adotou como estratégia de

investigação o método de casos comparativo ou de casos múltiplos, preferencial para questões de pesquisa “do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos, no qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2005, p. 28).

O estudo de caso consiste em uma estratégia escolhida para a investigação de acontecimentos contemporâneos, quando não há manipulação de comportamentos relevantes. O diferencial desse método de pesquisa é a sua capacidade em lidar com várias técnicas de investigação, como documentos, entrevistas e observações (YIN, 2005).

Selecionou-se como casos a serem analisados o Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, pertencente ao PTC da SDT/MDA e o Território Oeste Árido da Província de La Pampa abarcado pelo PNDR do INTA vinculado ao MAGP na Argentina.

A coleta de dados ocorreu por meio da utilização das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, teses e dissertações, redes eletrônicas, nacionais e internacionais, sobre a temática dedicada ao estudo; pesquisa documental em registros normativos e institucionais que fundamentam e direcionam as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, em especial, o PTC e o PNDR, respectivamente; pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pela combinação entre perguntas abertas e fechadas sobre o tema investigado.

As entrevistas seguiram o critério de representatividade (VERGARA, 2007), com representantes do poder público e da sociedade civil. Ao total, foram realizadas 38 entrevistas, sendo no caso brasileiro, 14 com representantes do poder público e sete representantes do segmento da agricultura familiar, enquanto na Argentina, foram entrevistados 17 representantes do poder público e sete representantes de pequenos produtores de caprinos.

As entrevistas foram transcritas, a fim de obter o registro adequado e fidedigno das falas dos informantes, tendo sido assegurado o anon-

imato, ou seja, a não identificação dos entrevistados diretamente, mas somente atributos gerais que designam o seu lugar social (MINAYO, 2013). No caso deste estudo, os dados utilizados a partir das entrevistas com representantes do poder público e da agricultura familiar foram identificados no estudo por códigos, contendo uma sequência numérica para a distinção dos entrevistados somente quanto ao segmento representante.

Utilizou-se a triangulação de dados como estratégia de combinação de diferentes fontes para a compreensão da realidade social (VERGARA, 2010), o que permitiu a integração de múltiplos pontos de vista relacionados ao trabalho de investigação (MINAYO et. al., 2005). A utilização dessa técnica também possibilitou um maior grau de proximidade com os objetos de estudo, além de permitir a abertura para novas indagações contribuindo, desta forma, para o enriquecimento dos resultados (FLICK, 2004).

O tratamento dos dados ocorreu qualitativamente por meio da análise de conteúdo de grade mista. Esta técnica pode ser utilizada “tanto para fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições preestabelecidas” (VERGARA, 2010, p. 9).

O quadro 1 apresenta o eixo, a categoria e as unidades de análise construídas com base no referencial teórico e que serviram de instrumento para a análise dos dados.

Quadro 1 - Eixo, Categoria e Unidades de Análise

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL		
EIXO	CATEGORIA	UNIDADE
GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	Político Institucional (Programas Governamentais)	Estratégia de Desenvolvimento
		Módulo Participativo

Fonte: elaboração dos autores

O eixo de análise gestão social do desenvolvimento territorial rural, considerado o tema central do estudo, pode ser compreendido pelas práticas deliberativas constituídas em territórios rurais com a finalidade de discutir ações de desenvolvi-

to, visando ao bem-estar dos atores sociais, sobretudo daqueles tradicionalmente excluídos do processo político decisório. Entende-se que o desenvolvimento encontra sua sustentação na participação, fruto da dimensão da cidadania, ao promover a mobilização da sociedade na luta pela conquista por direitos até então inacessíveis e fortalecer a constituição de esferas públicas no exercício do poder político junto com o Estado.

Para tanto, em um esforço de síntese, a gestão social do desenvolvimento territorial rural foi analisada a partir da categoria político-institucional que diz respeito aos marcos normativos dos programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina no que concerne: a estratégia de desenvolvimento refletida no conjunto de ações elegido pelos programas governamentais ao adotar o enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural; a diretriz participativa referente à forma adotada para a inserção participativa dos atores sociais na política de desenvolvimento territorial rural.

Ressalta-se que a categoria e as respectivas unidades selecionadas para análise da gestão social em programas de desenvolvimento territorial rural não se esgotam com o Quadro 1, sendo parte de um estudo mais abrangente. Apenas constitui um esforço de priorizar aqueles critérios considerados relevantes para a realização da análise dos dados de acordo com o objetivo deste estudo.

#### 5. Análise dos Resultados

A seção dos resultados está dividida em duas subseções: a primeira discorre sobre a estratégia de desenvolvimento territorial adotada primeiramente pelo programa rural brasileiro seguido do argentino, enquanto a segunda subseção dedica-se a apresentar a diretriz participativa para o meio rural adotada nos dois programas públicos pesquisados.



### 5.1 Estratégia de desenvolvimento

No caso brasileiro, a emergência do PTC guarda relação com a inserção da abordagem territorial neste país, que teve início em 2003, com a criação da SDT, como componente institucional do extinto MDA, e também com a incorporação ao Programa Plurianual do Governo 2004-2007, do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), adotando o enfoque territorial e seus respectivos métodos e instrumentos de gestão (SEP-ULVEDA; GUIMARÃES, 2008).

O PTC foi apresentado com um montante significativo de recursos financeiros, sob a coordenação da Casa Civil do governo federal, na tentativa de integrar um conjunto de ações, anteriormente dispersas em diversas áreas do Poder Executivo (FAVARETO, 2010). Este constitui o maior desafio dos Territórios da Cidadania, pois requer um nível complexo de articulação de ações setoriais a serem implementadas em escala territorial. Como resume Leite (2010):

(...) muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias de diversos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações bottom-up, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas top-down, também não necessariamente setoriais (p. 8).

Em parceria com diversos órgãos do governo federal, o PTC teve por responsabilidade a execução de ações voltadas “à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do país” (BRASIL, 2008, Art. 1º).

Ao todo o PTC foi composto por 120 territórios, o que correspondeu a 33% dos municípios brasileiros (1.852), abrangendo

do 46% da população rural a nível nacional (13,1 milhões), 46% dos agricultores familiares (1,9 milhão), 67% dos assentados da reforma agrária (525,1 mil famílias), 54% de pescadores (210,5 mil), 66% de comunidade quilombolas (810) e 52% de terras indígenas (317) (BRASIL, MDA, 2009).

O objetivo do PTC visou acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, a ser alcançada pela (1) integração de políticas públicas; (2) ampliação dos mecanismos de participação na gestão da política territorial; (3) ampliação da oferta dos programas sociais básicos; (4) inclusão produtiva das populações pobres e daqueles segmentos sociais considerados mais vulneráveis, dentre eles trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; (5) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política e ambiental das localidades e populações (BRASIL, 2008, Art. 2º).

O PTC adotou três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura. As ações desenvolvidas nos territórios para a promoção do desenvolvimento não somente priorizaram aqueles segmentos mais desfavorecidos, como também elegeram como foco da atuação a inclusão produtiva e os benefícios sociais até então inalcançados pela população rural (BRASIL, 2008, Art. 5º).

A proposta do Programa consistiu em promover o desenvolvimento de ações para o meio rural que atendessem as demandas sociais na forma de agregar em um mesmo território financiamentos de outros programas em curso pelo governo federal: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); ampliação do Programa Luz para Todos; recuperação da infraestrutura dos assentamentos rurais com a difusão do Programa Bolsa Família; implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por meio da difusão dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; além da construção de escolas com obras de saneamento básico e construção de cisternas (CORREIA, 2009).

Contudo, de acordo com a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do estado do Rio

de Janeiro - DFDA/RJ- MDA, mesmo com as diretrizes construídas pelo PTC, a implementação da política segue a dinâmica própria do território, com processos diferenciados relacionados ao empoderamento dos atores sociais, capacidade administrativa, articulação entre os entes federativos, etc. que não correspondem, muitas vezes, ao modelo preconizado pelo marco político-institucional.

Sinceramente (...) o que você encontra no modelo padrão do Ministério, do programa de territórios e tal, tem toda a parte teórica e tal, não que não funcione, mas na prática ela vai recebendo acomodações em razão da própria dinâmica do território e da ação das políticas. (...) Algumas mais rápidas de acontecer e outras não. Isso varia muito em razão de várias questões do próprio interesse dos representantes dos territórios, da capacidade administrativa dos órgãos, sejam eles municipais, estaduais ou federais. Então, tem um conjunto de informações e de situações que são variáveis (PP 1).

No caso argentino, o enfoque territorial é introduzido pelo Plano Estratégico Institucional do INTA 2005-2015, elaborado em um momento de crise econômica nesse país, que teve por objetivo direcionar ações em inovação e tecnologia nos setores agropecuário, agroindustrial e agroalimentar para a promoção da equidade social, da sustentabilidade e da competitividade (INTA, 2004).

Sobre a diretriz territorial adotada pelo INTA, um dos coordenadores de projetos territoriais em La Pampa, chama atenção para a inserção no Plano Estratégico Institucional 2005-2015 de ações em “territórios”, não chegando a ser incorporada uma discussão sobre “desenvolvimento territorial”:

La primera vez parece que fuertemente documentos institucionales importantes con el concepto de territorio como un ámbito del trabajo del INTA en el Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015 (I 3).

El INTA habla de tres ámbitos de intervención: uno ámbito de sistema de producción y otro ámbito de intervención que eran las cadenas agroalimentarias, esos dos son los enfoques de

trabajo tradicionales del INTA de investigación y extensión; y ahí se agrega un tercero que es el ámbito de territorio no desarrollo si no enfoque territorial si no “los territorios” (I 3).

Reconhece-se que a incorporação do enfoque territorial no INTA faz parte de uma tendência internacional que identifica uma nova concepção de ruralidade caracterizada pela espacialidade do território, especialmente, a integração rural-urbana e a promoção de sistemas locais de inovação que buscam potencializar as oportunidades e prioridades para o desenvolvimento em localidades (INTA, 2004).

Contudo, segundo a opinião da coordenação do projeto territorial do INTA no Oeste, a incorporação da perspectiva territorial

no es una cuestión muy original y siempre dio la sensación de conceptualización importada de otros países, básicamente de postura europeas del tema territorial y que algunos actores recogen y empieza a escribir sobre el tema y dan un marco teórico como para que el INTA empiece a trabajar y apropiarse (I 3).

O PNDT surgiu em 2006 e constituiu um projeto nacional dedicado ao enfoque territorial elaborado a partir das diretrizes traçadas pelo Plano Estratégico do INTA 2005-2015. Pode-se dizer que o PNDT consistiu um primeiro marco de orientação para o estabelecimento de ações em territórios e sua finalidade está em

propiciar e incrementar la innovación tecnológica y organizacional en los territorios rurales, el desarrollo de las capacidades de todos los actores (...) y el fortalecimiento de la competitividad sistémica local y regional en un ámbito de equidad social y de sustentabilidad ambiental (INTA, 2011, p.9).

Para alcançar tal propósito, ad-

otou-se como objetivos: fortalecer a organização social de produtores através do trabalho de extensão, sobretudo da população economicamente mais vulnerável; desenvolver e fortalecer redes de aprendizagem tecnológica e de difusão de conhecimentos e de inovação através da participação, da identificação de prioridades e da busca por consensos entre os atores do território; participar do fortalecimento e da dinamização dos sistemas produtivos locais, a fim de melhorar a produtividade; desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam impulsionar os projetos inovativos (INTA, 2011).

Neste sentido, o enfoque territorial no INTA, adotado pelo PNDT foi operacionalizado em três projetos integrados que visam (1) inovação tecnológica e organizacional direcionada para o fortalecimento da competitividade local e regional; (2) inovação financeira e comercial na resolução de problemas técnicos e produtivos com o intuito de fortalecer as capacidades regionais e traçar estratégias de comercialização e financiamento da agricultura familiar; (3) inovação para a equidade social refletida na produção agroecológica nos meios rural e urbano, valorização de espécies locais animais e vegetais e apoio ao uso da terra com fins de promover a segurança alimentar (INTA, S.d).

Interessante perceber que o INTA não tinha histórico de atuação como um “ator de desenvolvimento”, sendo reconhecido como um organismo público que transferia tecnologia e dedicava-se a pesquisa em inovação para o setor agropecuário. De certa forma, o enfoque territorial provoca uma mudança que tem início com o Plano Estratégico Institucional 2005-2015.

O objetivo do PNDT não era seguir com a perspectiva produtivista tradicionalmente incorporada no INTA, mas desenvolver ações direcionadas para a equidade social, a sustentabilidade e a competitividade, partindo de um referencial sobre ter-

ritórios.

(...) Hemos intentado que ese paradigma productivista se transforme de a poco en un paradigma, este, ambientalmente adecuado, socialmente más equitativo, que haya un compromiso de ese grupo con su espacio territorial, que no sea sólo producir más trigo, más soja o más carne (I 10).

Com a nova carteira de projetos definida a partir do enfoque territorial, pode-dizer que a principal mudança se deu no eixo da extensão rural, principalmente, nas atividades desenvolvidas pelas agências de extensão rural por possuírem o contato direto com os territórios: “el investigador acá siguió siempre investigando para los productores agropecuario capitalizado. Las agencias de extensiones en estar en territorio fueron lo que empezaron hacer otros tipos de atención” (I 5).

Isso porque o enfoque territorial provocou transformações na condução do trabalho desenvolvido pelo técnico extensionista ao exigir uma nova forma de atuação, como: visão integrada em detrimento de uma visão pontual; percepção mais abrangente que incorpore as relações sociais, políticas, culturais e econômico-produtivas; identificação dos atores sociais e políticos que pertencem e/ou exercem influência no território.

Outra mudança colocada em questão a partir da adoção do enfoque territorial diz respeito à interdisciplinaridade entre profissionais de diversas áreas como parte de uma mesma equipe no desenvolvimento das ações nos territórios. O quadro predominante do INTA é constituído por engenheiros e veterinários, tendo nos últimos anos ocorrido a incorporação de profissionais com formação em ciências humanas.

Para finalizar, um elemento que se torna ausente no caso argentino é a institucionalidade política no âmbito do Estado da adoção do enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural. “si no hay institucionalidad... es muy difícil de entender el función... es muy difícil de articular la abordaje territorial...” (I 6).

O INTA por ser um organismo técnico destinado a desenvolver ações de pesquisa, inovação e extensão para o setor agropecuário possui lim-

itações em coordenar ações em territórios rurais. Sem o protagonismo do Estado para conduzir políticas públicas algumas medidas ficam comprometidas, como: articulação entre outros setores do governo; canalização de programas governamentais em diversas áreas nos territórios; maior financiamento para o estabelecimento das ações; maior abrangência das ações, ou seja, um leque maior de atuação que não estaria concentrado em extensão rural e investigação.

Interessante perceber, até mesmo pela própria denominação do programa nacional de territórios do INTA, que o objetivo principal consistiu em “apoiar” processos de desenvolvimento territorial rural. Esse diz respeito ao principal entendimento do INTA quanto à incorporação do enfoque territorial em suas diretrizes institucionais devido à ausência de uma institucionalidade pelo Estado em aderir a abordagem territorial do desenvolvimento em suas políticas públicas. Desse modo, buscava-se também fortalecer a capacidade do INTA, seu quadro técnico, apoiar a formação acadêmica dos profissionais com o intuito de prover condições para que o enfoque territorial fosse assimilado.

El objetivo que nosotros buscamos fue apoyar. Teníamos dos grandes objetivos, el primero: mejorar nuestras propias capacidades para intervenir, que proveníamos de un ciclo de los noventa de desfinanciamiento, falta de capacitación, falta de ingresos, de recursos humanos... empobrecido. La primera gran línea de acción era fortalecer nuestra capacidad (...). Y la otra era, a través de nuestros programas de desarrollo rural (...) entender capacidades para ayudar al territorio, no para definir el desarrollo, el modelo de desarrollo... eso implicaba aprender, conocer metodologías, marcos conceptuales, y digamos formar recursos humanos en un área donde éramos muy débiles (I 10).

O INTA se depara com o desafio em promover ações de desenvolvimento rural sem contar com a integração do enfoque territorial em políticas públicas do governo federal, no qual o Estado poderia assumir um caráter ou mais indutor em territórios rurais marcados por uma economia

mais estruturada e com tecido social articulado ou mais efetivo quando se tratar de localidades vulneráveis em termos socioeconômicos e em condições de pobreza (LEITE et. al., 2008).

Há uma observação a ser feita em relação ao INTA ao protagonizar o enfoque territorial na Argentina. Esse organismo público tem uma capilaridade nacional em localidades do interior, que muitas vezes os próprios Ministérios a nível federal e os governos provinciais não possuem institucionalidade e, com isso, não alcançam um acompanhamento sistemático de ações:

el INTA muchas veces lleva a cabo algunos planos sociales, que, que el gobierno no los puede llevar a cabo sobre el territorio por no tener cobertura, para darte un ejemplo: Pro-Huerta, por ejemplo, que es un programa que el gobierno viene del Ministerio de Acción Social y los lleva a cabo el INTA, porque el INTA tiene presencia sobre el territorio, tiene presencia en todas las provincias. O sea, no hay provincia en la Argentina que no esté el INTA presente, a través de las unidades (I 7).

## 5.2. Diretriz participativa

No caso do PTC, a diretriz participativa esteve inserida como um dos elementos que compõem a estratégia territorial em promover e acelerar a superação da pobreza: “ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008, Art. 2o).

A gestão social constituiu um dos eixos orientadores da abordagem territorial da SDT do extinto MDA visando a “concretização dos espaços de debate e concertação capazes de garantir a transparência, a participação e a sustentabilidade” (MDA, 2005, p. 9). Foi entendida como “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas

voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais” (MDA, 2005, p. 11).

Compreendeu um processo que buscou planejamento participativo; arquitetura organizacional para operacionalização da política de desenvolvimento refletida na instituição dos colegiados territoriais; controle social na transparência de informações, responsabilização pelos gestores, fiscalização das ações pelos representantes da sociedade civil. Enfim, um processo de implementação da política territorial que pretendeu envolver desde a sensibilização e a mobilização dos atores até a construção de uma visão compartilhada de futuro por meio da elaboração de planos e projetos específicos para o território (MDA, 2005).

A eficácia da gestão social estaria relacionada a dois requisitos fundamentais. O primeiro deles seria a constituição de sistemas descentralizados, o que permitiria redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre as dimensões política, econômica, social e a participação da sociedade. O segundo consistiu a necessidade de formular ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, entre atores já inseridos na dinâmica de desenvolvimento e aqueles mais vulneráveis e com dificuldades de acesso aos espaços decisórios (MDA, 2005).

Para isso, a política de desenvolvimento territorial

requer a construção de pactos de concertação social – isto é, de formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados-, o detalhamento do pacto de um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representam espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (MDA, 2005, p. 11).

Desta forma, a participação ao ser reconhecida como fundamental na prática do desenvolvimento dos territórios, deverá ultrapassar a constituição de espaços de concertação social e criar condições em que os agentes públicos e privados possam decidir sobre a aplicação dos recursos, tendo como horizonte a dinamização do território e a melhoria da qualidade de vida da população (MDA, 2005).

Para isso, as institucionalidades participativas são consideradas fundamentais para dar concretude as iniciativas territoriais, ao permitirem a constituição de espaços para o estabelecimento de relações cooperadas e articuladas entre os agentes sociais do território, a fim de planejarem e discutirem a implementação de ações que envolvem a melhoria das suas condições sociais e econômicas (MDA, 2005).

Desta forma, o PTC estimula a implementação de colegiados territoriais para a prática da gestão social ao garantir a participação de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como: assentados rurais, quilombolas, indígenas e, sobretudo, agricultura familiar, na deliberação de ações para o desenvolvimento territorial (BRASIL, MDA, 2009). Percebe-se, então, que o papel atribuído aos colegiados territoriais na gestão da política confirma a gestão social como elemento conceitual estruturante dos programas de desenvolvimento rural.

O lócus da gestão social nos territórios está na instituição de colegiados compreendidos como um espaço para debate e formulação de um plano de desenvolvimento para o território. Soma-se isso, o seu potencial em agregar os atores sociais e suas respectivas demandas que em geral encontram-se dispersas e, desse modo, ao serem colocadas em pauta de discussão podem gerar propostas para a melhoria das condições de vida da população (MDA, 2005).

Segundo o marco normativo da política de desenvolvimento territorial, os colegiados constituem um tipo específico de arranjo institucional e têm como papel

construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território,

catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (MDA, 2005, p. 25).

O colegiado territorial faz parte da estrutura institucional do PTC, juntamente com o Comitê Gestor Nacional (composto pelos Mistérios e com funções de organizar as ações federais) e o Comitê de Articulação Estadual (com representações do governo federal, dos órgãos estaduais e de prefeituras tendo como função a articulação de políticas públicas que integraram o PTC). O colegiado possui composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil instituído em cada território e constitui um espaço, no qual são identificadas as necessidades, a pactuação e a agenda de ações, o exercício do controle social e a construção de projetos territoriais (MDA, 2009).

Contudo, o êxito no funcionamento dos colegiados territoriais guarda relação com diversos aspectos: mobilização, organização social e capacitação dos atores sociais; estabelecimento de regras em seu funcionamento que assegure a paridade na composição entre setor público e sociedade civil; garantia de poder de decisão entre os participantes, não exercendo funções somente consultivas; reconhecimento pelos gestores públicos do compartilhamento de poder com a sociedade civil no processo deliberativo e estabelecimento de condições participativas para a inserção do público da agricultura familiar com sujeito político no processo de decisão.

No caso argentino, assim como no brasileiro, a diretriz participativa está presente nos documentos de trabalho do PNDT, sendo considerado um dos elementos fundamentais do enfoque territorial juntamente com a multisetorialidade, a visão de uma economia territorial e a busca por maior convergência institucional (INTA, 2007).

O enfoque territorial argentino entende a participação como um processo de construção social e de envolvimento dos atores locais na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o território. Preconiza-se que os projetos territoriais

sejam construídos por uma perspectiva de “baixo para cima”, a fim de incorporarem elementos da cultura local e expressarem as aspirações dos atores sociais (INTA, 2007).

O enfoque “de cima para baixo” corresponde a um modelo de gestão tradicional da administração pública sem levar em consideração as particularidades e as necessidades de cada localidade. De forma contrária, o modelo de “baixo para cima” possibilita que as políticas sejam construídas pelos próprios atores do território, levando em consideração as demandas e necessidades da população local, além das características específicas de cada território (INTA, 2007).

No entanto, a participação constitui ao mesmo tempo um desafio, pois torna-se necessário o estabelecimento de compromisso pelos atores locais com o intuito de promover a cooperação entre os grupos sociais dos territórios, sob formas de autogestão e autoinstituição. Ressalta-se também, a necessidade de uma interdependência entre políticas e uma necessidade compartilhada entre atores públicos e da sociedade para o estabelecimento do enfoque territorial (INTA, 2007).

O PNDT não dispõe de uma institucionalidade decisória participativa, como no caso dos colegiados territoriais no PTC. Sendo o INTA um organismo técnico nacional, a diretriz participativa concentra-se em metodologias participativas incorporadas na prática da extensão rural nos territórios, sob a coordenação das agências locais do INTA. Segundo um dos diretores do INTA em La Pampa-San Luis:

(...) o sea evidentemente nuestra eh, parte comunicativa y trabajo de extensión recae sobre las agencias de extensión, o sea, la unidad tiene todo un grupo de gente de investigación y la mayoría de los trabajos que se hacen acá son divulgados y se insertan en el territorio a través de las agencias de extensión. Eh, las agencias de extensión tienen su metodología de

trabajo, que son propias, donde llegan a los productores o a las organizaciones a través de reuniones (I 7).

Cada agência de extensão rural do INTA dispõe de um conselho assessor local que além de ser composto por técnicos dessa agência, conta com a participação de representantes das localidades do setor público, como representantes do poder municipal (prefeitura, escolas, etc), quanto por segmentos de produtores e representações da área urbana.

Las agencias de extensión tienen un consejo asesor local –que le llamamos que está formado por gente que representa al territorio. Entonces tenemos en las agencias de extensión, el consejo asesor está integrado para darte un ejemplo por la asociación rural, por la municipalidad, por la asociación de productores, por diversos ONG que tienen participación (I 7).

No conselho assessor local instituído em cada agência de extensão rural do INTA são realizadas reuniões periódicas para discussão dos problemas locais, e também apresentadas propostas de trabalho do INTA. Constituem espaços de consulta e de diálogo sobre as necessidades vivenciadas por cada localidade, a partir de suas representações do poder público e da sociedade, e servem para o INTA captar as demandas e traçar suas linhas de ações.

Na opinião do representante da agricultura familiar que participa do Conselho Regional em La Pampa-San Luis, é visto como positivo a “mirada” participativa do INTA ao incorporar em sua estrutura institucional representantes da sociedade para discutir as propostas a serem implementadas nos territórios. Contudo, o entrevistado diz que a diretriz participativa nos programas do INTA é algo novo:

(...) Yo a esto lo veo muy positivo sobre el hecho que como eh... que la agricultura familiar se haya instalado dentro

de la estructura del INTA, es una cuestión muy alentadora ,(...) yo creo que esto sea algo muy nuevo (SC 4).

(...) las puertas están abiertas, que creo que es el paso más importante que hemos dado... después tenemos una relación muy fluida, tenemos generado actividades, hemos generado talleres, (...) tenemos una participación importante (SC 4).

Além da participação nos conselhos assessores, também são organizadas assembleias junto aos produtores reconhecidos como público participante dos projetos específicos, coordenados pelas agências de extensão rural do INTA. Com a realização desses mecanismos de participação, segundo a diretoria de extensão rural La Pampa-San Luis, há uma modificação na forma de conduzir a extensão rural, não mais resumida por uma relação entre técnico-produtor, mas em processos de construção social entre produtor-produtor.

(..) en caso de la asambleas, en termino de más productivo esto de investigar con el productor a mi dio muy buenos resultado de ser partícipe de la investigación y hasta la extensión del productor, porque dejó de ser una relación técnico-productor para hacer una relación en cuanto de productor –productor (I 5).

Com a formação dos conselhos assessores locais pelas agências de extensão rural do INTA e a exposição das ações de pesquisa e extensão nas localidades, segundo um dos diretores entrevistados, constitui um espaço potencial para o exercício do controle social pelas representações de produtores rurais:

(...) otra cosa que tiene el INTA es control social, o sea, a nosotros nos controlan. Es por eso que tenemos un consejo local asesor en las agencias que nos hace un control social. Sabe lo que estamos haciendo, nosotros lo proponemos y le mostramos lo que estamos haciendo para, para que nos devuelvan sugerencias, y lo tiene no solamente la agencia de extensión, lo tienen el Centro Regional. Así, todos tienen su consejo

(I 7).

Contudo, é importante destacar que nem sempre os conselhos assessores locais são instituídos pelas agências de extensão rural conforme normativa do INTA, tendo em vista o receio por parte dos coordenadores de projetos territoriais em sofrerem críticas e avaliações negativas sobre as ações conduzidas.

Pienso que aquellos que participan en proyectos tienen miedo al control social. Aquellos que ellos pidieron cierta demanda tienen miedo a que si no se cumple halla reclamos por parte de los actores, entonces una vez redactado el proyecto se gestiona luego se presenta los resultados y si en el medio no hay control mejor (I 5).

## 6. Conclusão

Ao comparar os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e Argentina sob o enfoque político-institucional da gestão social mais diferenças do que similaridades são percebidas tanto na estratégia de desenvolvimento adotada quanto na dinâmica da participação preconizada nos marcos normativos do PTC e PNDR.

Enquanto no caso brasileiro, a finalidade não deixa dúvida que está inserida na agenda política do governo federal à época em reduzir a pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias, enquanto no caso argentino, o INTA alia o enfoque territorial a sua missão como organismo público de promover extensão rural, pesquisa e inovação tecnológica e organizacional.

Por outro lado, ambas as iniciativas são recentes e parecem se apropriar de uma diretriz internacional que privilegia o território como espacialidade para a promoção de ações que busquem a transformação e melhorias das condições de vida no meio rural.

A própria institucionalidade do PTC no extinto MDA apontava a diretriz das ações territoriais que guardavam relação com as competências desse Ministério: (1) reforma agrária; (2) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; (3) identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por rema-

nescentes de quilombos (BRASIL, 2003, Art. 1o).

A estratégia brasileira concentrava-se em canalizar uma cesta de políticas sociais como forma de promover o desenvolvimento naqueles territórios em condições de pobreza deixando de lado a formação de redes entre Estado-sociedade-mercado, a fim de criar um ambiente competitivo e inovador do ponto de vista econômico-produtivo (ABRAMOVAY, 2000; FAVARETO, 2006a). Tal estratégia encontrava sustentação na discussão tecida por Leite et. al (2010) e Medeiros e Dias (2011) ao argumentarem que o enfoque territorial adotado dependerá das características do meio rural e, no caso dos territórios da cidadania, a ação governamental deve priorizar a conquista pela população rural de direitos sociais básicos até então inalcançados.

No caso da Argentina, o enfoque territorial está incorporado no INTA e, por isso, a finalidade do PNDR consiste em fortalecer a assistência técnica e a investigação para o setor agropecuário. A apropriação pelo INTA da abordagem territorial também ocasiona mudanças na condução de suas ações que passam a ter como foco as características da abordagem territorial, como: a integralidade entre rural e urbano; a diversidade de atores; a interdisciplinaridade entre os técnicos extensionistas. Tais mudanças contribuem para reverter o paradigma produtivista tradicionalmente presente no INTA em direção a uma perspectiva sustentada na multidimensionalidade do desenvolvimento.

Em relação à diretriz participativa, o principal ponto de destaque está na instituição de uma esfera pública decisória. Apesar de ambos os Programas preconizarem a diretriz participativa em suas ações, o PTC, além dispor sobre a gestão social nos marcos normativos da estratégia de desenvolvimento territorial, reconhece os colegiados territoriais como instâncias decisórias participativas que assumem o papel de agregar os atores dos territórios,

estabelecer práticas dialógicas, promover o processo de discussão, atuar na deliberação dos assuntos públicos e exercer o controle social.

No caso argentino, a dinâmica participativa é distinta e assume um caráter consultivo. O INTA possui em sua estrutura institucional conselhos assessores locais no âmbito das agências de extensão rural que garantem o envolvimento de produtores rurais ao expressarem suas demandas e serem consultados quanto às ações que serão estabelecidas no território. A participação, neste caso, está relacionada mais ao trabalho da extensão rural desenvolvido por meio da relação entre técnico e produtor, não possuindo influência decisória sobre os projetos territoriais.

Tal distinção entre o PTC e o PNDR está relacionada a dois fatores: o primeiro diz respeito à institucionalidade das políticas de desenvolvimento territorial rural e o segundo guarda relação com a instituição de arranjos decisórios participativos na gestão pública.

Quanto ao primeiro aspecto, no caso brasileiro, a política de desenvolvimento territorial rural foi administrada pela SDT/MDA, o que possibilitou maior estrutura de gestão política na condução das ações, enquanto no caso argentino, o enfoque territorial esteve incorporado no INTA, um órgão técnico nacional, que apesar de possuir uma significativa capilaridade no interior do país, possui limitações institucionais para conduzir uma política de desenvolvimento territorial.

O segundo aspecto refere-se à discussão traçada sobre a disposição de mecanismos institucionais de participação no Brasil e na Argentina. No caso brasileiro, a CF 1988 garante a participação da população em espaços decisórios de forma integrada entre as esferas nacional, estadual e municipal. No caso da política de desenvolvimento territorial rural não foi diferente, visto contar em sua estrutura institucional

com os colegiados territoriais. A Argentina, ao contrário, com as crises econômicas da década de 1990 e em 2001 vivencia um período de fragilidade do Estado na provisão de políticas públicas. O retorno da democracia não foi marcado por reformas substanciais na legislação nacional e prevalece a participação da sociedade no regime de representação política. O INTA, desse modo, ao se destacar pela sua trajetória consolidada como órgão público desde 1957, assumiu o enfoque territorial e passa por um processo de adaptação institucional, sobretudo em seu sistema de extensão rural, para implementar ações no meio rural baseadas em algumas diretrizes preconizadas por esse enfoque, dentre elas, a participação social.

### 7. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2005, Brasília. Texto para discussão.

ARAGÃO, L. M. C. Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015. Buenos Aires: INTA, 2004.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional Desarrollo de los Territorios - PNDR. Buenos Aires: INTA, 2011.

\_\_\_\_\_. Enfoque de Desarrollo Territorial. Documento de trabajo nº 1. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA 2007.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C; TIBÚRCIO, B (org.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14, pp. 35-60, 2011.

BOULLOSA, R.F.; SCHOMMER, P.C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou

mais um enigma de Lampedusa. In: RIGO, A.S.; SILVA JUNIOR, TORRES, J; SCHOMMER, P.C; CANÇADO, A.C (org.). Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento. Ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Referências para a gestão social de territórios rurais. (Série Documentos Institucionais nº 3). Brasília: MDA/SDT, 2005a

\_\_\_\_\_. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Revista Territórios da Cidadania. Mar/2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em mai/2009.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 26 de fevereiro 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto de 23 de março de 2009. Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 2009.

CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.P.; TENÓRIO, F.G. Gestão social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2013.

CANÇADO, A; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, artigo 1, pp. 681-703, Set. 2011.

CARRION, R.; CALOU, A. Pensar a gestão social em terras de “Padinho Cícero”. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C (org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. (org.). Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COELHO, F.S. Prefácio. In: CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.R.; TENÓRIO, F.G. (Org.). Gestão social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2015.

CORREA, V.P. Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 03. pp. 23-38, dez. 2009.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. (org.). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

FACHIN, O. Fundamentos de metodologia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAVARETO, A. A Abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”. Estudos Avançados, São Paulo, 24(68), pp. 299-319, 2010.

\_\_\_\_\_. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. 1º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. UFF, Niterói (RJ). Anais ... Niterói: EDUFF, 2006a, pp.1-23.

\_\_\_\_\_. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010b.

FLICK, U. Uma introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volume II, 2003.

LEITE, et. al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B(org). Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento

Rural Sustentável; v.8, 2008.

LEITE, S. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil. In: MOREIRA, R.; BRUNO, R. (org.). Dimensões rurais de políticas brasileiras. Rio de Janeiro: Mauad, 2010.

MAIA, M. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. Revista Virtual Textos & Contextos, Porto Alegre, n. 4, ano IV, pp. 1-18, dez. 2005.

MALUF, R. S. Desenvolvimento territorial: os desafios para a construção de uma agenda nacional de políticas públicas. MIRANDA, C; TIBURCIO, B. Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 11, 2010.

MEDEIROS, L.S; DIAS, M.M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14, 2011.

MINAYO, M.C.S. et. al. Métodos, técnicas e relações de triangulação. In: MINAYO, M.C.S. et. al. (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

NOBRE, M. Introdução: modelos de teoria crítica. In: NOBRE, M. (org.). Curso livre de Teoria Crítica. Campinas, SP: Papius, 2008.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J.A. Desarrollo territorial rural. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales nº 1, marzo 2004.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. Revista de Economia Política, São Paulo, Vol. 30, nº 3, pp. 511-531, 2010.

SEPÚLVEDA, S; GUIMARÃES, M. D. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil. San José, C.R.: IICA,

2008.

SUMPSI, J. M. Desarrollo territorial rural: relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. In: BENGUA, J. (org.). Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina. Rismisp - Centro latinoamericano para el Desarrollo rural. IDRC - International Development Research Centre, 2006.

TENÓRIO, F. G., et. al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. Anais... Curitiba: ANPAD, 2008, pp. 1-16.

TENÓRIO, F.G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). Revista de Administração Pública, v.40 n.6, Rio de Janeiro, pp. 1145-1162, Nov./Dec. 2006.

\_\_\_\_\_. Gestão social: uma réplica. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. (org.). Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

\_\_\_\_\_. (visitando) o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.

\_\_\_\_\_. Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008a.

\_\_\_\_\_. Tem Razão a Gestão Social? In: II SEMINÁRIO DE GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO. PROJETO PRÓ-ADMINISTRAÇÃO/CAPES. Florianópolis, SC, 22 e 23 de novembro de 2012. Anais... Florianópolis, 2012, pp.1-17.

\_\_\_\_\_. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Ensaios de gestão social. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008.

VERGARA, S.C. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, R.K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.



## **Institucionalización el Principio de Colaboración de Poderes en las Políticas Públicas: problema y posibilidad en el Perú**

Edwin Ricardo Corrales Melgarejo \*

\*Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas y Abogado por la Universidad Nacional Federico Villarreal, Juez Superior Titular de la Corte Superior de Justicia de Junín del Poder Judicial del Perú. E-mail: <ecorrales2012@hotmail.com>

Os estados modernos, como um desenvolvimento do princípio da separação das funções, mostraram uma tendência progressiva para frustrar o poder político múltiplo, com a criação de órgãos constitucionais autônomos e governos subnacionais, que aperfeiçoou o sistema de cheques e contrapesos de repúblicas que afirmam ser democráticas. Porém, o princípio da separação de poderes não pode ser sustentado sem a existência do princípio da colaboração de poderes e é urgente institucionalizar naqueles Estados que ainda possuem rigidez estrutural, compartimentos estanques, funções sobrepostas e conflitos de competências entre suas agências, através de mecanismos de articulação vertical e horizontal na formulação, execução e controle de políticas públicas, quando o objetivo social excede a competência funcional ou territorial de um setor estatal específico, a fim de promover um Estado articulado, flexível e inclusivo, típico de uma sociedade aberta, horizontal e participativo. Nesse esforço democrático, apresentamos quatro experiências de colaboração de poderes no Peru.

**Palavras-chave:** Colaboração - Articulação - Coordenação - Integração - Cooperação.

The modern states, as a development of the principle of separation of powers, have shown a progressive tendency to fracture in multiple ways the political power, with the creation of autonomous constitutional bodies and subnational governments, which has perfected the system of checks and balances of the republics that are prized of being democratic. However, the principle of separation of powers could not be sustained without the existence of the principle of collaboration of powers, and it is urgent to institutionalize in those States that still have structural rigidities, watertight compartments, overlapping of duties and conflicts of competences between their agencies, through mechanisms of vertical and horizontal articulation in the formulation, execution and control of public policies, when the social objective exceeds the functional or territorial competence of a specific state sector, in order to promote an articulated, flexible and inclusive State, that define an open, horizontal and participatory society. In this democratic effort, we present four experiences of collaboration of powers in Peru

**Keywords:** Collaboration - Articulation - Coordination - Integration - Cooperation.

Los Estados modernos como desarrollo del principio de separación de funciones, han mostrado una tendencia progresiva de fracturar de modo múltiple al poder político, con la creación de órganos constitucionales autónomos y gobiernos sub nacionales, que ha perfeccionado el sistema de frenos y contrapesos de las repúblicas que se precian de democráticas. Sin embargo, no podría sostenerse el principio de separación de poderes sin la existencia del principio de colaboración de poderes, y que urge institucionalizar en aquellos Estados que aún presentan rigideces estructurales, compartimentos estancos, superposición de funciones y conflictos de competencias entre sus agencias, mediante mecanismos de articulación vertical y horizontal en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, cuando el objetivo social rebasa la competencia funcional o territorial de determinado sector estatal, a fin de promover un Estado articulado, flexible e inclusivo, propio de una sociedad abierta, horizontal y participativa. En este esfuerzo democrático, presentamos cuatro experiencias de colaboración de poderes en el Perú.

**Palabras claves:** Colaboración – Articulación – Coordinación – Integración – Cooperación.

## INTRODUCCIÓN

Es base ideológica fundacional en la concepción histórica del Estado moderno occidental, a partir de las revoluciones inglesa y francesa e independencia norteamericana, el axioma de la separación de poderes, consagrado en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a saber: *Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.*

En el Perú, la Constitución política que nos rige, estableció en su artículo 43 que el Estado es uno e indivisible, y se organiza según el principio de la separación de los poderes. Es, precisamente, de este precepto del que dimana el principio de colaboración de poderes, cuya institucionalización es el propósito de reflexión de esta ponencia.

Antes bien, recordemos que la organización política de las sociedades influenciadas por los paradigmas de la revolución francesa, se estructuran sobre la base de dos ideas fundamentales, nos referimos a la noción del Estado unitario – como elemento continente- y, a la vez, fraccionado en sus funciones clásicas de: legislar, administrar y juzgar – como elemento contenido-; siendo su expresión orgánica clásica, los poderes (órganos) legislativo, ejecutivo y judicial.

Tal dicotomía de Estado unitario y *dividido*, sin embargo, nos permitirá apreciar con mayor brillo el objeto de nuestra ponencia: el principio de colaboración de poderes, poco conocido y aún sin recepción expresa constitucional en varias constituciones iberoamericanas, empero, sumamente necesario en la superación de la rigidez estructural que aún presentan ciertos Estados, y que explica los conflictos de competencias entre sus agencias, pero también nos propone la urgencia de institucionalizar mecanismos de articulación en la for-

mulación, ejecución y control de las políticas públicas intersectoriales y de estado.

No obstante lo anterior, debemos reconocer un avance significativo en la articulación del Estado peruano, a partir de la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su análisis y crítica en el acápite respectivo.

A modo de ejemplo, sobre la importancia de fomentar una cultura de cooperación de las autoridades políticas en el Perú, recordamos la sentencia recaída en el Expediente (STC) N° 0002-2008-PCC/TC<sup>1</sup>, en la que el Tribunal Constitucional del Perú (TC), resuelve la controversia de competencia entre el Poder Ejecutivo y el Gobierno Regional de Moquegua, por haber éste emitido una ordenanza regional sobre una materia de competencia compartida entre ambos niveles de gobiernos, y estableció que su ejercicio debe realizarse de manera coordinada entre ellos y no de modo autárquico por este último, de acuerdo al principio de cooperación y lealtad constitucional regional y nacional, con la finalidad de promover el bienestar general fundamentado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Finalmente, presentamos cuatro casos en el Perú de las vicisitudes que padece este principio colaborador interinstitucional, y que cumplimos con sistematizar las experiencias en el caso del presupuesto del Poder Judicial; la seguridad ciudadana y la justicia de paz en las comisarías; en la lucha anticorrupción y sobre el enfoque integral en la lucha contra la pobreza y el plan VRAEM<sup>2</sup>.

Como podrá apreciarse, la importancia de nues-

<sup>1</sup> En: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2008-CC.html>>

<sup>2</sup> Significa valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, anteriormente sus siglas se redujeron a VRAE, luego de agregarle este último río es VRAEM, en el que existe un foco de guerrilleros terroristas de Sendero Luminoso de la facción “Proseguir la lucha armada”, asociado a mafias de narcotraficantes, en un entorno selvático de extensos cultivos de coca a cargo de campesinos de la zona.



tro planteamiento de institucionalizar y desarrollar el principio de colaboración de poderes, entre los entes públicos y de la sociedad civil, se fundamenta en fomentar un Estado democrático articulado, flexible e inclusivo, propio de una sociedad abierta, horizontal y participativa.

### I. *Tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder*

La mayoría de los países occidentales han modificado su organización estatal a la luz del principio de separación de poderes, y que en propiedad debemos llamarla de *separación de funciones*, lo que originó el inicio de una *tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder*, con el objeto que el sistema de *frenos y contrapesos* se diversifique e incremente mucho más, que lo garantizado por las tres instituciones clásicas del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En salvaguarda de las libertades de los ciudadanos y sus derechos humanos fundamentales, la interdicción de la arbitrariedad y el desarrollo armónico, democrático y eficiente de la *cosa pública*.

Entonces, dicha *tendencia fracturadora*, buscaba restarle poder al Ejecutivo, y en algunos casos al Judicial, agravado en el Perú por el centralismo capitalino, y transferir ciertas cuotas de poder, competencias y funciones a otras agencias independientes y autónomas de su control, dividiendo de este modo, aún más, los poderes y órganos del Estado.

En nuestro país, por ejemplo, tal tendencia a dado nacimiento a los órganos constitucionales autónomos siguientes: el Tribunal Constitucional, la Fiscalía de la Nación, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Contraloría General de la República, entre otros, además de una importante

suma de instituciones públicas descentralizadas<sup>3</sup> y, en su base, los Gobiernos Locales y Regionales.

Antes bien, dicha *tendencia fracturadora del poder*, como interdicción estructural de la arbitrariedad, no tendría éxito si no se prevén mecanismos de articulación, enlazamiento y coordinación, a manera de *puentes, bisagras y vasos comunicantes*, según sea el caso, a fin de propiciar espacios de concertación y conciliación, en sus aspectos resolutivo y consultivo, que permitan solucionar rápidamente los conflictos que se generen entre ellos, o mejor prevenirlos; asimismo, en el diseño y ejecución de las políticas de Estado de ámbito intersectorial o, cuando para su implementación se requiera eslabonar dos o más niveles de gobierno o poderes del Estado; y sobre todo, de éstos con los representantes de la sociedad civil, no sólo referidas a organizaciones de base sino también a la empresa privada, las universidades, iglesias, ONGs, prensa, cooperación técnica internacional, etc.

En tal virtud, cabe destacar el surgimiento, a veces espontáneo, de las *mesas de diálogo, audiencias públicas, asambleas populares, encuentros, juntas de autoridades, grupos de trabajo multisectoriales y comités de coordinación*. Aún cuando, en algunos casos de actuación informal y de existencia efímera -según la duración del conflicto-, en la función de articulación horizontal y vertical de las entidades públicas y sociales.

Entonces, lo que se trata es que el aparato estatal, no se convierta en un *archipiélago* de partes inconexas y desarticuladas, en la que habite la anarquía y el desgobierno, donde la autonomía de sus órganos entendido como autarquía, hagan del Estado unitario una ilusión y de la exclusión ciudadana una regla.

Al respecto, el TC también critica el aislacionismo en que pudieran caer los poderes y órganos autónomos

<sup>3</sup> Ahora denominados Organismos Públicos Ejecutores o Especializados, según el Art. 28 de la Ley 29158.

mos del Estado, a saber:

Dentro del marco del principio de división de poderes se garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado. Ello, sin embargo, no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos; si no que exige también el control y balance (*check and balance*) entre los órganos del Estado.<sup>4</sup>

Desde la doctrina, el extinto jurista colombiano Hernando DEVIS ECHANDÍA (1916-2001) alertaba sobre los excesos que conllevaría la independencia absoluta de los órganos estatales, a saber:

Como ocurre siempre en el desarrollo de los movimientos históricos de reacción contra las situaciones que se consideran intolerables, el de la separación de los “poderes” del Estado (que en el siglo XX se ha preferido denominar “Órganos”), se llevó a la exageración de considerar a cada uno totalmente independiente de los otros, con la creencia romántica de que así habría un mejor equilibrio entre ellos; pero la experiencia demostró que aquello era una utopía, pues en la práctica de sus funciones era imposible dejar de lado la unidad indispensable del Estado y por consiguiente la necesaria colaboración de esos tres Órganos en que se distribuye el ejercicio de su Soberanía, para que una marcha armónica les dé a todos mayor eficacia, para el logro de los fines comunes.<sup>5</sup>

Siendo así, la tarea está planteada, al influjo del paradigma post burocrático de la nueva gestión pública, en la democratización y modernización del Estado.

<sup>4</sup> STC N° 3760-2004-AA/TC, fundamento jurídico (f.j.) 23. En: < <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>>

<sup>5</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando. *La independencia del Poder Judicial*. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Edición N° 3 (1985). p. 124.

### II. *Principio Colaborador*

Hay, pues, una tendencia progresiva a la fractura múltiple del poder, que ha perfeccionado el sistema de *frenos y contrapesos* de las repúblicas que se precian de moderna y democráticas (y que en el Perú tuvo un destacado desarrollo a partir de las Constituciones de 1979 y 1993); sin embargo, el principio de separación de poderes, se complementa con el poco publicitado pero capital principio de colaboración de poderes, y que el propio MONTESQUIEU lo percibió en la cita siguiente:

He aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez (sic) por el legislativo. Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas están obligados a moverse, **se verán forzados a hacerlo de común acuerdo**.<sup>6</sup> (El destacado es nuestro)

Tal principio, fue recogido en la jurisprudencia en el fundamento 24 de la STC N° 004-2004-CC/TC, a saber: [...] *la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes*.<sup>7</sup> Así también, en la STC N° 00006-2006-CC, se fundamenta:

15. Uno de esos principios constitucionales que [...] debe respetar [...] todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43° de la Constitución. Este principio no debe ser **entendido** en su concepción clásica, esto es, en

<sup>6</sup> MONTESQUIEU. *Del Espíritu de la Leyes*. Ed. Gernika. México, 1995, p. 210.

<sup>7</sup> En: <[http://www.tc.gob.pe/tc\\_jurisprudencia\\_ant.php](http://www.tc.gob.pe/tc_jurisprudencia_ant.php)>

el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos [...].

### III. Definición

En este orden conceptual, definimos dicho principio, como la obligatoria coordinación, cooperación, ayuda mutua y solidaridad<sup>8</sup> de los poderes y órganos públicos autónomos, en la concertación y ejecución de políticas públicas y de estado, en la prevención y solución de sus conflictos, que involucren a la sociedad civil en su formulación, ejecución y fiscalización de sus estrategias, políticas, programas y proyectos; contributivo de un sub sistema político estadual unitario y a la vez descentralizado, de estructuras flexibles articuladas e inclusiva, más democrático y menos autoritario, propios de una sociedad abierta, horizontal y participativa.

Todo ello, a fin de mejorar la gobernabilidad del país, ya que: *[d]e lo que se trata, pues, es de que el sistema globalmente resultante funcione, dentro de las coordenadas de la tensión dialéctica entre unidad y diversidad, con legitimidad y eficacia.*<sup>9</sup>

8 [...] la solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial”. Por ello, al principio de solidaridad son inherentes, de un lado, “el deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común”, y de otro, “el deber del núcleo dirigencial de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes; ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales. (fundamento 16 de la STC N° 2945-2003-AA, Caso Azanca Meza García)

9 CÁMARA VILLAR, Gregorio. *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Universidad de Granada [consultado el 28/04/2017]. Acápite

### IV. Unidad y Concordancia práctica

El principio colaborador y el de separación de poderes, son dos caras de una misma medalla, que armonizan la unidad y la estabilidad del Estado, en la ciencia y el arte del buen gobierno, ya que en tal binomio, lo uno se complementa con lo otro, y si bien contienen valores distintos, en conjunto están intrínsecamente relacionados con los fines del Estado. Al respecto, es ilustrativo citar a Gorki GONZÁLES, que nos presenta una definición del orden estatal, en esta perspectiva, a saber:

En la actualidad, el Estado democrático constitucional se presenta como un orden articulado y coordinado de competencias básicas que tiene como origen la Constitución. La división de poderes en este escenario se manifiesta no como tripartición subjetiva de los mismos, sino como distribución de “competencias” entre los distintos órganos atribuidos de tal poder por la Constitución, que operan en un complejo y orgánico equilibrio de concurrencias, colaboraciones recíprocas y control.<sup>10</sup>

Lo contrario, sería que el Estado se quede en la inercia de la separación de poderes, con el riesgo que esta idea se trueque por el *divide y reinarás*, en la que el Ejecutivo, sobre todo en un sistema presidencialista, se erija como poder omnímodo subyugante del Judicial o disolvente del Parlamento, y abandone a los gobiernos regionales y locales a su suerte, al privilegiar el centralismo capitalino.

Esta crítica, supondría una desesperanza respecto al principio colaborador que propugnamos, sin embargo, con Sinesio LÓPEZ podemos afirmar que:

3, párrafo 4. En: < <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE1/El%20principio%20y%20las%20relaciones%20de%20colaboracion.htm>>

10 GONZÁLES MANTILLA, Gorki. Los Jueces. Carrera judicial y cultura jurídica. Ed. Palestra PUC. Lima 2009, p. 518

[...] lo más importante del presente peruano no es la continuidad autoritaria sino la ruptura democrática, “el tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos, a través de un proceso que aún no ha concluido”. Si este proceso no ha sido más rápido es por la falta de una “cultura democrática”. La narrativa de López particulariza para el Perú el argumento de Tocqueville: la democracia es un principio cultural expansivo, una creencia en la igualdad entre los seres humanos que va remodelando paulatinamente las relaciones sociales en las distintas esferas de la vida.<sup>11</sup>

### V. Expansión democrática

Este enfoque de gobernabilidad articulada, propone su urgente difusión y formación en la ideología y voluntad de nuestras autoridades y representantes políticos, y debe inspirar su accionar coordinado desde la base del Estado, partiendo del alcalde de un poblado menor, juez de paz, asamblea comunal, hasta su cúspide, expresado en el encuentro orgánico de los presidentes de los tres poderes (Consejo de Estado), de los órganos constitucionales autónomos y representantes de la sociedad civil (Acuerdo Nacional)<sup>12</sup>.

Pues, tal enfoque contribuirá a que nuestra clase dirigente se relacione con vínculos sociales sólidos y legitimados, en el ejercicio articulado del poder político, en la mejora de la gobernabilidad del país y a favor de la cohesión social, empero, muy conscientes que la modernización de la función pública no se logrará si

11 PORTOCARRERO, Gonzalo. Modulo Análisis Político Social. Octavo Curso Habilitante para el Desempeño de la Función Jurisdiccional y Fiscal, Segundo Nivel de la Magistratura. Academia de la Magistratura, Lima, Mayo 2003. Págs. 93-94.

12 El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. En: <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>>

no se funda en una base democrática, es por ello que, incorporamos al concepto, la ineludible e imperiosa inclusión de la sociedad civil; y para ello, decimos con COHEN y ARATO que:

[...] nos basamos en la tesis de uno de los más importantes predecesores del enfoque pluralista, Alexis de Tocqueville, quién argumentó que sin la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones *igualitarias* y en las asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habría forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales y políticas. Precisamente debido a que la sociedad civil moderna está basada en principios igualitarios y en la inclusión universal, la experiencia en la articulación de la voluntad política y de la toma de decisiones colectivas es de importancia capital para la reproducción de la democracia.<sup>13</sup>

En efecto, en la hora actual, la democracia representativa no se concibe sin la democracia directa de las comunidades organizadas de la base social, más aún, en países como el nuestro sumergidos en gran parte en la informalidad<sup>14</sup> y que se caracterizan por su diversidad cultural, étnica y lingüística. Pues, la democracia moderna articula la clásica representación parlamentaria de la sociedad civil, con las nuevas formas de democracia directa nacidas al fragor de las demandas populares, no pocas veces, al desbordar los canales institucionales burocráticos. De igual modo, sucede, en el terreno económico, con la emergencia del autoempleo informal y la microempresa.

De allí, que este asociacionismo popular emer-

13 COHEN, Jean y ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México D. F. Ed. Fondo de Cultura Económica 2000. p. 20

14 El fenómeno de la informalidad en el peculiar desarrollo capitalista en el Perú, ha tenido como sus mejores exponentes a José Matos Mar con su libro “Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente, y a Hernando de Soto autor de “El otro sendero: La revolución informal”.

gente de la sociedad civil, conjuntamente con las tradicionalmente institucionalizadas, como son las ancestrales comunidades campesinas y nativas, el *Estado sin enemigos*, necesariamente, debe incluirlos en sus políticas públicas, con la sinergia de la colaboración de poderes, a cuyo efecto la democracia directa pasará de ser un medio de acción política populista desbordante de la institucionalidad, a ser uno generador de ciudadanía, contributivo de la cohesión social y factor de éxito de los programas sociales, tal como recomienda GIDDENS, a saber:

La presión hacia debajo de la globalización introduce no sólo la posibilidad, sino la necesidad, de formas democráticas distintas al proceso ortodoxo de votación. El gobierno puede restablecer un contacto más directo con los ciudadanos, y los ciudadanos con el gobierno, mediante los “experimentos de democracia” –democracia local directa, referendos electrónicos, jurados ciudadanos y otras posibilidades-. Éstos no sustituirán a los mecanismos de voto normales en el poder local y central, pero podrían convertirse en un complemento perdurable de ellos. Un modelo es el planteamiento utilizado en Suecia hace veinte años, cuando el gobierno involucró directamente al público en la formulación de la política energética. El gobierno, sindicatos, partidos y organizaciones educativas pusieron en marcha cursos de un día sobre energía. Cualquiera persona que asistiera a tal curso podía hacer recomendaciones formales al gobierno. Setenta mil personas participaron en una práctica que influyó decisivamente en la política<sup>15</sup>

Entonces, la democracia representativa debe coordinar con la democracia directa, cuyo sustento jurídico de la consulta y participación ciudadana, bien lo fun-

<sup>15</sup> GIDDENS, Anthony. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Traducción Pedro Cifuentes Huertas. Taurus. Santillana Ediciones Generales. 10ma. Reimpresión, marzo de 2010 Madrid. Pág. 92

damenta RUIZ, apreciamos:

[...] el artículo 176° (de la Constitución) [...] el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, reconoce que éste tiene por funciones básicas “la organización y la ejecución de los otros procesos electorales o de referéndum u otras **consultas populares...**”. [...] las consultas populares resultan necesarias además por razones políticas y de sentido común. Un Estado que se precie de ser democrático debe promover el debate y la discusión pública. Ello implica [...] asegurar que las distintas voces (demandas, quejas) presentes en la sociedad puedan realmente ser escuchadas[8]<sup>16</sup>. Esto tiene que ver con la doctrina del “foro público”, desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, la cual sostiene que la “defensa de un debate político robusto requiere de oportunidades genuinas para que los ciudadanos se expresen y sean escuchados por las autoridades políticas”.<sup>17</sup>

Por otro lado, este paradigma será, también, fundamento de sustento ideológico en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y funciones administrativas estatales, y en la oportuna atención de las demandas sociales. Apostando por una organización estadual flexible, inclusiva y abierta al entorno ciudadano, propiciadora además de un *mejor ambiente ético en la función pública*<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Estas ideas son desarrolladas ampliamente en los dos primeros capítulos. GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta. ADE HOC, primera reimpresión, Buenos Aires 2007.

<sup>17</sup> RUIS MOLLEDA, Juan Carlos. ¿Tienen derecho a la consulta previa los que no son pueblos indígenas? Informando Justicia Viva N° 336 del 15/09/11. En: <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=651>>

<sup>18</sup> CORRALES MELGAREJO, Ricardo: *Ambiente Ético y Modelo Institucional*. Revista Justicia N.° 2 de la Corte Superior de Justicia de Junín. En: <<http://smdtarma.blogspot.com/2009/10/articulo-ela-borado-por-el-dr-edwin.html>>

## VI. *Importancia sistémica*

Así como, el principio de la separación de los poderes, a su turno, fue de gran necesidad para erradicar la arbitrariedad y el ejercicio abusivo del poder monárquico absolutista, de igual modo, en la hora presente, el principio de colaboración de poderes, se erige como una idea-fuerza fundamental para la superación de los problemas que empantanar e inmovilizan a nuestro sistema político.

En efecto, determinadas soluciones de las demandas sociales, no lo puede dar un solo poder o una determinada institución de modo independiente, sino que es necesario la conjunción de los tres poderes del Estado, o en su caso, una cierta reunión de órganos y entidades públicas, lo que supone combinar la articulación vertical en la formulación y ejecución de las políticas públicas, con relaciones horizontales entre sectores involucrados en la solución de los problemas y conflictos sociales, incorporando la participación de la comunidad beneficiaria, de acuerdo al área de acción y competencias de cada cual, sin perjuicio de resguardar sus autonomías. Lo que propone, también, un nuevo enfoque intersectorial del presupuesto público.

En tal virtud, todo esfuerzo de incorporar a la acción política y en la institucionalidad democrática, el concepto del principio de colaboración de poderes, profundamente imbricado con la participación de la sociedad civil, desde las políticas públicas, legislación, jurisprudencia y doctrina, constituirá un serio aporte, en la construcción del Estado constitucional, democrático y social de derecho en los países iberoamericanos.

## VII *Fuente de inspiración jurisprudencial*

Por otro lado, para la magistratura peruana, fomentar una mayor conciencia sobre este principio co-

laborador, contribuirá en la solución jurisdiccional de conflictos entre los administrados y los organismos estatales, tal como el TC nos lo enseña en la STC N° 0012-2003-AI/TC, sobre la base de un caso concreto, analicemos:

§3. Los principios de solidaridad y de colaboración en el proceso de descentralización [...]

12. Dicho principio de solidaridad y colaboración, aplicado al caso, determina que el desarrollo de la Zona Comercial de Tacna, en la medida de lo posible, deba significar, a su vez, el progreso de otros gobiernos regionales, máxime si éstos coadyuvan en el crecimiento económico de aquel núcleo comercial. Tal es el caso de los Gobiernos Regionales de Moquegua y Arequipa, los cuales, a través de sus puertos de Ilo y Matarani, respectivamente, contribuyen al ingreso de mercancías hacia el territorio del Gobierno Regional de Tacna, ya que éste no cuenta con puertos.

13. [...] la creación de una zona franca en Tacna, esto es, de una parte del territorio nacional inafecta a los tributos aduaneros normales y sometida más bien a tributos excepcionalmente reducidos, antes que la potenciación de un gobierno regional en particular, tiene por propósito promover el desarrollo económico integral de la zona sur del país, haciéndola más competitiva frente a la región comercial de los países fronterizos. De ahí que los gobiernos regionales del sur deban atender este propósito en forma solidaria y colaboracionista, comprendiendo que el progreso de cada uno en este rubro, importa, por acción refleja, el progreso de los demás. Tal es, en general, la *ratio* solidaria que inspira el proceso de descentralización emprendido por el

Estado [...].

Así también, el guardián de la constitución peruana en la STC N° 0002-2008-PCC/TC, sobre la demanda de conflicto de competencia presentada por el Ejecutivo contra el Gobierno Regional de Moquegua por la emisión de la Ordenanza Regional N° 019-2007-CR-GRM, con relación a una competencia compartida entre ambas partes y su deber de coordinación -para la presente ponencia comprendido dentro del principio de colaboración- estableció lo siguiente:

24. [...] el Gobierno Regional de Moquegua es incompetente, por sí solo, para expedir ordenanzas cuya materia de regulación sea la pesquera e industrial. Como éstas son materias compartidas, una ordenanza que pretenda regularlas ha de ser dictada, necesariamente, previa coordinación con el Gobierno Nacional. Lo que se justifica también por el hecho de que la regulación introducida por la ordenanza cuestionada deja sin efecto autorizaciones de funcionamiento otorgadas por el Ministerio de la Producción.

25. De otro lado, el demandado ha esgrimido, como argumento a favor de la constitucionalidad de la ordenanza impugnada, el *principio de subsidiaridad*, según el cual “[e]l gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones” (artículo 14°-2-a, Ley de Bases de la Descentralización).

26. El Tribunal Constitucional admite la impor-

tancia de este principio para que el proceso de descentralización cumpla plenamente con su fin constitucional: “el desarrollo integral del país” (artículo 188° de la Constitución). Pero dicho principio no autoriza a los Gobiernos Regionales a legislar al margen de las políticas nacionales. La aplicación del principio de subsidiaridad tiene un claro límite en el artículo 192° de la Constitución: “las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. De ahí que la invocación a dicho principio por parte del Gobierno Regional de Moquegua no es un argumento válido que justifique la expedición de la ordenanza objeto de control. Es por ello que la Ordenanza Regional N° 019-2007-CR-GRM, al estar afectada de un vicio de incompetencia, deviene en inconstitucional.

Así pues, la doctrina constitucional ha previsto un nuevo método interpretativo de la normatividad, consistente en el principio de *función integradora*, y que se verifica en tanto que: *El ‘producto’ de la integración sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad*<sup>19</sup>.

Entonces, tales criterios no sólo contribuirán a esclarecer mejor las decisiones judiciales (función de valoración), sino a optimizar el principio constitucional de colaboración de poderes (funciones de ordenación: coordinación, cooperación, solidaridad, ayuda mutua; y, de pacificación: lealtad constitucional), a través de la doctrina jurisprudencial.

### VIII *Expresión orgánica*

19 Fundamento 12, literal d), de la STCN° 5854-2005-PA/TC. En: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.html>>

Hay, pues, en la relación pública separación/colaboración que estamos analizando, no sólo la necesidad de prever los candados institucionales para afianzar la separación de los órganos del Estado, sino también las llaves para abrirlos y reunirlos en la acción gubernamental conjunta, activando los conectores de coordinación y canales institucionales de articulación en la colaboración, siempre en una dinámica de acciones y reacciones con relación al entorno ciudadano.

Así, en la relación que nos ocupa, la interacción clausura y apertura no es más que el diálogo articulador e integrador de los órganos autónomos del Estado, propio de un subsistema político y jurídico abierto, según sus necesidades de actuación conjunta.

Si esto es así, entonces, emerge la obligación funcional de realizar el principio de colaboración en toda institución y por las autoridades, dando paso de la aislada actuación a una concertada y articulada, gracias a la sinergia interinstitucional de organizar las competencias compartidas, en dirección al fin propuesto por cada política pública.

Por consiguiente, deviene en imperioso e ineludible, la creación de procedimientos y órganos articuladores de políticas públicas y de solución de conflictos, entre los tres poderes, gobiernos sub nacionales y órganos autónomos del Estado, a fin de tener los conectores listos para su activación, entre sus dependencias que más interactúan entre sí, y por ende, con mayores riesgos de fricciones y contiendas, pero también con grave responsabilidad de contar con puentes y espacios orgánicos de concertación política.

Al respecto, no basta que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en el Perú, contemple mecanismos de coordinación entre agencias y haya establecido los sistemas públicos funcionales, sino también sean comprendidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Reglamento del Congreso, y en las demás Leyes Orgánicas de los entes autónomos, ministerios y

estatutos de las instituciones públicas descentralizadas y universidades; incluso, en el ideario de las empresas y asociaciones privadas, con responsabilidad social, tal como sucedió en el sector minero<sup>20</sup>.

En consecuencia, a tales mecanismos, los podríamos denominar órganos de coordinación<sup>21</sup> **multi-sectorial**, en la articulación horizontal de las entidades públicas pertenecientes a diversos ministerios y organismos constitucionales autónomos, incluso en este nivel incluiremos a los demás poderes públicos, cuando la coordinación con el Poder Judicial y el Congreso de la República resultan necesarios para los fines de la política pública o de Estado a implementar.

A manera de ejemplo, de la utilidad de esta técnica organizativa, podemos decir que, a diferencia de las deficiencias en la coordinación de los sectores de servicios sociales (Educación, Salud, Justicia y Seguridad Ciudadana) que padece el Perú, uno de los logros más significativos en esta coordinación intersectorial nos lo ofrece el sector economía y finanzas (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, la Superintendencia Nacional de Administración Aduanera y Tributaria – SUNAT, Agencia de la Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN, el Banco de la Nación y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI) y los órganos autónomos constitucionales afines (Banco Central de Reserva - BCR, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradores de Fondo de Pensiones

20 Por ejemplo, las fundaciones de ayuda social creadas por grandes empresa, y las que impulsan el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), conocido también como aporte voluntario minero, gracias a las sobre ganancias provenientes de los elevados precios temporales de los minerales en el mercado internacional.

21 En la administración pública moderna se da un conjunto de situaciones en las cuales es necesaria la coordinación de determinados entes, sean estos organismos u órganos, que operan en una relación de naturaleza horizontal, sin que exista subordinación o tutela entre los entes involucrados. Esta coordinación se da por ejemplo entre los entes que conforman un sistema, dado que los mismos deben funcionar coherentemente. Pero además, se da también respecto a entidades en general, de acuerdo con los mecanismos de colaboración y cooperación sugeridos.

- SBS), en la formulación y ejecución de la política económica nacional, lo que ha permitido la estabilidad macroeconómica que gozamos los peruanos, una de las bases de crecimiento que experimentamos, y nos alienta sobre la viabilidad del principio de colaboración de poderes en los otros sectores del Estado que aún padecen de dispersión orgánica pese a que existe una Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), en beneficio del desarrollo nacional y la cohesión social, sobretudo en un país multicultural, plurilingüe y multiétnico, como el Perú.

Por otro lado, presentamos los órganos de coordinación **intrasectorial** entre agencias de una misma rama del Estado, incluidas las organizaciones sociales beneficiarias de sus políticas sectoriales. Los cuales se encargarían de la **articulación vertical** de las entidades públicas en sus tres niveles de gobierno (Nacional, Regional o sub nacional y Local), eslabonados con las organizaciones comunales y vecinales, y de ser el caso, con las empresas e instituciones del sector privado. Tanto más si, ahora en nuestro país, la empresa privada en asociación con la entidad pública, puede adjudicarse en concesión la ejecución y explotación de determinadas obras de infraestructura y prestación de servicios, según regulación del Decreto Legislativo N° 1224 Del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.

Cabe añadir que, tal enfoque de integración vertical fue comprendido en la Estrategia de lucha contra la pobreza y desnutrición infantil, denominado CRECER en el Perú, al definir:

**Articulación vertical:** En el marco del proceso de descentralización, la articulación vertical está referida a la intervención de los tres niveles de gobierno y de la comunidad en la gestión de los programas y servicios vinculados con el combate a la desnutrición crónica infantil. La

base fundamental de la intervención articulada son las familias, las organizaciones comunales y los gobiernos locales, quienes deben constituirse en el eje de la coordinación de la gestión local de la Estrategia CRECER [...]²²

Actualmente, dicha articulación vertical se concibe como coordinación intergubernamental (nacional-regional-local) en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer²³. Lo que no necesariamente produce, cuando por ejemplo un ministerio debe unir esfuerzos con sus instituciones públicas descentralizadas y entidades autónomas del sector, y no requiere vincularse con los gobiernos sub nacionales y locales, según el ámbito de acción de determinada política pública.

Naturalmente, que en una tercera clasificación más compleja por la cantidad de funcionarios involucrados, y de mayor alcance territorial, ubicaríamos a los órganos de coordinación mixtos, encargados de combinar ambas modalidades de articulación horizontal y vertical.

En efecto, nuestro sistema político será más flexible, participativo e inclusivo con la sociedad civil, si se le dota de un mayor número de órganos de coordinación temporales (comité de crisis, mesas de trabajo) o permanentes (sistemas administrativos o funcionales públicos²⁴)-, con procedimientos e instrumentos legales

22 [Consultado el 23/04/2009] En: <[http://www.crecer.gob.pe/c\\_articulaciones.html](http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html)>, actualmente no aparece el enlace.

23 “La focalización y priorización de ámbitos abre paso a una serie de tareas de articulación que involucran la coordinación intersectorial (entre sectores) e intergubernamental (nacional-regional-local). Asimismo, esta Estrategia sirve también de marco para la articulación con las entidades privadas, de cooperación internacional y de la sociedad civil [...]” Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Perú. [Consultado el 28/04/2017] En: <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>>, p. 70

24 Definiéndolos como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno (LOPE, Art. 43°). Señalando que son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales; y, 2. Sistemas Administrativos; los cuales están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento (LOPE, Art. 44°).

eficaces en la concertación, diseño, ejecución y control de políticas, y en la solución de conflictos, aún en el delicado tema presupuestal²⁵.

## IX. Constitucionalización y reglamentación

Por las consideraciones expuestas, debe consagrarse como materia constitucional dicho principio, proponiendo la modificación del último párrafo del artículo 43° de la Constitución del Perú, en el sentido siguiente: *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según los principios de la separación y colaboración de los poderes.*

De este modo, el Estado peruano daría el ejemplo en el concierto iberoamericano de naciones, al elevar como norma fundamental, la necesaria conjunción entre los poderes y sectores públicos y, al interior de ellos, pues, tal mandato expreso en la carta magna, motivaría la mayor creación y perfeccionamiento de los indispensables órganos de articulación político - técnicos, y los procedimientos conducentes a la colaboración, coordinación, cooperación, intercambio, solidaridad y ayuda mutua entre ellos, en la ejecución de las políticas públicas, realización del bien común y los fines del Estado unitario y descentralizado.

25 STC N.º 0023-2003/AI, Fj. 39: “Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales.” En: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00023-2003-AI.html>>

Tanto más, si nuestro país está inmerso en un proceso de descentralización, cuyo objetivo es lograr la *unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal*, según el literal a) del artículo 6 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Se justifica, entonces, revalorar en la filosofía política y doctrina constitucional este principio cooperativo estadual y, principalmente, abogar por su consagración tanto en el texto constitucional, así como en su desarrollo legislativo y reglamentario, expandiendo los órganos de coordinación multisectorial e intrasectorial, y su correlación inclusiva con las organizaciones sociales y naturales de la población beneficiaria de sus políticas.

Debemos agregar que, incluir expresamente en nuestro derecho positivo tal principio, con rango constitucional, motivará su mejor desarrollo legislativo y reglamentario. Así, la tarea democrática está planteada, para contribuir en la construcción social de la conciencia colectiva de lo público, sobre este principio de colaboración de poderes. Siendo menester que su enunciado normativo, se incluya y expanda en nuestro sistema político y jurídico, pues, al fijarlo en el *debe ser* (entendido como lo que debe existir, lo imaginado: el proyecto de vida socialmente ordenado como programa político de la Constitución), creamos la tensión con el *es* (lo que ya existe, la acostumbrada vida social, la cruda realidad), correspondiendo a la acción política, como la ciencia, la técnica y el arte de lo posible, movilizar las voluntades del soberano y de sus líderes políticos para acercar la realidad al ideal.

## X. Cuatro experiencias en el Perú de colaboración de poderes

En este capítulo, hacemos un somero recuento

de algunas experiencias del Estado peruano en la realización de este principio colaborador, apreciando un mejor diseño en las políticas públicas de lucha contra la corrupción y la pobreza, luego de intentos fallidos y problemas suscitados en la coordinación presupuestal del Poder Judicial (PJ) y de la seguridad ciudadana.

### X.1 El caso del Presupuesto del PJ

Una de las causas que desalientan la mejora continua del servicios de justicia, es la falta de incremento del presupuesto del PJ, pese a que la población y la economía crece año a año, los órganos jurisdiccionales no se incrementan en igual proporción, lo que ocasiona en cierta medida la sobrecarga procesal que soportan los Juzgados y Salas ubicados en zonas de mayor densidad poblacional, y para su mejor administración urge desconcentrar el servicio de justicia, creando más órganos jurisdiccionales y Cortes Superiores.

Siendo el caso, que ahora más que nunca se requiere mayor apoyo económico para iniciar el proceso del Expediente Judicial Electrónico, terminar de implementar el nuevo Código Procesal Penal y la nueva Ley Procesal de Trabajo, que utilizan innovadoras tecnologías de la información en la oralización de los procesos judiciales por audiencias, y en sus comunicaciones y soporte electrónicos. Asimismo, el Estado ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción mediante el Decreto Legislativo N° 1342, del 7 de enero del 2017, que se especializará en perseguir el crimen organizado derivado del mega caso “Lava Jato”, lavado de activos, asociación ilícita para delinquir, entre otros delitos de “cuello blanco” y corrupción de funcionarios públicos. Todo ello implica incrementar su presupuesto institucional.

No obstante que, la Constitución política de 1979, en su artículo 238°, estableció que el presupuesto del PJ no es menor del 2% del presupuesto de gastos

corrientes para el Gobierno Central, este porcentaje nunca se cumplió. A tal punto que la Constitución de 1993 derogó dicho artículo.

Naturalmente, tal endémica demanda insatisfecha de justicia, afecta gravemente la percepción de aprobación ciudadana del PJ en las encuestas; empero, consciente de esta realidad, el Gobierno del presidente Toledo (2001-2006), al influjo de la ola reformista de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS<sup>26</sup>, promulgó la Ley 28821, publicada el 22 de julio de 2006, creando el Comité de Coordinación Presupuestal del Poder Judicial, estableciendo que sus integrantes –Presidentes del PJ, del Consejo de Ministros y Ministros de Economía y Justicia- unan esfuerzos para consensuar los recursos económicos necesarios y suficientes en la programación y formulación del presupuesto Institucional del PJ.

Sin embargo, la efectividad de la ley en comento, fue cuestionada por el ex - presidente del PJ Francisco Távara, en su discurso de apertura del año judicial 2008, a saber:

Por ejemplo, lo que ha sucedido en el año 2007 respecto de la Ley N° 28821, Ley de coordinación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, para la programación y formulación del presupuesto institucional del Poder Judicial, constituye una clara muestra de lo que no debe seguir ocurriendo, pues no se condice con un Estado Constitucional de Derecho omitir el cumplimiento de una ley vigente. Tampoco es buen ejemplo de seguridad jurídica ni de respeto al principio de separación de poderes disponer la derogación de una Ley a través de un Decreto de Urgencia, a escasos seis días de su promulgación.<sup>27</sup>

26 Mayor información on-line en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/presentacion.htm>

27 En: [www.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/DISCURSO\\_APERTURA\\_2008.pdf](http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/DISCURSO_APERTURA_2008.pdf)

Sucedo que dicha Ley 28821, en el último párrafo de su artículo 3, dispone que el Comité de Coordinación entre los Poderes Judicial y Ejecutivo, es convocado para su instalación a iniciativa del Titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, es decir, si el *Premier* no lo convoca, como sucedió en el año 2007, dicha Ley es letra muerta, continuando el autoritarismo del Poder Político en la formulación del presupuesto judicial. Motivo por el cual, abogamos por su pronta modificación, en el sentido que dicho Comité pueda ser convocado, también, por el Presidente del Poder Judicial, el más interesado en lograr consensos en el Estado, respecto a su cuota presupuestal.

Mientras tanto, el reclamo de un debido presupuesto para el servicio de justicia, seguirá siendo un clamor institucional, tal como lo expresara el mencionado ex – Presidente, en su Discurso de Apertura del Año Judicial 2008, recordemos:

No podremos contar con un Poder Judicial eficiente si no se le dota de los recursos necesarios para desempeñar sus siempre complejas y relevantes labores.

No neguemos esta realidad, y otorguemos al Poder Judicial y a su labor de impartir justicia el lugar que le corresponde dentro de las prioridades públicas, pues contar con una justicia oportuna es esencial para la economía y el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en un país, como lo son las políticas de pleno empleo o exportación.<sup>28</sup>

Por su parte, el doctor Javier Villa Stein, también, mostró su mortificación por el recorte del presupuesto 2011 para el Judicial, lo que constata su endémica continuidad, veamos:

[...] no podemos soslayar el hecho de que, desde las altas esferas del gobierno, y específicamente

28 En: [www.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/DISCURSO\\_APERTURA\\_2008.pdf](http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/DISCURSO_APERTURA_2008.pdf)

mente desde el Ministerio de Economía y Finanzas, se propicie una contrarreforma judicial que, en buena cuenta, significará el abandono de decisiones favorables a la reforma del Estado que espera la sociedad peruana.

No se puede calificar de otra manera el recorte presupuestal para el Poder Judicial, que significaría paralizar la implementación del nuevo Código Procesal Penal en varios distritos judiciales del país [...] <sup>29</sup>

Por último, el actual presidente del PJ Duberlí Rodríguez, también invocaba al Poder Ejecutivo facilitar el financiamiento del gran *Proyecto de Modernización de la Administración de Justicia*, que ofrecía en su discurso de apertura del año judicial 2017<sup>30</sup>.

Entonces, una traba para la operatividad del principio de colaboración de poderes en la mejora del presupuesto del PJ, radica en la falta de institucionalidad del sistema funcional de la justicia, del funcionamiento del órgano rector en la coordinación entre poderes, y la incompreensión por parte del poder político, del aporte del servicio de justicia en el desarrollo nacional.

La causa que ocasiona la falta de atención de los requerimientos económicos del Poder Judicial, a mi modo de ver, radica en la *tradición autoritaria*<sup>31</sup> que aún pervive de manera dominante en nuestro país, pues,

29 El Magistrado, *Magazín del Poder Judicial*, Año II N° 17, 09/2010. Pág. 2.

30 En: <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ac7e6f-804fc4fe758466845a56224ace/DISCURSO-FINAL-DR-DUBERLI.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ac7e6f804fc-4fe758466845a56224ace>

31 Fidel Tubito en su Artículo “Educación, interculturalidad y buen gobierno”, al respecto, nos dice: *En no pocos países de América Latina hay una tendencia muy marcada a la antipolítica y al autoritarismo como cultura social. En términos generales la gente prefiere el orden al ejercicio de las libertades, de ahí la demanda social de liderazgos personalizados fuertes que ofrecen orden y disciplina, “mano dura”, pues lo “normal” es asociar disciplina a verticalismo y ausencia de libertades. El cuartel sigue siendo para muchos el modelo de lo que deben ser las escuelas y el panóptico de lo que debe ser el Ministerio de Educación.* Ver en: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=206>

recorre todos los estratos sociales e instituciones, a cuyos representantes políticos aún les resulta incómodo la función de control del Judicial, lo que naturalmente favorece a la corrupción, tal como constata la Nota del Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz del Vaticano, denominado precisamente *la Lucha contra la Corrupción*, al advertirnos que:

[...] la corrupción se ve favorecida en las sociedades muy estructuradas, rígidas y cerradas, incluso autoritarias tanto en su interior como hacia el exterior, porque en ellas es menos fácil darse cuenta de sus manifestaciones: corruptos y corruptores, a falta de transparencia y de un verdadero y propio Estado de derecho, pueden permanecer escondidos y hasta protegidos. La corrupción puede perpetuarse porque puede contar con una situación de inmovilidad.<sup>32</sup>

De lo anterior concluimos, que en ciertas conjunciones de los poderes del Estado peruano, no será pacífica la implementación del principio de colaboración, sin embargo, avizoramos que tal principio se irá cristalizando en directa proporción con el avance del proceso democrático en nuestra sociedad y la modernización de sus instituciones políticas, gracias también al empuje de su desarrollo económico en el marco de la globalización.

### XI.2 El caso de la Seguridad Ciudadana y la Justicia de Paz Letrada en Comisarías

A fin de enfrentar, la cada vez más preocupante problemática de la delincuencia en el país, se publicó el 12 de febrero del año 2003, la Ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), reglamentado por el Decreto Supremo N° 012-2003-IN, que cuenta con un Consejo Nacional que

32 Publicado el 10 de Octubre del 2006 en: <<http://www.zenit.org/article-21376?l=spanish>>. Ver texto completo en el Anexo 1.

depende directamente del Presidente de la República, presidido por el Ministro del Interior e integrado por representantes de los poderes ejecutivo, judicial y del gremio empresarial de seguridad privada, dicho consejo es el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica; asimismo, creó los comités regionales, provinciales y distritales, los que comprenden a las autoridades públicas intersectoriales comprometidas en la represión del delito y a la sociedad civil organizada.

A cuatro años, de implementación del citado Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una investigación a 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y 12 Comités Provinciales en Lima, Arequipa, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huamanga, Huancayo, Ica, Iquitos, Pucallpa, Piura y Trujillo, cuyos resultados publicó el 29 de enero de 2008<sup>33</sup> encontrando que: *sólo seis de los 26 Comités Regionales (Huancavelica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Pasco, Tacna y Ucayali) cuentan con un Plan de Seguridad Ciudadana, mientras que siete Comités han iniciado las labores de planificación para el año 2008. Una situación similar se encontró en las 12 provincias analizadas.*

Ante tal constatación, la Defensoría del Pueblo consideró que: *es fundamental mantener un compromiso y coordinación interinstitucional que permita articular los esfuerzos de cada una de las entidades que conforman el SINASEC, definiendo posiciones concertadas sobre la problemática, sin dejar de lado la participación de la ciudadanía misma.*

Por otro lado, a cinco años de esta experiencia de colaboración de poderes para enfrentar a la delincuencia, catorce municipalidades distritales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, el 19 de febrero de 2008, emitieron un comu-

33 Informe Defensorial N° 132, ver en: <http://www.defensoria.gob.pe/suplementos.php>

nicado<sup>34</sup> conjunto, reclamando atribuciones, recursos e instrumentos legales en la lucha contra el flagelo de la delincuencia, asimismo, se quejaban de la [...] *carencia de políticas públicas de seguridad ciudadana por parte del Ministerio del Interior; evidenciando falta de liderazgo y autoridad para contribuir a reducir la delincuencia imperante en todo el país*; pese a que el mencionado Ministerio preside el Consejo Nacional en cuestión.

Entonces, este caso nos revela que, no es suficiente la creación del órgano multisectorial de coordinación en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, sino que a la par, es necesario garantizar un núcleo conductor (ente rector) que en realidad lidere el proceso, coordinando voluntades, articulando propuestas y distribuyendo adecuadamente las atribuciones y recursos para una concertada ejecución de las políticas, en donde la rendición de cuentas y el control ciudadano mediante audiencias públicas resulte clave.

De lo contrario, ante el monopolio conductor, rigidez estructural y falta de modernización de la institución que, históricamente, es la competente directa para luchar contra la delincuencia (Policía Nacional del Perú - PNP), tendremos como obvia consecuencia, el decaimiento de la participación de las autoridades públicas y líderes comunales llamados a colaborar con ella en la realización de su razón de ser institucional, convirtiéndolos en lugar de colaboradores eficaces en críticos del sistema, como sucedió con los alcaldes que suscribieron el comunicado aludido.

Es por ello, destacable que el ex ministro del interior Ing° Fernando Barrios Ipenza, no obstante su corta gestión (Setiembre y Octubre de 2010), retomó la iniciativa y salió de la inercia de falta de comunicación en el SINASEC, al convocar a los nuevos líderes regionales y ediles, según noticiaba el diario oficial, a saber:

34 <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/febrero/28/comunicado.pdf>

El ministro del interior, Fernando Barrios, anunció la organización de un “gran foro” con las nuevas autoridades municipales y regionales que resulten electas el 3 de octubre, a fin de coordinar la aplicación de sus propuestas para fortalecer la seguridad ciudadana. Agregó que en esa reunión diseñarán mecanismos para hacer fluida y coordinada la labor entre el Poder Ejecutivo y el consejo metropolitano, de tal forma que la estrategia de lucha contra la delincuencia sea eficaz.<sup>35</sup>

Cabe destacar, también, que tal ofrecimiento se cumplió con el primer gran encuentro entre alcaldes electos de Lima Metropolitana y el Callao, con los comisarios distritales, el presidente de la república de ese entonces, doctor Alan García Pérez, y el referido ex ministro, y que se propuso replicar al interior del país, cuyos principales acuerdos fueron:

- Reconocer el liderazgo político del alcalde y liderazgo operacional del Comisario Distrital para la seguridad ciudadana.
  - Realizar convenios entre el sector Interior y gobiernos locales para mejorar la seguridad ciudadana.
- [...]
- Estandarizar y articular la plataforma tecnológica de la Policía Nacional y las municipalidades para atención de las emergencias ciudadanas.
- [...]
- Involucrar a los otros actores responsables en la seguridad ciudadana.<sup>36</sup>

35 Diario Oficial El Peruano del 24 de setiembre de 2010. Sección Política. Pág. 7.

36 Publicidad del Ministerio del Interior en el diario La República del 10/10/2010, Pág. 11.

Al respecto, el ex presidente Ollanta Humala en su primer mensaje a la nación, independientemente, de la evaluación que hagamos de su gestión (2011-2016), también ofrecía un enfoque colaborativo, veamos:

Es necesario desterrar la idea de que la inseguridad es un problema exclusivo de la Policía. Por eso, anuncio que así como el Presidente de la República preside el Consejo de Defensa Nacional, presidiré también un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Política de Lucha contra la Criminalidad para darle un carácter multisectorial.<sup>37</sup>

Sin embargo, es de público conocimiento que dicho ex presidente ahora sufre carcelería preventiva en el proceso penal por el presunto delito de lavado de activos derivado del caso “Lava Jato”, y que durante su gobierno en resumen poco se hizo en la lucha contra la delincuencia desde un enfoque sistémico y con perspectiva colaborativa.

Por otra parte, en materia de seguridad ciudadana, el debido juzgamiento y represión de las faltas, desincentiva la delincuencia de menor cuantía; y, para atacar el problema desde este ángulo, por mandato de la primera disposición final de la Ley 27939, y la Resolución Administrativa N° 188-2004-CE-PJ<sup>38</sup>, se aprobó el Convenio Marco de cooperación interinstitucional entre el Poder Judicial, Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia para la instalación de Juzgados de Paz Letrados en Comisarías, en cuyo cumplimiento, desde el año 2004, se crearon los Juzgados de Paz Letrado en Comisarías, comenzando por el Distrito de Independencia de Lima Metropolitana, llegando a cinco en esta ciudad capital y a diez en el interior del país.

Cabe destacar que, tal iniciativa constituyó en su momento, un inédito esfuerzo intersectorial para

<sup>37</sup> Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República, el 28 de julio de 2011.

<sup>38</sup> En: [http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/cej/documentos/Convenio\\_00188-2004-CE-PJ.pdf](http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/cej/documentos/Convenio_00188-2004-CE-PJ.pdf)

combatir la delincuencia menor, con la participación de diversas instituciones vinculadas a la justicia y seguridad ciudadana (Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario<sup>39</sup> y Municipalidades, con participación de la sociedad civil a través de las Juntas Vecinales).

El objetivo de dicho plan piloto, era la de superar la sensación de inseguridad ciudadana en los distritos más populosos y de mayor incidencia delincencial, pandillaje juvenil y violencia familiar de Lima y Provincias, al fomentar una cultura de denuncia ciudadana, superando las trabas de acceso a la justicia, con la garantía de un trámite inmediato en la aplicación de las sanciones en el caso de faltas, priorizando las penas de prestación de servicios comunitarios.

Asimismo, este nuevo enfoque buscaba que los actores del sistema de justicia competentes en la investigación, juzgamiento, defensa, y ejecución de las penas, para los casos de faltas, compartan un mismo espacio: La Comisaría, favoreciendo la coordinación y la rapidez en la prevención y represión de las conductas antisociales en el grado de faltas.

Apréciase, entonces, un novedoso ejemplo de colaboración de poderes, en este caso, entre el Ejecutivo y el Judicial; el primero, con la participación de los Ministerios de Interior y Justicia (Policía Nacional del Perú, Instituto Nacional Penitenciario, Instituto de Medicina Legal y Defensoría de Oficio), y el segundo, con los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías.

Luego de cuatro años de esta experiencia inédita, el Consorcio Justicia Viva realiza una evaluación primera, siendo una de sus conclusiones relevantes, para el tema que nos ocupa, la siguiente:

3. En la actualidad no hay un ente de dirección ni una conducción coordinada entre las insti-

<sup>39</sup> El INPE es la entidad encargada de ejecutar las penas de prestación de servicios a la comunidad, según la Ley 27030, reglamentada por el Decreto Supremo N° 015-2003-JUS.

tuciones que participan en la Justicia de Paz Letrada en Comisarías (el Poder Judicial, los ministerios de Justicia y del Interior), lo que conlleva al estancamiento del impulso y perfeccionamiento de esta experiencia. Además, esta descoordinación interinstitucional se ve reflejada en cada uno de los juzgados creados donde no hay una gestión integrada. Así, los horarios y días de trabajo de los actores no coinciden, las condiciones materiales con las que cuentan no son las mismas, entre otros temas.<sup>40</sup>

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 119 de marzo de 2007, sobre el particular, establece recomendaciones<sup>41</sup> por separado para cada entidad cooperante del Poder Ejecutivo y el Judicial (Ministerio del Interior, RENIEC, Consejo Ejecutivo y Cortes Superiores del Poder Judicial, INPE, etc.), incluso al Congreso, pero no advierte sobre la necesidad de crear el órgano coordinador multisectorial.

Pues bien, queda claro que para garantizar el éxito y la continuidad de las experiencias de articulación, entre las entidades públicas de diversos sectores del poder ejecutivo y órganos jurisdiccionales del judicial, inspirados en el principio de colaboración de poderes, es necesario crear la instancia de dirección coordinada con una conducción compartida de los representantes de las entidades cooperantes.

Esta problemática supone legislar sobre la regulación en general de los órganos de coordinación multisectorial, sin perjuicio de fomentar una cultura de planeamiento concertado, entre sus integrantes; y, en particular, la creación del sistema funcional de justicia

<sup>40</sup> Acceso a la Justicia y Seguridad Ciudadana: Un balance de los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías. / Javier La Rosa Calle, Jimena Salazar Montoya, Zarela Zavala Respaldiza. – Lima: IDL, 2008 Pág. 323. Ver en: [http://www.justiciaviva.org.pe/publica/libro\\_jplc.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/publica/libro_jplc.pdf)

<sup>41</sup> Informe Defensorial N° 119 Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana. Ver en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

que propugnamos<sup>42</sup>.

### X.3 En la lucha anticorrupción

En el diario oficial El Peruano del día 13 de Junio de 2017, p. 5, se noticia que la “Corrupción es el principal problema que afecta al país”, al comentar la encuesta nacional de hogares se destaca que: El 48.1% (de) la población de 18 y más años de edad opinó que la corrupción es el principal problema que afecta al país, informó el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a partir de los resultados del módulo denominado Gobernabilidad, Democracia y Transparencia (noviembre 2016-abril 2017)”. Asimismo, en otro pasaje se resalta que: “en opinión de los encuestados el segundo mal que afecta al país es la delincuencia (44.5%), seguido por la pobreza (19.8%), la falta de seguridad ciudadana (19.1%) y carencia de empleo (13.4%).”

Entonces, si este es el principal flagelo a los ojos de soberano, corresponde la mejor estrategia y políticas de Estado para su erradicación, pues, no basta que el Perú haya ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción, del 4 de abril de 1997, en cuyo Preámbulo se afirma que: *[L]a corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos.* Asimismo, por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y que su Preámbulo ha previsto: *“Convencidos de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella. Convencidos también de que se requiere un enfo-*

<sup>42</sup> Ver nuestro artículo en: [http://www.derechoycambiosocial.com/revista022/El\\_Sistema\\_de\\_Justicia.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista022/El_Sistema_de_Justicia.pdf)



que amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción”

En tal sentido, la 26ª política de estado del Acuerdo Nacional<sup>43</sup>, versa sobre la promoción de la ética, la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 04407-2007-PHD/TC, recuerda haber elevado a principio constitucional a la lucha anticorrupción, y que a la letra dice:

26 Respecto a este punto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional, en anterior jurisprudencia ha considerado que la lucha contra la corrupción constituye un mandato constitucional. Así lo señaló, por ejemplo, en la Resolución de fecha 23 de abril del 2007, recaída en el Expediente N.º 0006-2006-PCC/TC: “(...) la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39º y 41º de la Constitución.”

27 Posteriormente, en las SSTC N°s 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (Acumulados), la lucha o proscripción de la corrupción fue consagrada como principio constitucional, en cuya labor de defensa el Tribunal Constitucional ha adoptado un rol activo. Por ello, menciona lo siguiente:

“El proceso de lucha contra cualquier forma de corrupción –tanto aquéllas vinculadas al aparato estatal como las que coexisten en el ámbito de la sociedad civil– obliga a los clásicos poderes del Estado, a los cuales se suma el Tribunal

43 Primera experiencia en el Perú de articulación global en la definición de políticas de estado. Ver en: <http://acuerdonacional.pe/>

deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa, [a] tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello un directo atentado contra el Estado social y democrático de Derecho, así como contra el desarrollo integral del país” (F. J. 55).

Sin embargo, tal interés nacional por combatir dicho flagelo, en este último decenio, no se tradujo en efectividad de dicha política pública en cada gobierno de turno y su organización a nivel nacional, y que el ventarrón del caso “Lava Jato” terminó por desnudar. Antes bien, después de la reconstrucción de la institucionalidad democrática en nuestro país, a cargo del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), padecimos de una errática organización de la lucha contra la corrupción, desde el efímero zar anticorrupción del gobierno de Toledo (2001-2006), hasta la desactivada Oficina Nacional Anticorrupción del gobierno de García (2006-2011), con excepción del sub-sistema judicial anticorrupción<sup>44</sup>, en la que procuradores, fiscales, policías y jueces se especializaron en el combate coordinado contra de este cáncer social.

Ello no obstante, los esfuerzos sectoriales tanto en la función pública así como en el sector privado por los años 2008 y 2009, se expresaron en las propuestas presentadas por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, que con ocasión de su 31º aniversario (2008) presentó el Plan Maestro de Lucha Integral contra la Corrupción<sup>45</sup>; igualmente, el doctor Walter Gutiérrez, decano (2008-2009) del Colegio de Abogados de Lima planteó 8 puntos para luchar contra la corrupción<sup>46</sup>;

44 Balance (2000-2006) ver en: [http://www.justiciaviva.org.pe/publica/balance\\_subsistema.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/publica/balance_subsistema.pdf)

45 <<http://74.125.45.132/search?q=cache:u4emqF-26FuMJ:ocma.pj.gob.pe/seminario/31/PLAN%2520MAE-STRO.ppt+plan+maestro+de+lucha+contra+la+corrupcion&hl=es&ct=clnk&cd=3>>

46 En: <[http://www.cal.org.pe/NoticiaprensaNOV04\\_3.html](http://www.cal.org.pe/NoticiaprensaNOV04_3.html)>

el Ministerio de Justicia perfiló el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana<sup>47</sup>; por su parte, la Defensoría del Pueblo diseñó su Plan de Trabajo Anticorrupción<sup>48</sup> y emitió el Documento N° 001 *Con corrupción no hay Educación*<sup>49</sup>; asimismo, la Contraloría General de la República ha lanzado su Estrategia Preventiva Anticorrupción<sup>50</sup>; por último, en esta materia existe gran activismo de las asociaciones privadas de desarrollo especializadas (Transparencia Internacional, Proética, Ciudadanos al Día, Comisión Andina de Juristas, Instituto de Defensa Legal, etc.)

Ante ello, tal como lo advertíamos en nuestro artículo intitulado: *En la lucha anticorrupción: Colaboración de Poderes*, decía que:

[...] salta a la vista la urgencia de organizar la cruzada nacional anticorrupción de modo estructural y de largo aliento, creando una Comisión Interinstitucional Permanente que lo lidere, gestione recursos y articule los esfuerzos sectoriales, propiciando la colaboración mutua y el intercambio de experiencias, con un directorio participativo de autoridades y representantes de la sociedad civil claves en el combate contra este flagelo.<sup>51</sup>

Este clamor nacional, ha sido contemplado por el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción<sup>52</sup>, presentado por el entonces Jefe del Gabinete Ministerial, Yehude Simon Munaro, siendo su primer objetivo promover el fortalecimiento del sistema de lucha

47 En: <[www.minjus.gob.pe/cna/Info\\_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf](http://www.minjus.gob.pe/cna/Info_CNA/Archivo%20del%20Plan.pdf)>

48 En:<<http://enlacenacional.com/2008/08/07/defensoria-del-pueblo-lanza-en-lima-programa-de-lucha-contra-la-corrupcion/>>

49 En: <<http://www.defensoria.gob.pe/docum-defensoriales.php>>

50 En: <<http://www.contraloria.gob.pe/epa/index.asp>>

51 Publicado en la Revista Jurídica de El Peruano del 18/11/2008, ver: <[http:// ocma.pj.gob.pe/index.asp?warp=articulos](http://ocma.pj.gob.pe/index.asp?warp=articulos)>

52 En: <[http://www.pcm.gob.pe/popup\\_PCM/plan\\_anticorrupcion.pdf](http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/plan_anticorrupcion.pdf)>

contra la corrupción articulado, y para ello se fijaron las estrategias, entre otras, referidas a fortalecer un sistema nacional coordinado de lucha contra la corrupción, sobre la base de una alianza político-social (Estrategias 2.1 y 6.3).

Por cierto, dicho plan consideró la creación de un futuro órgano intersectorial de coordinación, a través del cual se haría realidad este principio de colaboración de poderes contra este mal social, al prever para el año 2009, en su numeral 2.1.1, como segunda medida de desempeño lo siguiente:

- Fortalecimiento del sistema mediante una norma que garantice el funcionamiento de una instancia de coordinación, con las prerrogativas necesarias para proponer, promover y articular las políticas públicas de lucha contra la corrupción en los tres niveles de gobierno.

Incluso, en el acápite 2.2.1 del Plan en cuestión, se diseñó fomentar la colaboración entre el sector público y privado para luchar contra la corrupción, creando una *Red de actores privados y públicos para construir una cultura anticorrupción y de desarrollo de los programas*, para cuyo efecto se celebrarán: [...] *convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, a fin de fortalecer la lucha contra la corrupción.*

Por su parte, el ex premier Velásquez, al tomar la posta propuso, en lo que respecta a nuestro tema, lo siguiente:

Solicitar al Acuerdo Nacional que proponga un mecanismo de supervisión del Plan Nacional Anticorrupción que implique su cumplimiento en todos los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales.<sup>53</sup>

53 En: <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Agosto/100809-JVQ-Congreso.pdf>

En ese sentido, se publicó el Decreto Supremo N° 016-2010-PCM, el 28 de Enero de 2010, cuyo primer artículo crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (<http://can.pcm.gob.pe/>) con el objeto de coadyuvar en la articulación, coordinación y planificación, a mediano y largo plazo, de las acciones a cargo de las Entidades públicas y privadas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Asimismo, se encarga de realizar la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. Siendo su actual representante el Juez Supremo Duberlí Rodríguez Tinero, Presidente del Poder Judicial. Dicha comisión luego de la última modificación efectuada a su artículo 2 por el DS N° 008-2011-PCM, lo integran:

- Presidente del Poder Judicial.
- Presidente del Tribunal Constitucional.
- Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Fiscal de la Nación.
- Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Presidente del Consejo de Ministros.
- Ministro de Justicia.
- Coordinador de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).
- Director Ejecutivo del Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA).
- Secretario Técnico del Foro del Acuerdo Nacional.
- Presidente de la Asociación de Municipali-

dades del Perú - AMPE.

- Coordinador General, quien a su vez se desempeñará como Secretario Ejecutivo.

La Defensoría del Pueblo podrá actuar en calidad de institución observadora, pudiendo a su vez, el (la) Defensora del Pueblo, participar en las sesiones de la Comisión con voz pero sin voto.

El Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción será designado entre sus miembros y tendrá carácter rotatorio cada año [...]

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción podrá incorporar con posterioridad, a las personas o entidades (públicas o privadas) que se encuentren vinculadas a la lucha contra la corrupción. La designación de las mismas se realizará mediante Decreto Supremo.

Por su parte, el ex presidente del Poder Judicial Javier Villa Stein, impulsó la iniciativa de celebrar un pacto anticorrupción, y que se concretó el 2 de julio de 2010, con la tarea siguiente:

Los representantes de los poderes del Estado, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil suscribieron [...] un Pacto de Nación contra la Corrupción [...] Los firmantes del documento se comprometieron a desarrollar esfuerzos conjuntos para la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, la promoción de valores y la difusión de códigos de ética, previniendo, denunciando, investigando, juzgando y sancionando ejemplarmente los actos de corrupción [...] El compromiso también los obliga a desarrollar y presentar públicamente planes anticorrupción institucionales en el que señalen metas concretas que les permitan avanzar en es-

tas líneas de acción.<sup>54</sup>

Por último, cabe destacar tres acciones inter-institucionales que ejemplifican la cristalización del principio de la colaboración de los órganos del Estado en la lucha anticorrupción, el primero, referido al convenio celebrado entre la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, denominado *Alianza Estratégica para prevenir y detectar actos de corrupción* del 18 de noviembre del 2010, y según nota de prensa<sup>55</sup> del ente contralor, se ha convenido lo siguiente:

[...] se pretende establecer mecanismos de cooperación mutua –en el marco de sus competencias funcionales- para el fortalecimiento de las capacidades internas de ambas instituciones, para promover la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía y fomentar una mayor transparencia y fortalecimiento de la ética pública en el país.

Las principales líneas de acción en la ejecución de la Alianza Estratégica contemplan la capacitación en materias de derechos humanos, vulneración de derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, control gubernamental, denuncias ciudadanas por presuntos actos de corrupción, entre otros.

Asimismo, la coordinación de mecanismos relativos a la prevención, detección y lucha contra la corrupción; así como la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

La otra acción a resaltar son las ferias anticorrupción como parte de la Campaña Nacional Anticor-

54 El Magistrado, Magazin del Poder Judicial, Año II N° 15, 07/2010. Pág. 3.

55 Nota de Prensa N° 132-2010-CG/GCC, ver:[http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/ee9c580044bb85cc9d35df3200b5376c/NP\\_132\\_2010.pdf?MOD=AJPERES](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/ee9c580044bb85cc9d35df3200b5376c/NP_132_2010.pdf?MOD=AJPERES)

rupción que organiza la Defensoría del Pueblo con la colaboración de instituciones como la Contraloría General de la República, Policía Nacional, Oficina Desconcentrada de Control de la Magistratura del Poder Judicial y Ministerio Público, como la realizada en la ciudad de Abancay en noviembre del 2010, a fin de informar a la población sobre su derecho a la denuncia ciudadana contra actos de corrupción de las autoridades y funcionarios públicas, además de motivarlos con actividades como concursos, teatro, juegos de ética y cine foro educativo.<sup>56</sup>

Finalmente, la recientemente creada alianza interinstitucional entre el Ministerio Público, Poder Judicial y Contraloría General de la República, y que se notició del modo siguiente:

Los titulares del Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República, doctores César San Martín, José Peláez Bardales y Fuad Khoury, respectivamente, suscribieron un convenio marco tripartito de cooperación interinstitucional, a fin de fortalecer su compromiso de lucha contra la corrupción. Mediante este acuerdo se busca promover y desarrollar una acción interinstitucional articulada que permita afianzar el proceso de armonización de políticas públicas referidas a la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción [...] En su intervención, el doctor César San Martín Castro expresó que este convenio demuestra que es posible coordinar entre varias instituciones, y que sí hay una política de Estado que debe funcionar de modo rápido y eficiente es la anticorrupción.<sup>57</sup>

Nuevamente, la conclusión es obvia, pues, está

56 Nota periodística en el Diario Oficial El Peruano del 25/11/2010. Pág. 27.

57 El Magistrado. Boletín Informativo. Corte Suprema de Justicia de la República – Lima – Perú – Año III – N° 30 / Noviembre 2011. Pág. 7. En: <<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/EL%20MAGISTRADO%2030.pdf>>

en manos de las autoridades de los poderes del estado, en sus tres niveles de gobierno, organismos autónomos y de los líderes de la sociedad civil, demostrar su capacidad de concertar políticas, y su creativa concreción en la realidad, cuyo avance o retroceso, será el índice de medición de la comprensión alcanzada por aquéllos en la realización de este principio colaborativo, por el bien del país.

#### X.4 En lo relativo a la lucha contra la pobreza y el plan VRAEM

Como hemos podido apreciar en la política anticorrupción, actualmente se está conjugando el verbo *articular*<sup>58</sup>, en la formulación programática de las políticas de alcance multisectorial, incluso se prevé una articulación horizontal y otra vertical; el primero, sería la participación de los diversos ministerios y órganos constitucionales autónomos, en relación de igualdad, de mismo modo, tenemos las mancomunidades municipales<sup>59</sup>, a fin de integrar y concertar políticas en función al objetivo común que propone determinada política.

Con relación a la articulación vertical, comprendería el engarzar la política nacional del ejecutivo con los planes de los gobiernos regionales y locales, en el marco del *Plan Perú 2021, plan estratégico de desarrollo nacional* presentado al congreso por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN),

58 Según el Diccionario de la Lengua Española: **articular** (Del lat. *articulāre*, de *articūlus*, juntura). **1.** tr. Unir dos o más piezas de modo que mantengan entre sí alguna libertad de movimiento. U. t. c. prnl. **2.** tr. Organizar diversos elementos para lograr un conjunto coherente y eficaz. *Articular proyectos políticos regionales*. U. t. c. prnl. En: <<http://buscon.rae.es/drae/>>

59 El que fuera el jefe del Gabinete Ministerial Javier Velásquez, como una medida de reforma del Estado anunció lo siguiente: *Impulsar las mancomunidades de municipalidades y las regiones piloto. Está próxima a culminarse la formulación —en coordinación con el MEF y en consulta con organizaciones y representantes de los Gobiernos locales— del reglamento de la Ley de Mancomunidades de Municipalidades, recientemente modificada por el Congreso de la República*. Ver en: <<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Agosto/100809-JVQ-Congreso.pdf>>

durante la jefatura del doctor Agustín Haya de la Torre, y que es digno de resaltar lo siguiente:

La historia ha sido accidentada y compleja. Algunas repúblicas, como la nuestra, nacieron sin ciudadanos, y en general la herencia del feudalismo colonial—esto es, de una sociedad despótica, patrimonialista, teocrática y escindida— fue la causa de que la semilla democrática haya tenido tantas dificultades para fructificar. Nuestras constituciones fueron mayoritariamente liberales, pero las constantes interrupciones autoritarias impidieron la consolidación de la institucionalidad republicana.

El avance democrático conjuga el discurso de la libertad con el discurso del bienestar, y la necesidad de precisar los ejes del desarrollo estratégico se instala en la agenda pública. Convertida la Declaración Universal de los Derechos Humanos en norma constitucional desde 1979, comprometido el país con la Declaración del Milenio para alcanzar el desarrollo y con los Objetivos para erradicar la pobreza, se hace necesario, conforme lo decidiera el Acuerdo Nacional, tener un Plan Estratégico que nos convierta en un país desarrollado, democrático y cohesionado socialmente.

En este proyecto de Plan se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional equilibrado e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente.<sup>60</sup>

Dichos ejes temáticos, para mí, en realidad tienen una política transversal, esto es, la estrategia de lucha contra la pobreza y desnutrición infantil, y que

60 Ver proyecto Pág. 12 en: <<http://www.ceplan.gob.pe/img/planperu.pdf>>

con aserto el reconocido economista Hernando de Soto, lo ha llamado la necesidad de impulsar un TLC hacia adentro, ante la recesión de la economía norteamericana y europea.

A tal efecto, el Estado ha formulado el plan denominado CRECER, que tiene como objetivo al 2011, disminuir en 9 puntos porcentuales la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años, con prioridad en menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y pobreza; y, según anunció el ex Premier Velásquez:

El Gobierno tiene previsto que los programas sociales —articulados en el ámbito de la Estrategia Crecer— tengan a fines de este año 866 mil beneficiarios, con una proyección a un millón para el año 2011. Igualmente, se prevé ampliar la cobertura del Programa Juntos a 853 distritos en el 2011; es decir, a 215 distritos más de los 638 existentes en la actualidad. En este último caso, el Gobierno redoblará sus esfuerzos para garantizar y mejorar la calidad de la oferta de servicios en salud y educación, para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.<sup>61</sup>

Tal entusiasmo y que comparto, obedece a que internacionalmente se ha reconocido que la pobreza en el Perú, ha disminuido del año 2006 que era de 44.5%, al año 2008 a 36.2%, lo que no sólo se explica por cuanto se duplicó el presupuesto de lucha contra pobreza, respecto al año 2006, de 3 mil a 6 mil millones de soles, sino también por la concepción que tiene el Plan CRECER<sup>62</sup>, el cual considera que:

El objetivo de reducir la población en situación de pobreza y reducir la desnutrición crónica infantil, no puede ser asumido por un solo sector del Ejecutivo, es imperativa la intervención articulada de todos los Sectores y programas **vinculados** directa o indirectamente con estos

61 <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Agosto/100809-JVQ-Congreso.pdf>

62 En: [http://www.crecer.gob.pe/c\\_articulaciones.html](http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html)

objetivos.

Entonces, queda claro que el principio de colaboración de poderes, inspira esta concepción de planeamiento en el diseño de los programas nacionales a partir del plan CRECER, tanto así que se considera una clave estratégica, la combinación de la articulación horizontal y vertical en la ejecución de las políticas, a saber:

**Articulación Horizontal:** Se puede distinguir una articulación horizontal de tipo multisectorial que involucra a las entidades del Gobierno Nacional, comprometiendo su participación plena en el ejercicio de acciones conjuntas, coordinadas que faciliten su buen desempeño institucional con el propósito de *generar valor para la sociedad*; es decir, acercar los servicios del Estado para la atención integral de los niños, niñas, gestantes y madres que dan de lactar para combatir la desnutrición infantil.

**Articulación vertical:** En el marco del proceso de descentralización, la articulación vertical está referida a la intervención de los tres niveles de gobierno y de la comunidad en la gestión de los programas y servicios vinculados con el combate a la desnutrición crónica infantil. La base fundamental de la intervención articulada son las familias, las organizaciones comunales y los gobiernos locales, quienes deben constituirse en el eje de la coordinación de la gestión local de la Estrategia CRECER. Cada Sector y programa social debe orientar su intervención de acuerdo a su naturaleza y pertinencia institucional [...][...]<sup>63</sup>

Actualmente, dicha articulación vertical se concibe como coordinación intergubernamental (nacional-regional-local) en la Estrategia Nacional de Desar-

63 [Consultado el 23/04/2009] En: <[http://www.crecer.gob.pe/c\\_articulaciones.html](http://www.crecer.gob.pe/c_articulaciones.html)>, actualmente no aparece el enlace.

rollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer<sup>64</sup>. Lo que no necesariamente produce, cuando por ejemplo un ministerio debe unir esfuerzos con sus instituciones públicas descentralizadas y entidades autónomas del sector, y no requiere vincularse con los gobiernos sub nacionales y locales, según el ámbito de acción de determinada política pública.

Naturalmente, que tal entrecruzamiento de articulaciones de diversas entidades públicas y privadas, incluidas las organizaciones comunales y juntas vecinales, a fin de organizar determinada estrategia nacional, debe tener un órgano de coordinación intersectorial, y en el caso de la estrategia CRECER, se emitió el instrumento legal correspondiente, con la dación del Decreto Supremo N° 055-2007-PCM, estableciendo en sus dos primeras disposiciones lo siguiente:

Artículo 1.- Aprobación de la Estrategia Nacional CRECER

Apruébese la Estrategia Nacional denominada “CRECER”, que establece la intervención articulada de las entidades que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local que se encuentren directa o indirectamente vinculados con la lucha contra la desnutrición crónica infantil, especialmente en los niños menores de cinco años, bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.

Artículo 2.- Operatividad de la Estrategia Nacional

64 “La focalización y priorización de ámbitos abre paso a una serie de tareas de articulación que involucran la coordinación intersectorial (entre sectores) e intergubernamental (nacional-regional-local). Asimismo, esta Estrategia sirve también de marco para la articulación con las entidades privadas, de cooperación internacional y de la sociedad civil [...]” Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Perú. [Consultado el 28/04/2017] En: <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>>, p. 70

La Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, estará a cargo de la coordinación y seguimiento de la Estrategia Nacional CRECER. La mayor cobertura de servicios que se genere por la aplicación de la Estrategia Nacional Crecer, que no estuviera incorporada en los Prepuestos de los sectores participantes será coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas para su atención.

Apreciemos, que la gerencia social de esta estrategia nacional, recaerá en la secretaría técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la presidencia del consejo de ministros, y que -según nuestro análisis- sería el órgano de coordinación multisectorial.

Para una mejor ilustración del conjunto de entidades y programas que dicha secretaría técnica debe coordinar, asimismo, para estimar el aporte de cada una de ellas en las estrategias JUNTOS y CRECER, pasamos revista a las siguientes:

Intervienen en esta articulación:

La Presidencia del Consejo de Ministros: JUNTOS, transferencias monetarias condicionadas.

El Programa Juntos participa a través del apoyo directo a las familias más pobres de las zonas rurales y urbanas, mediante la entrega de dinero en efectivo condicionado al cumplimiento de compromisos de participación en las áreas de Salud, Nutrición, Educación y Desarrollo de la Ciudadanía (Identidad).

MINSA-DIRESA: Atención integral a niños, niñas y mujeres en edad fértil.

El Ministerio de Salud y las Direcciones Regionales de Salud – DIRESA participan, entre otras actividades con la atención integral de mujeres, niños y niñas beneficiarios; y el control de zonas

endémicas. Tiene la responsabilidad del componente educativo promocional para la prevención del embarazo precoz, periodo intergenésico adecuado, sesiones demostrativas y consejería nutricional, con énfasis en la población beneficiaria.

Asimismo, el MINSA, a través del Seguro Integral de Salud – SIS, financia las prestaciones de Salud. El objetivo funcional general es cubrir prestaciones de salud de la población que no se encuentra bajo regímenes contributivos, con especial atención en los más pobres y vulnerables.

MINEDU - PRONAMA: Programa de Alfabetización.

El Ministerio de Educación participa, a través del PRONAMA, promoviendo programas de alfabetización de la población analfabeta, principalmente a mujeres mayores de 15 años, mediante los círculos de alfabetización, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales.

MIMDES - PRONAA: Asistencia alimentaria y programa educativo.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social interviene a través del Programa Integral de Nutrición - PIN - ejecutado por el PRONAA – proporcionando alimentación a niños y niñas menores de 3 años, mujeres gestantes y madres que dan de lactar; asimismo, implementa un componente educativo de hábitos nutricionales orientado a la protección y desarrollo infantil; del mismo modo, promueve la implementación de Cocinas Mejoradas y Letrinas, así como la capacitación para su uso adecuado, incentivando prácticas saludables en la población.

MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO: Agua para Todos. Dotación de infraestructura de Agua y Sanea-

miento.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su programa “Agua para Todos”, participa financiando la ejecución de sistemas de agua y saneamiento (letrinas).

MINAG - PRONAMACHCS: Promoción de proyectos productivos para la seguridad alimentaria y el mercado.

El Ministerio de Agricultura, a través de PRONAMACHCS, participa promoviendo la implementación de proyectos productivos familiares y comunales, mejorando el aseguramiento alimenticio vinculado a la diversificación productiva para futuros negocios rurales.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – MEF: Presupuesto por resultados

En el marco del enfoque del Presupuesto por Resultados, el MEF, es el encargado de normar su implementación a través de los Programas Estratégicos, en todos los sectores en el ejercicio presupuestal 2008, cuyo piloto se desarrollará en el 2007 involucrando la participación del Ministerio de Salud, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Gobiernos Regionales y otros. Los Programas Estratégicos vinculados directamente con la Estrategia Nacional CRECER son los siguientes: “Programa Articulado Nutricional”, “Salud Materno Neonatal” y “Acceso de la Población a la Identidad”.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO: Construyendo Perú

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Programa Construyendo Perú genera empleo temporal que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población urba-

na en situación de pobreza, así como a remozar la infraestructura social y económica para favorecer el desarrollo local.

ORGANISMO AUTÓNOMO: RENIEC, Acceso de la población a la Identidad.

El Registro Nacional de Identidad, como responsable del Programa Estratégico “Acceso de la población a la Identidad” asegura el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad y del Código Único de Identificación CUI.

GOBIERNOS REGIONALES: Incorporación de la Estrategia CRECER en las políticas y programas regionales

Los Gobiernos Regionales tiene funciones y competencias en materia de desarrollo social y lucha contra la desnutrición, a partir de las cuales debe organizar un sistema de seguimiento de la ejecución de CRECER en su departamento y coadyuvar a la oferta de servicios requeridos; en tal sentido, conducirán en sus respectivos ámbitos la implementación de la estrategia CRECER.

GOBIERNOS LOCALES: Implementación de la Estrategia Nacional CRECER.

Los Gobiernos Locales, en materia de programas sociales y promoción de derechos, organizan, administran y ejecutan programas locales de lucha contra la pobreza, siendo responsables de contribuir al diseño y ejecución de planes de desarrollo social y apoyo a la población en riesgo, de niños y mujeres, en tal sentido, conducirán en sus respectivos ámbitos la ejecución de la Estrategia Nacional CRECER. Asimismo, participan apoyando la ejecución de proyectos de construcción y equipamiento de Postas Médicas, saneamiento básico (letrinas), cocina mejorada, y otras infraestructuras y proyectos de generación de capacidades, que coadyuven a la construcción de muni-

cipios y comunidades saludables.<sup>65</sup>

Tal concepción de articulación integral en el diseño de esta política pública, ahora se completa al incluir en la Estrategia Nacional CRECER, el cual sólo hacía referencia a las *organizaciones de base*, a las entidades privadas y a la sociedad civil en general, conforme se aprecia de lo establecido en el marco conceptual de su plan de operaciones aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2011-PCM, a saber:

[...] la Estrategia Nacional EN CRECER es una estrategia de intervención articulada de las entidades públicas que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local, las entidades privadas, la cooperación internacional y la sociedad civil en general, para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, así como disminuir la desnutrición crónica infantil, especialmente en las niñas y niños menores de 5 años. Esta articulación y alineamiento es determinante para aplicar apropiadamente los enfoques, renovar las miradas, superar el sentido pragmático y activista de las intervenciones, entender la complementariedad de las intervenciones, así como organizar el monitoreo y evaluación de productos, resultados e impactos, posibilitando el encuentro entre lo programático y las decisiones de la inversión.<sup>66</sup>

Hay pues, una importante innovación en la cadena de mando, compartida y articulada con los gobiernos regionales y locales, respetando sus autonomías y facultades de adecuación a la realidad de cada una de las políticas, esto es, la presidencia del consejo de ministros comparte el gobierno y el presupuesto de estas denominadas estrategias, en sus tres niveles e, incluso, comprendiendo a las organizaciones de base. Veamos:

65 <[http://www.crecer.gob.pe/l\\_institucionesparticipantes.html](http://www.crecer.gob.pe/l_institucionesparticipantes.html)>

66 <<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Enero/07/DS-003-2011-PCM.pdf>>

Incorporación de la Estrategia Nacional (E.N.) CRECER en el nivel Regional: Los Gobiernos Regionales incorporan la E.N. CRECER como parte de sus Estrategias y Planes Regionales, adecuándolos a sus realidades y conformando sus instancias de coordinación y articulación.

Implementación de la E.N. CRECER en el nivel local/comunal: Los Gobiernos locales implementan la E.N. CRECER como parte de sus Planes y actividades concertadas de acuerdo a la realidad local y conformando sus instancias de gestión y ejecución.

Intervención Focalizada, Articulada e Integral: Las instituciones del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y locales, así como las organizaciones sociales de base involucradas con la E.N.

CRECER interviene de manera articulada, proporcionando atenciones y servicios focalizados a los más pobres, de manera integral a la población beneficiaria.

Transparencia y veeduría: Los gobiernos Regionales y Locales promueven mecanismos y procedimientos necesarios que permitan la transparencia y veeduría ciudadana con la participación activa de las diversas organizaciones comunales.<sup>67</sup>

Ello no obstante, aún se reclama mayor coordinación a través de un ente rector de gran nivel político, un director que orqueste esta política del Estado, así lo hace saber el antropólogo Carlos Aramburu, veamos:

[...] hay una expansión importante de servicios, pero persiste el problema de la poca coordinación. En algunos lugares llegó el agua, en otros el desagüe y en otros la carretera. No hay una estrategia articulada. “Una golondrina no hace el

67 En: <<http://www.crecer.gob.pe/fases.html>>

verano: tiene que haber un ente rector de lo social” [...] En su opinión no es necesario contar con un nuevo ministerio, sino con una rectoría social muy clara, que coordine el trabajo con los demás sectores, con trabajo, educación y salud. Así como el presidente (Ollanta Humala) liderará la comisión de seguridad ciudadana, alguien de su nivel puede encabezar la lucha contra la pobreza. “Propondría a la esposa del presidente, Nadine Heredia, para que dirija y coordine con todos los sectores. Para que establezca una rectoría más clara a nivel de ministerios.”<sup>68</sup>

Este enfoque moderno de *colaboración articulada integral* de las diversas entidades públicas, privadas y comunales, en la estrategia nacional de mitigación de la pobreza, propone el cambio cultural de las autoridades y población beneficiaria, pues, el *asistencialismo* en la *cultura de la pobreza* en el Perú, aún no da paso a la plena sociedad participativa de conciudadanos que queremos.

Al respecto, debemos estar advertidos que existen brechas culturales con relación a la población beneficiaria, que van a dificultar el desarrollo pacífico y ascendente de esta visión pública de políticas articuladas y de colaboración de entidades, como así testimonia el Antropólogo Ludwig Huber en su estudio sobre la realidad social de Huamanga, Ayacucho, a saber:

Desde Toqueville sabemos que una sociedad civil fuerte, con muchas organizaciones cívicas, es buena para la democracia. Con este afán, un grupo de ONG, de las cuales existen alrededor de cincuenta en la Huamanga posguerra, y el mismo Estado han hecho grandes esfuerzos para frenar la pulverización sociopolítica. Ante la crisis de las instituciones de la democracia representativa, apuestan por la “sociedad civil” y la “participación ciudadana”. La inclusión de acto-

68 Entrevista publicada en el diario oficial El Peruano en su edición del 9/8/2011. Pág. 18

res locales en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público y otros aspectos de la política del Estado, se supone, ayudaría a superar las deficiencias de las instituciones públicas.

Los resultados, sin embargo, han sido muy modestos. Instancias de representación de la sociedad civil, como el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los consejos de coordinación locales (CCL), no han pasado de ser meros formalismos. En el caso de estos últimos, algunos han intentado funcionar, sobre todo en el ámbito de las municipalidades distritales, pero han terminado por caer en la inoperancia. Si bien existen esfuerzos de vigilancia, como el caso de Vigilia Perú, este trabajo no trasciende entre la población, el interés por sus resultados no va más allá del entorno de algunas ONG e instituciones pocas. Asimismo, los procesos de presupuesto participativo congregan a pocos interesados, sobre la base de una parte ínfima del total del presupuesto. Por su lado, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, uno de los pocos espacios de concertación de la localidad, tuvo una significativa presencia inicial, a la que le ha sucedido un periodo de aletargamiento del que no ha logrado recuperarse del todo hasta hoy.<sup>69</sup>

Por su parte, el sociólogo Portocarrero nos da cuenta, también, de las dificultades de los pobres y sus organizaciones en desarrollar una *cultura democrática* ante la *cultura autoritaria* que los empantana en *circularidades* que los hace vulnerables ante cacicazgos locales (en la manipulación política) y, no los ayuda a asumir sus derechos como ciudadanos incluidos en un proyecto común de *peruanidad*, en la que los intereses nacionales o comunales estén por encima de los intereses subalternos personales o de grupo enquistado en el poder, veamos:

Los discursos sobre lo microsocioal han cambiado dramáticamente en los últimos años en el Perú. A mediados de los 80 se suponía que el mundo popular tenía una gran capacidad de organización y autogobierno. Allí estarían las bases de una democracia más directa, de un “protagonismo popular”. En las cooperativas, los clubes de madres, los comedores populares, las rondas de autodefensa; en todos estos espacios se estaría forjando una democracia participativa. Diez años más tarde es poco lo que queda de esa esperanza. Las cooperativas quebraron, las organizaciones de sobrevivencia fueron manipuladas por el clientelismo con la ayuda de las mismas dirigentes, las rondas tuvieron comportamientos autoritarios.<sup>70</sup>

Ahora último, se dio a conocer las ideas presentadas en el marco del *Diplomado Políticas Públicas y Gestión de los Programas Sociales*, llevado a cabo por Idea Internacional y la Escuela de Post Grado de la Universidad de Huancavelica con el apoyo del Ayuntamiento de Madrid y la Fundación Instituto Universitario José Ortega y Gasset de España, sobre los programas sociales de lucha contra la pobreza en Huancavelica y su gestión articulada y permanente, pese a que la normativa obliga a los gobiernos regionales y locales integrar la estrategia CRECER, a saber:

No cabe duda que Huancavelica requiere de un acuerdo social y político para combatir la pobreza, en el contexto electoral es necesario incluir en el debate la importancia de contar con políticas públicas sociales que perduren sobre los periodos de gobierno y que sean implementados por el siguiente y los futuros gobiernos tanto regionales como municipales. Basta revisar alguna estadística para argumentar en ese sentido, los

70 Gonzalo Portocarrero: *Las relaciones Estado – Sociedad en el Perú: un examen bibliográfico*. Pág. 102. Ver: <<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/RelacionesdeEstado-PortocarreroAbril2002.pdf>>

niños menores de 12 años representan el 26% de la población y la desnutrición crónica de niños menores de cinco años alcanza al 52%, ¡el porcentaje más alto del país!, ni que decir de las secuelas futuras que se obtienen: bajos niveles de educación y de rendimiento que no se recupera fácilmente, alta incidencia de enfermedades en la etapa adulta, en definitiva, afecta a toda posibilidad de mejora de las condiciones de vida de la población [...] Estas propuestas de políticas públicas requieren del reconocimiento de las autoridades de turno y de los partidos y movimientos políticos, con la finalidad que sean respetados y evitar “esa tendencia a negar lo que avanza la gestión anterior”, una costumbre muy arraigada en las gestiones locales y que Huancavelica requiere ir erradicando para dar paso a un Acuerdo Regional que posibilite contar con políticas de desarrollo de mediano y largo plazo [...]”<sup>71</sup>

No obstante lo anterior, y de las aún serias deficiencias colaborativas anotadas tanto en la sociedad civil como el estado, como trágica narrativa más en la construcción de la peruanidad como sueño colectivo, es alentador que la propia Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de su directora general Margaret Chan, en su discurso de apertura del 50° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), destacó los avances en salud que el Perú ha obtenido gracias al nuevo enfoque integral, al indicar lo siguiente: *Las acciones multisectoriales que el Perú inició en 2007 con la Estrategia Crecer y con la focalización de los programas sociales en las áreas de mayor pobreza tuvieron resultados.*<sup>72</sup>

Estas constataciones, en suma, nos sitúan en la realidad de entender al Estado peruano y, la realización

71 Publicación efectuada por los organizadores de dicho diplomado, en el diario Correo. Huancayo del 27 de Septiembre de 2010, Pág. 12.

72 El Peruano del 29 de setiembre de 2010, Sección Actualidad, Pág. 18.

del principio de colaboración de poderes, como una lenta *construcción cultural*, a través de un proceso de modernización, democratización y mejora continua de la gestión pública de gran aliento, pero también de permanente e impostergable acción innovadora en apuntalar la gobernabilidad del país, lo que nos motiva presentarles un avance de una de las conclusiones del presente trabajo, a continuación.

Por un lado, es importante garantizar la existencia y liderazgo del órgano de coordinación multisectorial, como *ente rector* de un determinado *sistema funcional público* a escala nacional, regional o local, empero, por otro lado, también, debemos destacar el rol fundamental de los *monitores*, esto es, de los voluntarios que desde el Estado y la sociedad civil, animan, motivan y le dan vida al esfuerzo de conjunción de funcionarios públicos y líderes locales para organizar una determinada acción social hacia la consecución de las metas trazadas.

He ahí, la importancia de fomentar los *semilleros de líderes sociales*, ampliando y profundizando al máximo, esta buena nueva que nos trae la noticia siguiente:

Preparan líderes indígenas en tema de gobernabilidad. [...] Las cuatro Instituciones AIDES-EP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana), CCP (Confederación Campesina del Perú), CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas) e INDEPA (Instituto Nacional del Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos) realizarán este programa en virtud del convenio suscrito entre el Perú y Bélgica, cuya meta es la preparación de 240 líderes indígenas regionales de la amazonía y los andes, 100 estudiantes del nivel superior y 50 líderes indígenas nacionales con los cuales se coordinará una agenda indígena nacional. El Director Técnico Nacional del Programa de Formación de Líderes Indígenas, Wilton Revilla Corrales, manifestó que [...] *formar unitar-*

69 Ludwig Huber: *Romper la Mano, Una interpretación de la Corrupción*. Págs. 74 y 75.

*amente líderes que tengan al finalizar el proceso la capacidad de formular políticas públicas interculturales que están al servicio de sus etnias de sus culturas y con una visión de país*<sup>73</sup>

Entonces, el enfoque de la *colaboración articulada* en la legislación, gobierno, administración y, principalmente, en las culturas del Perú *oficial* y del Perú *profundo*, contribuirá a su reencuentro y cohesión social, como lo predijera las palabras proféticas de Gonzáles Prada que señaló: *el Perú es un país trágico e irredento que sólo encontraría su destino en el momento en que se lograra la integración del mundo indígena*<sup>74</sup>; entendiendo por esto, la integración de la cosmovisión andina y las selváticas a la peruanidad, como crisol de la *diversidad y pluralidad culturales, factor y fuente del desarrollo*<sup>75</sup> nacional.

73 Diario “La Primera” de Perú, Edición del 8/9/09, Pág. 4.

74 Citado por Gonzalo Portocarrero en su informe: *Relaciones Estado – Sociedad en el Perú: Un examen bibliográfico*. Pág. 94. Ver: <<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/RelacionesdeEstado-PortocarreroAbril2002.pdf>>

75 Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural: Artículo 1.– La diversidad cultural, patrimonio común de la humanidad: La cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Artículo 2.– De la diversidad cultural al pluralismo cultural: En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. Las políticas que favorecen la integración y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública. Artículo 3.– La diversidad cultural, factor de desarrollo: La diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos; es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.

Ahora, para apreciar su urgencia y gran utilidad práctica, en esa herida sangrante y dolorosa de nuestra patria en la confluencia de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM, antes VRAE), que sigue causando viudas y huérfanos, corrupción en los mandos militares y policiales, es que recordamos el testimonio del ex premier Yehude Simon, luego de constatar la realidad lacerante siguiente:

Los ciudadanos del VRAE, como hemos podido apreciar, aspiran a cambiar tal situación y es deber de toda la nación acudir a su llamado y no defraudarlos. El aislamiento y la geografía agreste de la zona, así como la desidia histórica del Estado limitaron su presencia. Este hecho facilitó la supervivencia del terrorismo y la conversión del valle en el productor del 50% de las 290 toneladas de cocaína que el Perú produce. Esta cifra nos confiere el deshonroso título de segundo productor mundial de esa droga.

[...]

Para cumplir con nuestro propósito hemos utilizado una metodología participativa y nos hemos abocado intensamente a un diálogo franco y abierto con los presidentes de los cuatro gobiernos regionales involucrados: Ayacucho, Cusco, Junín y Huancavelica, así como con los 5 alcaldes provinciales y los 31 alcaldes distritales que integran el ámbito del VRAE. Hemos realizado dos talleres de trabajo, uno en Lima, el 8 de mayo (2009), y otro en Ayacucho, el 25 de mayo (2009), así como reuniones de seguimiento, dos de ellas en mi despacho, el 12 y 13 de mayo (2009), con autoridades regionales, distritales y organizaciones sociales y productivas. (Lo puesto entre paréntesis es mío).

El ex Jefe de la PCM, prosiguió destacando los esfuerzos técnicos en articular una estrategia integral de seguridad y desarrollo en la zona beneficiada, apre-

ciemos:

Asimismo han trabajado de manera coordinada, comprometida, responsable y altamente profesional, funcionarios públicos de 11 sectores, a fin de analizar la situación, presentar las mejores propuestas y facilitar su viabilidad. El trabajo de este equipo multidisciplinario e interinstitucional ha sido fundamental en este proceso y ha constituido una muestra de gestión pública eficiente y amor al Perú. Debo decir que este equipo seguirá trabajando con la firme convicción de que estamos juntos, enfrentando un desafío crucial para la seguridad y la gobernabilidad de nuestro país.

Así también, expresó igual percepción que la nuestra, al advertir las resistencias al cambio de enfoque de planeamiento, que probablemente se presentó en su ejecución:

[...], se trata de una tarea compleja que demanda un esfuerzo especial de todos los sectores. Fácil sería establecer un simple listado de obras y acciones, pero si ellas se ejecutan de manera inconexa y desarticulada, sin un hilo conductor que les dé sentido y continuidad, de poco servirían. Seguramente tendrían un impacto inicial pero no resolverían los problemas de fondo. [...]

Ciertamente no se trata de una tarea sencilla. La acción articulada del Estado no se va a lograr de la noche a la mañana, habrá tropiezos e inercias institucionales, pero se trata de un camino indispensable que hemos decidido recorrer. [...]

Queremos que en el complejo escenario del VRAE se ponga a prueba la capacidad del Estado peruano para actuar de manera eficaz y articulada. Se trata de un enorme desafío que todos tenemos que asumir con valentía.

Por último, el anterior Premier desarrolló su alternativa transformadora, sobre la base de un fuerte liderazgo y firme voluntad política de llevarla a cabo, e incluso lo propuso como política de estado, a saber:

Las lecciones aprendidas y el aporte de las consultas realizadas nos conducen a la necesidad de:

i. Establecer una conducción con liderazgo y presencia en la zona que permita una implementación eficaz de las acciones integrales para el corto, mediano y largo plazo.

[...]

La perspectiva integral que hemos asumido implica una adecuada coordinación entre los niveles nacional, regional y local, así como de la gestión del Ejecutivo con aquella del Poder Judicial y el Ministerio Público. Esta acción integral y eficiente permitirá acercar el Estado a la sociedad y recuperar la confianza del ciudadano en las instituciones de la democracia.

[...]

Queremos que este enfoque integrador se mantenga a través del tiempo y se convierta en una política de Estado.

Buscamos generar, como Estado, condiciones de viabilidad para el desarrollo económico de la zona a mediano plazo y estamos articulando, en el corto plazo, una acción inmediata que permita mejorar, efectivamente, la calidad de vida de la población. Para ello, el presupuesto del Estado, en sus tres niveles de Gobierno, debe planearse y ejecutarse coordinadamente, con eficiencia, y cumpliendo las metas acordadas en conjunto.

Para lograr la recuperación del VRAE al Estado de derecho y al desarrollo sostenible es indispensable contar con el liderazgo eficiente de

una instancia que, desde el valle, y en estrecha coordinación con el gobierno nacional y los gobiernos regionales y municipales, pueda articular la estrategia de intervención, avanzar hacia sus objetivos, hacer ajustes sobre la marcha y medir los resultados. Una instancia que sea dialogante y eficiente a la vez.

Que constituya una fuente de inspiración y modelo de la acción eficaz del Estado en un entorno complejo. Que promueva la economía lícita, la inversión productiva y la cultura de la legalidad.

En verdad, resuena con más actualidad que nunca, las palabras de Basadre, el Perú: es un *problema* pero también una *posibilidad*<sup>76</sup>, pues, si recordamos que la política es *la ciencia, la técnica y el arte de lo posible*, entonces, hagamos todo lo posible para que la colaboración articulada, inclusiva e integral, sea su fuente permanente de inspiración. Tal como recomienda el experto en políticas públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, el profesor Joan Subirats Humet, a saber:

Pienso que el gran tema de debate mundial, también en América Latina, es saber combinar tres elementos: el respeto a la autonomía individual, que cada vez es más importante; al mismo tiempo, la lucha por la igualdad (no solamente de lucha por la igualdad de oportunidades, sino también por la igualdad de acceso y de posibilidades, en otras palabras, inclusión social integral, general); y un elemento también muy importante en América Latina, [...] es el tema de la diversidad y el respeto del otro. Si combinamos estos tres elementos, digamos la política que pueda dar

respuesta a estos tres elementos, seguro que tiene perspectivas de futuro.<sup>77</sup>

## XI. Conclusiones

1. El principio de separación de poderes (funciones), no se sostendría si no existiera el Principio de Colaboración de Poderes, armonizador de la unidad del Estado, pues, la organización de la administración pública para no convertirse en un archipiélago de organismos inconexos, autárquicos o de compartimentos estancos burocratizados, requiere la existencia de mecanismo de articulación, integración, coordinación, ayuda mutua, cooperación y solidaridad de las instituciones públicas por más autónomas que éstas sean, en la concertación del diseño, ejecución y control de políticas y estrategias que combinan competencias compartidas, así también, en la prevención y solución de sus conflictos de competencia.

2. El Principio de Colaboración de Poderes, cumplirá su rol de articulación entre los gobernantes, si mejora la cohesión social de éstos con los gobernados, vale decir, abrir el sistema político a la participación de la sociedad civil, en la construcción del Estado constitucional, social y democrático de derecho; pues, dicho principio debidamente institucionalizado, permitirá procesar las demandas sociales y convertir al *soberano* en actor político organizado articulado al Estado, alejando la posibilidad de estallidos de conflictos y desborde popular. Por lo demás, dicho principio será fuente de inspiración en la solución jurisdiccional de los conflictos derivados entre las entidades estatales y de estos con la población.

<sup>77</sup> Entrevista a Joan Subirats Humet. Revista Jurídica N° 372 del Diario Oficial El Peruano, edición del 13 de Septiembre de 2011. Págs. 4-5.

3. Los órganos de coordinación multisectorial e intrasectorial, resultan de un gran valor en la articulación orgánica integradora –horizontal, vertical y mixta- de las entidades públicas, en torno a determinadas competencias compartidas, políticas públicas y de Estado, por lo que incrementar y garantizar su existencia, contribuirá a que tengamos un sistema político democrático y moderno, más flexible, participativo e inclusivo.
4. Incorporar el Principio de Colaboración de Poderes en las Constituciones de los países latinoamericanos y caribeños, y a través de una Ley de desarrollo constitucional, establecer el marco normativo de los órganos de coordinación multisectorial, intrasectorial y mixtos, las atribuciones, procedimientos e instrumentos legales para su mejor accionar y cumplimiento de sus fines. Por lo que postulamos, la ley orgánica de sistemas funcionales, órganos de articulación y políticas públicas.
5. La clave para el éxito de hacer realidad el Principio de Colaboración de Poderes, en la formulación y ejecución de políticas públicas y de Estado, es una equitativa y proporcional distribución de atribuciones, funciones y competencias, recursos e instrumentos legales entre los participantes, con igualdad de oportunidades entre ellos, para liderar el proceso de colaboración, en un marco de transparencia fluida y estrecha comunicación. El valor de estos órganos de coordinación de entidades públicas y sociales, radica no sólo en su utilidad para solucionar sus conflictos o monitorear políticas públicas

o de Estado, sino también en la participación de la sociedad civil, como actor principal en la escena pública, favoreciendo la cohesión social y gobernabilidad del país tras un proyecto de nación común, a fin de fomentar un Estado democrático articulado, flexible e inclusivo.

6. Finalmente, de las cuatro experiencias peruanas presentadas, destaca la lección siguiente: la construcción social y cultural del principio de colaboración de poderes será un proceso lento, zigzagueante, de avances y retrocesos, en la modernización del Estado y sus Políticas Públicas, y su gradual cristalización estará en función al avance de civilización en la construcción de una sociedad democrática, abierta, horizontal, participativa y plural en el Perú.

## XII. Bibliografía

CÁMARA VILLAR, Gregorio. *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Portal de la Universidad de Granada. En: < <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE1/EI%20principio%20y%20las%20relaciones%20de%20colaboracion.htm>>

COHEN, Jean y ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México D. F. Ed. Fondo de Cultura Económica 2000.

CORRALES MELGAREJO, Ricardo. *Ambiente Ético y Modelo Institucional*. Artículo en la Revista “Justicia” de la Corte Superior de Justicia de Junín N.º 2, Ed. Correo, Mayo, 2006. En: <<http://smdtarma.blogspot.com/2009/10/articulo-ela-borado-por-el-dr-edwin>>

<sup>76</sup> *Quienes únicamente se solazan con el pasado, ignoran que el Perú, el verdadero Perú es todavía un problema. Quienes caen en la amargura, en el pesimismo, en el desencanto, ignoran que el Perú es aún una posibilidad. Problema es, en efecto y por desgracia el Perú; pero también, felizmente, posibilidad.* BASADRE, Jorge: *Perú: problema y posibilidad*. Pág. 7. ; “**Perú: Problema y Posibilidad**”; *op.cit.* p. 7; “**Perú: Problema y Posibilidad**”; *op.cit.* p. 7



html>

DEVIS ECHANDIA, Hernando. *La independencia del Poder Judicial*. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Edición N° 3 (1985).

GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta*. ADE HOC, primera reimpresión, Buenos Aires 2007.

GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Traducción Pedro Cifuentes Huer-tas. Taurus. Santillana Ediciones Generales. 10ma. Re-impresión. Madrid, 2010 Madrid.

GONZÁLES MANTILLA, Gorki. *Los Jueces. Carrera judicial y cultura jurídica*. Ed. Palestra PUC. Lima 2009.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Gobierno del Perú. *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer*. En: <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrol-loeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>>

HUBER, Ludwig. *Romper la Mano, Una interpretación de la Corrupción*. Lima, IEP, Proética 2008, Lecturas Contemporáneas 9.

MONTESQUIEU. *Del Espíritu de la Leyes*. Ed. Ger-nika. México, 1995.

PORTOCARRERO, Gonzalo. *Modulo Análisis Políti-co Social*. Octavo Curso Habilitante para el Desempeño de la Función Jurisdiccional y Fiscal, Segundo Nivel de la Magistratura. Academia de la Magistratura, Lima, Perú, Mayo 2003.

RUIS MOLLEDA, Juan Carlos. En su artículo *¿Tienen derecho a la consulta previa los que no son pueblos indígenas?* *Informando Justicia Viva* N° 336 del 15/09/11. En: <<http://www.justiciaviva.org.pe/noti-home/notihome01.php?noti=651> >



# **ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS IMPACTOS DOS MEGAEMPREENDIMENTOS NOS MUNICÍPIOS DE SEROPÉDICA-RJ E ITAGUAÍ-RJ SOB A ÓTICA DO GPI E CONTROLE SOCIAL**

Thássia Andryna Silva de Paula\*  
Eduardo Mantoan Araújo \*\*  
Sarah Ferreira \*\*\*  
Riyuzo Ikeda Júnior \*\*\*\*  
Lamounier Erthal Villela \*\*\*\*\*

\*Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e bolsista PIBIC;

\*\*Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ);

\*\*\*Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ);

\*\*\*\*Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGDT/UFRRJ), Assistente de Pesquisa do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV), Advogado e Economista;

\*\*\*\*\*Professor do Departamento de Ciências Econômicas (DeCE), do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

O presente artigo tem como objetivo analisar as ações públicas e o controle social nos impactos socioeconômicos das transformações estruturais ocorridas nos municípios de Seropédica-RJ e de Itaguaí-RJ, a partir da implementação dos megaempreendimentos. A análise será realizada sob ótica dos GPIs, Desenvolvimento Incluyente, Sustentável e Sustentado e Gestão Social. A metodologia utilizou de um levantamento de dados, pesquisa telematizada (virtual), análise bibliográfica e documental, pesquisa de campo com imersão em áreas no entorno dos megaempreendimentos e entrevistas com ator local a fim de corroborar os conceitos teóricos. Os municípios em análise passam por múltiplas modificações em suas estruturas econômicas e sociais a partir da inserção dos megaempreendimentos, fator que implica nas mudanças estruturais dos referidos municípios, justificando-se assim a elaboração do artigo para análise das instituições locais, da atuação dos poderes públicos locais e como ocorre a participação social nos processos decisórios. Os resultados apontados na pesquisa verificaram aumento de capital público e privado, mau gerenciamento das administrações públicas e baixa participação social nos processos decisórios.

**Palavras-Chave:** controle social, desenvolvimento, megaempreendimentos.

This article has the objective of analyze the public actions and the social control in the socioeconomic impacts of the structural transformations occurred in Seropédica-RJ and Itaguaí-RJ, from the implementation of the megaprojects. The analysis was made under the optics of the GPIs, Inclusive Development, Sustainable and Sustained and Social Management. The methodology used a data survey, virtual research, bibliographic analysis and documental, field research with immersion in areas surrounding the megaprojects and interviews with local actors to confirm the theoretical concepts. The counties in analysis suffered many modifications on their economic and social structures from the insertion of the megaprojects, element that implies structural changes in the referred counties, justifying the elaboration of this article for the analysis of the local institutions, of the acting of the local public powers and how occurs the social participation in the decisions-making. The results pointed in the research verified an increase of the public capital and private, bad management of the public administrations and low social participation in the decisions-making.

**Key-words:** social control; development; megaprojects.

Este artículo tiene el objetivo de analizar las acciones públicas y el control social en los impactos socioeconómicos de las transformaciones estructurales ocurridas en los municipios de Seropédica-RJ e Itaguaí-RJ, a partir de la implementación de los megaproyectos. La análisis será realizada bajo la óptica de los GPIs, Desarrollo Incluyente, Sustentable y Sostenido y Gestión Social. La metodología utilizada fue un levantamiento de datos, pesquisa virtual, análisis bibliográfico y documental, pesquisa de campo con inmersión en áreas en el entorno de los megaproyectos y entrevistas con actores locales para confirmar los conceptos teóricos. Los municipios en análisis pasaron por múltiples modificaciones en sus estructuras económicas y sociales a partir de la inserción de los megaproyectos, factor que implica en los cambios estructurales en los referidos municipios, justificando así la elaboración del artículo para análisis de las instituciones locales, de la actuación de los poderes públicos locales e como ocurre la participación social en los procesos decisórios. Los resultados apuntados en la pesquisa verificaron el aumentar de lo capital público y privado, la mala gestión de las administraciones públicas y la baja participación social en los procesos decisórios.

**Palabras-clave:** controle social; desarrollo; megaproyectos.

## INTRODUÇÃO

Os municípios de Itaguaí – RJ e Seropédica – RJ localizados na Baixada Fluminense, na Mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, estão situados a 69 km e 50 km respectivamente, do Centro da capital fluminense. De acordo com IBGE, em 2015, Itaguaí – RJ possuía 119.143 mil habitantes, numa área territorial de 274.433 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 395,45 de habitantes por km<sup>2</sup> e apresenta 0,715 no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (ATLAS BRASIL, 2013 *apud* IBGE, 2016). Já o município de Seropédica – RJ possuía uma população estimada, em 2015, de 82.892 habitantes (IBGE, 2016) numa área territorial de 283,766km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 275,53 habitantes por km<sup>2</sup> e apresenta 0,713 no IDHM (ATLAS BRASIL, 2013 *apud* IBGE, 2016).

Itaguaí – RJ teve importante papel da agricultura do estado, sua vocação advinha do ato do Ex-Presidente da República Getúlio Vargas ao promover a reforma agrária na região com intuito de estender a produção de gêneros alimentícios para o abastecimento da então Capital Federal, o Rio de Janeiro. (VILLELA *et al*, 2015). A estrutura agrária também compete à região de Seropédica – RJ, pois o município emancipou-se de Itaguaí face à edição da Lei nº 2 446 de 12 de outubro de 1995, tornando-se independente de em 1º de janeiro de 1997. Tal fato da emancipação expõe a trajetória histórica e geográfica de ambos os municípios até o período recente da década de 1990.

Diante desse cenário, o território itaguaiense possui uma estrutura produtiva do município de Itaguaí – RJ recebeu a partir dos anos da década de 2000 um grande aporte de recursos advindos da instalação dos megaempreendimentos.

A ampliação e modernização do Porto de Itaguaí são oficializadas e proporciona assim a atração e base para novas empresas se instalarem e antigas empresas se revitalizarem. O porto de Itaguaí teve obras de ampliação da área de manobra com novas assegurando um calado de 20 metros de profundidade, permitindo assim o acesso de navios mercantes de grande porte.

Mapa 1: Localização dos Megaempreendimentos no Bairro Carioca de Santa Cruz e no Município de Itaguaí – RJ.



Fonte: Elaborado por IKEDA JÚNIOR, 2016.

Essas reformas foram essenciais para a ampliação de novos investimentos na região, como construção de um terminal portuário para o grupo EBX (Porto Sudeste), para Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e para a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), além de dois novos terminais a serem operados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). Tais investimentos beneficiam o escoamento de commodities para exportação e somaram um montante de US\$ 4 bilhões e 18 mil empregos na construção e 4 mil na operação Segundo Villela e Guedes (2011).

Além da modernização do Porto de Itaguaí, outros investimentos foram feitos ao que compete à logística do porto, como a duplicação da rodovia BR101, no trecho entre a cidade do Rio de Janeiro e o distrito de Itacuruçá, em Mangaratiba, a construção do Arco Metropolitano, com uma ex-

tensão de 145 quilômetros, ligando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), da Petrobrás, em Itaboraí, ao Porto de Itaguaí, a construção da siderúrgica da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), na divisa com o município de Itaguaí, além de a Marinha do Brasil ter iniciado a construção de um estaleiro e base naval, em parceria com o governo francês, para construir submarinos movidos à propulsão nuclear na Ilha da Madeira em Itaguaí, conforme Villela, Guedes e Santana (2011).

O município de Seropédica – RJ, por outro lado, vem percebendo um incremento nas suas atividades econômicas, na última década, com a chegada de megaempreendimentos em seu território, assim como Itaguaí – RJ. O mapa 2 mostra a localização dos megaempreendimentos em solo seropedicense, dando destaque ao Centro de Tratamento de Resíduos (CTR) e às empresas instaladas na Zona Industrial às margens da principal rodovia do país, a Presidente Dutra (BR 116).

Mapa 2: Localização dos Megaempreendimentos em Seropédica – RJ.



Fonte: elaborado por IKEDA JÚNIOR, 2016.

A partir da análise da imagem acima, o município recebeu grandes projetos de investimen-

tos a partir da década de 2000, que dentre eles pode-se destacar a Usina Termoelétrica Barbosa Lima Sobrinho, as indústrias P&G e de alimentos da Panco Ltda. e o Aterro Sanitário Santa Rosa (CTR Seropédica), localizado às margens do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Vale lembrar, porém, que o CTR Seropédica – RJ, por decisão da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Rosa Weber, tomada em março de 2016, devolveu uma extensa área do município de Seropédica – RJ, incluindo o Aterro Sanitário, para a administração municipal de Itaguaí-RJ. Além desses empreendimentos citados acima, o município em questão tinha como atividade econômica os areais e as mineradoras, ambos causadores de grandes impactos ambientais. No entanto no dia 10 de março de 2016, a ministra Rosa Weber invalidou parcialmente a lei de criação do município de Seropédica – RJ devido, em virtude da ausência de um plebiscito. Dessa maneira a região de Piranema, em que há concentração de areias, passa a fazer parte do município de Itaguaí novamente (PREFEITURA DE ITAGUAÍ, 2016).

Dessa forma, o presente artigo busca visa analisar a atuação dos poderes públicos locais e controle social na gestão dos impactos socioeconômicos das transformações estruturais nos municípios a fim entender qual é a lógica que fora utilizada na implementação dos megaempreendimentos, em vista da aplicabilidade das ações públicas, da participação da sociedade local nos processos decisórios além de analisar se os GPI partem do princípio do crescimento econômico ou desenvolvimento econômico sustentável.

Como afirma Ignacy Sachs (2008 p.31):

“O crescimento rápido impulsionado por empresas modernas não

reduzirá por si só a heterogeneidade inicial. Pelo contrário, tende a concentrar a riqueza e a renda nas mãos dos poucos felizardos. Enquanto o desenvolvimento pode ser redefinido em termos da universalização do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente”.

## 1. IDENTIFICAÇÃO DOS MEGAEMPREENDI- MENTOS E SEUS IMPACTOS

Esta seção tem por objetivo analisar como ocorreu o processo de instalação dos megaempreendimentos nos territórios de Itaguaí – RJ e Seropédica – RJ e seus respectivos impactos nos indicadores econômicos das referidas as regiões, como também diagnosticar as características de encadeamento que os megaempreendimentos possuem em comum, devido ao local de sua implementação e ao aporte de recursos financeiros investidos.

Como mencionado anteriormente os municípios estudados no artigo tiveram a estrutura produtiva modificada ao longo dos anos, a transformação ocorreu no que tange a mudança da agricultura para outro tipo de estrutura econômica dominante. A partir dos anos 2000, houve uma expansão, nunca antes visto na história do desenvolvimento econômico de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ, da inserção de grandes projetos de investimentos (GPI), encontrados em diversos estágios de funcionamento e de instalação. (VILLELA *et al*, 2011).

A história do Porto de Itaguaí, localizado na Baía de Sepetiba, inicia-se com os investimentos

advindos de receitas federais dos dois primeiros Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND) durante a década de 1970 (MARTINS, 2014), e dessa maneira é criado uns dos maiores portos de exportação de minério do Brasil e o mesmo possui condições necessárias para se tornar um dos maiores canais de escoamento da produção brasileira, além de ser o principal concentrador de cargas do Mercosul como bem sinalizada pela instituição Docas do Rio- autoridade portuária.

Devida a importância do Porto de Itaguaí para a dinâmica econômica da região, a promoção da implementação de investimentos teve um alto aporte de recurso na região de Itaguaí – RJ e Seropédica – RJ, bem como a relativa importância para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro na implementação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, que é um anel viário que possibilitará o acesso ao Porto de Itaguaí por toda malha rodoviária do país (FIRJAN, 2010).

Dessa maneira a implementação do Arco Metropolitano atraiu grandes projetos de investimentos, reduziu o custo de transporte de produto dentro do Estado do Rio de Janeiro, bem como facilitou o acesso das cargas ao Porto de Itaguaí (FIRJAN, 2010).

Quadro 1: Os 20 maiores investimentos para o período de 2010 e 2012.

Os vinte maiores investimentos previstos para o período 2010-2012 (FIRJAN)				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor do Investimento (em R\$ bi)
Comperj	Petroquímica	Itaboraí	Implantação	14.6
Chevron	Energia	Campos	Implantação	4.4
Usina Termoelétrica do Açu	Energia	São João da Barra	Implantação	4.3
Angra 3	Energia	Angra dos Reis	Implantação	4.0

CSN	Transporte/Logística	Itaguaí	Expansão/Modernização	3.7
Complexo Portuário do Açú	Transporte/Logística	São João da Barra	Implantação	2.0
OGX	Energia	Campos	Implantação	1.5
Eisa	Industria Naval	Rio de Janeiro	Construção de Embarcação	1.4
Grupo Fisher	Industria Naval	Vários	Expansão/Modernização	1.3
Governo Federal	Desenvolvimento Urbano	Vários	Expansão/Modernização	1.1
Porto do Sudeste	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1.1
Light S.A -UHE Itaipava	Energia	Vários	Implantação	0.6
Gerdau - Terminal Portuário	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	0.6
Metrô - Linha 1A	Transporte/Logística	Rio de Janeiro	Expansão/Modernização	0.5
Aeroporto Intern. Tom Jobim	Transporte/Logística	Rio de Janeiro	Expansão/Modernização	0.4
Porto Maravilha	Desenvolvimento Urbano	Rio de Janeiro	Expansão/Modernização	0.4
MRS Logística	Transporte/Logística	Vários	Expansão/Modernização	0.4
STX Europe	Indústria Naval	Niterói	Construção de Embarcação	0.4

Coquepar	Petroquímica	Seropédica	Implantação	0.3
Michelin	Borracha	Itatiaia	Implantação	0.3

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Relatório Decisão Rio, 2010.

A partir da análise da tabela é possível identificar que no período correspondente de 2010 a 2012, Itaguaí e Seropédica estão entre os municípios que receberam grandes quantias de investimentos. Dessa maneira observa-se no quadro 2 que os recursos financeiros concentram-se nos setores de Transporte e Logística com objetivo de implantação, fato este que corrobora a visão que os municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ são municípios com características logísticas para o encadeamento da economia metropolitana do Rio de Janeiro.

Quadro 2: Os Megaempreendimentos instalados em Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ entre 2010 e 2012

Principais Investimentos na Região da Baixada Fluminense 2010-2012 (FIRJAN)				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor do Investimento (em R\$ bi)
CSN - Plataforma Logística	Transporte/Logística	Itaguaí	Expansão/Modernização	3.7
Porto do Sudeste	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1.1
Gerdau - Terminal Portuário	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	0.6
Coquepar	Petroquímica	Seropédica	Implantação	0.3
Governo Federal	Desenvolvimento Urbano	Vários	Expansão/Modernização	0.2
Arco Metropolitano	Transporte/Logística	Vários	Implantação	*

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Relatório Decisão Rio, 2010.

Diante do exposto, os principais investimentos estão concentrados nos municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ, com valor previsto para os anos de 2010 e 2012. Somente nos seto-

res de transporte e logística, um montante de R\$ 5,4 bilhões, o que evidencia que os municípios analisados são de extrema importância para o desenvolvimento econômico do Estado do Rio Janeiro. A partir do quadro 3, observa-se que os megaempreendimentos instalados em Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ no triênio de 2011 e 2013 o capital investido foi de R\$ 7.4 bilhões, e o setor que mais recebeu recursos foi da Indústria Naval, na construção do Estaleiro da Marinha do Brasil no município de Itaguaí-RJ. Enquanto em Seropédica-RJ, o setor de Petroquímica para implantação da indústria Coquepar, com investimento de R\$ 1.2 bilhão.

Quadro 3: Os Megaempreendimentos instalados em Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ entre 2011 e 2013

Principais Investimentos na Região da Baixada Fluminense 2011-2013 (FIRJAN)				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor do Investimento (R\$ bi)
Estaleiro da Marinha do Brasil	Industria Naval	Itaguaí	Construção de Embarcação	3.8
Porto do Sudeste	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1.2
Cedae	Saneamento Básico	Vários	Expansão/modernização	1.2
Coquepar	Petroquímica	Seropédica	Implantação	1.2

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Relatório Decisão Rio, 2011.

Durante o período correspondente a 2012 e 2014, observado no quadro 4, o valor dos investimentos soma-se R\$ 9.7 bilhões somente no município de Itaguaí-RJ nos setores de transporte e logística. Ressalta-se a construção do Terminal da Usiminas com investimento previsto de R\$ 1.3 bilhão, além da implantação do Porto de Itaguaí e Porto Sudeste no total de R\$ 2.6 bilhão de reais.

Quadro 4: Os Megaempreendimentos instalados em Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ entre 2012 e 2014

Principais Investimentos na Região da Baixada Fluminense 2012-2014 (FIRJAN)				
Investimento	Setor	Município	Objetivo	Valor do Investimento (R\$ Bi)
Estaleiro da Marinha do Brasil	Industria Naval	Itaguaí	Construção de Embarcação	5.2

Terminal da Usiminas em Itaguaí	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1.3
Porto de Itaguaí	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1.3
Porto do Sudeste	Transporte/Logística	Itaguaí	Implantação	1.3
Cedae	Saneamento Básico	Vários	Expansão/modernização	0.6

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Relatório Decisão Rio, 2012.

A partir da análise dos dados elaborados no Relatório Decisão Rio do sistema Firjan, pode-se concluir que no período de 2011 a 2014 o montante de recursos investidos foi de R\$ 17,1 bilhões nas referidas regiões. Embora os municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ tenham recebido um grande aporte de recursos financeiros, torna-se necessário investigar como se deu o processo de instalação desses megaempreendimentos, ou seja, se a evolução nas variáveis quantitativas, como o PIB, das referidas regiões reduzirá a heterogeneidade ou se o crescimento rápido foi somente impulsionado pelas instalações de empresas modernas sem a preocupação de promover o desenvolvimento. (SACHS, 2008).

A partir dessa revitalização, o Porto de Itaguaí atrai novos empreendimentos para região como a construção do Arco Metropolitano, com extensão de 145 quilômetros, ligando o complexo petroquímico da Petrobrás em Itaboraí, chamado Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) ao porto de Itaguaí, além da consolidação da siderúrgica Thyssen-Krupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA). Este último empreendimento citado envolveu cerca de R\$ 11,4 bilhões e 18 mil empregos na construção e 3,5 mil na operação. A inauguração oficial foi em junho de 2010.

## 2.OS MUNICÍPIOS DE SEROPÉDICA-RJ E

**ITAGUAÍ-RJ**

Os municípios de Seropédica – RJ e Itaguaí – RJ pertencem à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e conjuntamente correspondem a 8,3% da área territorial da região ao qual estão inseridos. Seropédica – RJ possui fronteiras municipais com: Itaguaí – RJ, Paracambi – RJ, Japeri – RJ, Queimados – RJ e Nova Iguaçu – RJ e o município de Itaguaí – RJ tem suas limitações com os seguintes municípios: Rio Claro, Piraí, Paracambi, Seropédica, Rio de Janeiro, Oceano Atlântico (através da Baía de Sepetiba) e Mangaratiba, conforme observado no mapa abaixo. (TCE, 2015)

Mapa 3: Localização dos municípios de Itaguaí e Seropédica



Fonte: elaborado pelos autores com dados do CEPERJ, 2016.

O Arco metropolitano do Rio de Janeiro (BR 493 e BR 116) desempenha um papel importante nas economias de Itaguaí – RJ e Seropédica – RJ (TCE, 2015). Ao ligar o porto de Itaguaí à BR-101 Norte, em Itaboraí – RJ, cruzando o município de Seropédica – RJ, proporcionando dessa maneira o aporte logístico necessário aos municípios que receberam a instalação de megaempreendimentos. De acordo com o Relatório Decisão Rio, elaborado pela FIRJAN, o aporte de recurso investido na construção do Arco Metropolitano foi de R\$ 1,1 bilhão.

Neste contexto a análise dos indicadores socioeconômicos dos municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ será fundamentado a priori no conceito de Grandes Projetos de Investimentos (GPI), segundo Vainer (2007, p.12)

“Os GPIs são uma forma de organização territorial que a tudo se sobrepõe, fragmentando o território e instaurando circunscrições e distritos que, no limite, configuram verdadeiros enclaves. Por esta razão é possível afirmar que estes constituem, quase sempre, importantes vetores do processo de fragmentação do território. Ademais, hoje seu potencial estruturador reafirma a privatização de nossos recursos territoriais e reforça tendências ao enclave e à fragmentação.”

Portanto a partir da implementação dos megaempreendimentos em Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ a análise dos indicadores econômicos e sociais será apoiada no conceito desenvolvido por Vainer, onde observa-se uma fragmentação no território, devido a privatização dos recursos territoriais e suas consequências no Controle Social. Visto que para que esta se efetive faz-se necessário um espaço, onde as pessoas privadas possam interagir em um espaço público com objetivo de tomarem decisões em conjunto e deliberarem sobre suas necessidades e futuro. (CANÇADO, 2011, p.172 *apud* TENÓRIO, 2013, p. 19)

**3.RECEITAS DE ITAGUAÍ-RJ E SEROPÉDICA**

As receitas dos municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ tiveram um considerável aumento ao longo dos últimos anos devido a nova dinâmica econômica impulsionada pelos megaempreendimentos instalados, como pode-se visualizar nos Quadros 5 e 6. Como já citado anteriormente neste artigo, o município de Itaguaí passa por grandes investimentos desde o início da década de 2000, fazendo com que sua receita tenha tido aumentos permanentes devido o incremento tributário. No entanto, obteve uma diminuição

de sua receita em 2013, como pode evidenciar os dados do quadro 5.

Quadro 5: Receitas de Itaguaí-RJ

Receitas e Despesas de ITAGUAÍ em Milhões de Reais									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas	135	184	243	236	236	323	416	538	515
Var%		36%	32%	-3%	0%	37%	29%	29%	-4%
Despesas	129	183	225	227	261	326	396	527	446
Var%		42%	23%	1%	15%	25%	22%	33%	-15%

Fonte: Elaborados pelos autores com dados extraídos do TCE-RJ- Contas Gestão Pública, 2016.

Já o município de Seropédica – RJ passa a ter maior notoriedade a partir do anúncio da construção do Arco-Metropolitano, motivo pelo qual atraiu novos megaempreendimentos para a região. Com isso, Seropédica – RJ, diferente de Itaguaí – RJ, tem aumentos consideráveis de sua receita somente a partir de 2010, como pode evidenciar nos dados do quadro 6.

Quadro 6: Receitas de Seropédica-RJ

Receitas e Despesas de SEROPÉDICA em Milhões de Reais									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas	49	53	66	82	87	103	129	148	178
Var%		9%	23%	25%	6%	18%	26%	15%	20%
Despesas	44	53	63	79	88	103	137	143	178
Var%		19%	19%	26%	11%	16%	34%	4%	24%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TCE-RJ- Contas Gestão Pública, 2016.

Tem-se também a quase estagnação das receitas dos municípios entre os anos de 2008 e 2009 devido à crise financeira mundial que abalou as transações comerciais e desacelerou a economia, e não deixou de impactar nas economias dos municípios aqui estudados.

Quadro 7: PIB Seropédica-RJ

PIB A PREÇOS CORRENTES DE ITAGUAÍ E SEROPÉDICA em Milhões									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Itaguaí	1.926	1.936	2.493	2.607	2.145	4.660	5.234	6.141	7.003
Var%		1%	29%	5%	-18%	117%	12%	17%	14%
Seropédica	411	443	505	577	659	914	1.102	1.226	1.837
Var%		8%	14%	14%	14%	39%	21%	11%	50%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE CIDADES, 2016.

Pode-se também verificar nas figuras 1 e 2 a interessante evolução do Produto Interno Bruto a preços correntes, que deflagra o intenso crescimento que os municípios de Itaguaí de Seropédica obtiveram nos últimos anos. O município de Itaguaí nos anos de 2010 tem um crescimento do PIB extraordinário, quando mais que dobra de PIB em relação ao ano anterior, conforme visto no Quadro 7. Este acontecimento só foi possível devido aos megaempreendimentos instalados em Itaguaí, principalmente na região portuária. É notório o alto crescimento do PIB que Itaguaí obteve nos últimos anos, mesmo que com forte oscilação, foi em sua maior parte superior ao crescimento do PIB nacional.

Figura 1: Evolução do PIB de Itaguaí-RJ



Fonte: IBGE CIDADES, 2016

O município de Seropédica passa por situação similar ao de Itaguaí, obtendo crescimento do PIB considerável ao longo dos anos estudados. Com crescimento mais estável que o de Itaguaí, Seropédica passa a ter seu “boom” de crescimento em 2010 também, a partir da conclusão de trechos das obras do Arco-Metropolitano. Ainda assim, Seropédica obtém um crescimento muito relevante em 2013, quando aumenta seu PIB em 50% com relação ao ano anterior, conforme visto na figura 2.

Figura 2: Evolução do PIB de Seropédica-RJ



Fonte: IBGE CIDADES, 2016.

Dado o crescimento do PIB que os municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ tiveram nos últimos anos, foi fator primordial para que houvesse melhora no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos mesmos, visto que este índice tem a Renda como variável. Sendo assim, os municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ alcançam a marca de 0,715 e 0,713 respectivamente no IDHM, o que é considerado índices altos.

Quadro 8: Evolução do IDHM de Itaguaí e Seropédica

IDHM de Itaguaí e Seropédica		
Municípios	2000	2010
Itaguaí-RJ	0,589	0,715
Seropédica-RJ	0,586	0,713

Fonte: IBGE CIDADES, 2016

#### 4.O CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE ITAGUAÍ-RJ E SEROPÉDICA-RJ

A Gestão Social pode ser analisada como a tomada de decisões em conjunto dos atores sociais: Mercado, Sociedade Civil e Poder Público, ou seja, nenhum desses atores se sobrepõe ao outro, mas através da dialogicidade e transparências dos processos entram em comum acordo para o desenvolvimento das ações que tangenciam a todos envolvidos. De acordo com Tenório (2013) o controle social tem como “fim último” a emancipação dos atores sociais.

Segundo Tenório (2013 p. 21) os critérios que visam à avaliação nos processos deliberativos podem ser elencados como tais:

“-Processo de discussão: avaliado pelos critérios: Canais de difusão, Qualidade da informação, Espaço de transversalidade, Pluralidade do grupo promotor, Órgãos de acompanhamento, Relação com outros processos participativos.”

“-Inclusão: avaliado pelos critérios: Abertura dos espaços de decisão, Aceitação social, política e técnica, Valorização cidadã.”

“-Bem comum: avaliado pelos critérios: Objetivos alcançados, Aprovação cidadã dos resultados.”

Desta maneira é válido aplicar o conceito de Controle Social, bem como os critérios e as ferramentas que visam a aplicabilidade na gestão dos municípios de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ. Segundo Siraque (2009, p. 103 *apud* TENÓRIO, 2012, p.30) é:

“... ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da

sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo.”

Embora exista a Lei de Acesso à informação garantida a todos os cidadãos, observa-se a falta de transparência no município de Seropédica – RJ no gerenciamento de suas contas públicas. Um dos canais pelo qual prefeitura de Seropédica – RJ poderia universalizar as informações seria através do seu site institucional, no entanto as contas do município não podem ser fiscalizadas pela sociedade civil, conforme exposto na figura 1. Há um obstáculo entre a atuação do poder público com os atores sociais. Vale ressaltar que o mecanismo de fiscalização das contas públicas também é objeto do Controle Social.

Figura 1: Sítio Eletrônico da Transparência da Prefeitura de Seropédica – RJ



Fonte: Elaborado pelos autores, 2016.

O Controle Social serve como instrumento de participação dos atores sociais, em Itaguaí-RJ pode-se observar que houve utilização desse mecanismo durante o processo de cassação do ex-prefeito Luciano Mota, conforme pode ser verificado pela entrevista concedida de uma cidadã itaguaiense interessada, que participou ativamente dos protestos contra o ex-administrador municipal cassado, que:

“... estive em Brasília, mais ou menos

há dois meses para fazer as parcerias. Porque é aquilo que eu te falei, o Projeto de Ouvidoria é um projeto meu que ele no percurso de cassação do Luciano Motta que nós ligamos depois de um ano e seis meses, que nós acampamos na Câmara Municipal até o afastamento dele pela Polícia Federal (PF). (...) nós sofremos perseguições, ameaças, especulações, como eu posso te falar, ridicularizados por boa parte da sociedade que não acreditava e como nós tínhamos noção do que era o grau dos desvios e como era feito, nós passamos a fazer parte do controle. Como que era isso de fazer parte do uso e a cultura de leitura dos jornais, do uso de sites de controle, de sites de transparência, então, automaticamente nós passamos a fazer parte do controle dentro desse movimento.”

Além de o território ser palco de diversos megaempreendimentos e devido a este fato ocorrer o processo de perda da identidade do local como aponta Vainer (2007), há uma baixa participação dos atores sociais do controle social (IKEDA JÚNIOR, 2016).

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo analisar os impactos socioeconômicos dos megaempreendimentos nas cidades e Seropédica-RJ e Itaguaí-RJ na última década. Foi feito um levantamento de dados do montante de capital destes megaempreendimentos e como impactou no IDHM, na receita e no PIB destes dois municípios referidos e se as transformações econômicas ocorridas, ou por assim dizer, o desenvolvimento, tiveram participação social e controle social nas tomadas de

decisões quanto aos investimentos.

Os investimentos destes megaempreendimentos tiveram um total de R\$ 5,9 bilhões entre os anos de 2010 e 2012 marcados por investimentos na CSN, Porto do Sudeste, Gerdau, Coquepar, além do Arco Metropolitano e investimentos federais em urbanização. Já entre os anos de 2012 e 2014 os investimentos somaram um total de R\$ 9,7 bilhões pelos investimentos no Estaleiro da Marinha do Brasil, Terminal da Usiminas, Porto de Itaguaí, Porto do Sudeste e Cedae. Tais montantes de investimentos dão as cidades de Itaguaí de Seropédica o posto de serem as duas cidades que tiveram os maiores investimentos dentro da Baixada Fluminense.

Contudo tais empreendimentos além de terem suas externalidades positivas e seus transbordamentos no desenvolvimento local, também trouxeram consigo externalidades negativas para as regiões onde foram instaladas. Fato marcante é o aumento da poluição na Baía de Sepetiba e os problemas ambientais tidos nas instalações do Aterro Sanitário-CTR.

Outro aspecto marcante foi que diante das transformações econômicas ocorridas nos municípios estudados, os poderes públicos locais não buscaram promover a participação social. Mesmo os municípios obtendo avanços nos índices de IDHM e renda per capita, a população se mostrou descontente com a gestão do desenvolvimento das cidades, tendo como ato mais importante a pressão social, em 2014, das instituições de Itaguaí pelo afastamento do então prefeito da época por indícios de corrupção.

Em meio a este cenário de diversas transformações multidimensionais, verificou-se baixa participação social diante da chegada dos megaempreendimentos em Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ.

Os instrumentos jurídicos e cíveis se mostraram falhos ou com uma perspectiva de desenvolvimento inadequada às necessidades de expansão dos municípios supracitados.

As receitas, bem como o Produto Interno Bruto de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ verificaram um incremento substancial na última década, paralelo a uma melhoria nos índices de desenvolvimento humano medidos pela ONU. Faz-se uma ressalva que apesar do bom desempenho no IDHM e no cenário financeiro local, diversos casos de corrupção, instabilidade política e falta de transparência permearam as administrações de Itaguaí-RJ e Seropédica-RJ.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. Tese (doutorado em administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CEPERJ. **Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FIRJAN. **Decisão Rio: Investimentos 2012-2014**. Disponível em: <http://www.decisaorio.com.br/downloads>. Acesso em: 20 jun. 2016.

IKEDA JÚNIOR, R. **Gestão Social e Controle Social no Bairro Carioca de Santa Cruz e Itaguaí – RJ: Um Olhar Sobre o Desenvolvimento Local no Território dos Megaempreendimentos**. Projeto de Pesquisa. Seropédica: 2016.

IKEDA JÚNIOR, R.; VIDAL, M. O. ; VILLELA, L. E. **O Processo Político de Impedimento do Prefeito de Itaguaí - RJ: Uma Análise Pela Ótica do Controle e da Gestão Social**. In: IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2016, Porto Alegre. *Gestão Social e Cidadania: O Controle Social no Desenvolvimento Regional*, 2016.

ITAGUAÍ. **Prefeitura Municipal de Itaguaí**. Disponível em < <http://www.itaguai.rj.gov.br/>> Acesso em 20 jun. 2016.

MARTINS, G. R. **Atores hegemônicos (velhos e novos) e a organização do território fluminense: o porto de Itaguaí e o porto do Açú**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, p. 1172-1183, 2014.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEROPÉDICA, **Prefeitura Municipal de Seropédica**. Disponível em < <http://seropedica.rj.gov.br/> > Acesso em 20 jun. 2016.

TCE-RJ. **Contas Gestão Pública dos Municípios**. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-gestao-publica-dos-municipios>. Acesso em: 20 jun. 2016.

TENÓRIO, F. G. ; CANÇADO, A. C. ; SAUSEN, J. O ; VILLELA, L. E. **Gestão Social e Gestão Estratégica: Experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

VAINER, C. B. **Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da fragmentação**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, N. 1, P. 12, 2007.

VILLELA, L. E. ; SANTANA, J. S. ; GUEDES, C. A. M. **Desenvolvimento territorial sustentável e desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí - RJ**. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 9, p. 846-867, 2011.

\_\_\_\_\_, L. E. ; MACEDO, L. F. A. ; NASCIMENTO, C. A. S. ; COSTA, E. G. **A Fragilidade da Atuação dos Conselhos Comunitários na Condução do Plano Diretor de Itaguaí - RJ - Uma Situação de Alerta ao Desenvolvimento Sustentável**. Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC), v. V.17, p. 134-148, 2015.





# O DILEMA ENTRE A EXTERNALIDADE DA PRODUÇÃO COMUNITARIA E A COLABORAÇÃO DE PEQUENAS COOPERATIVAS AUTO-GESTIONADA: ANÁLISE EXPERIMENTAL DO PAPEL ASSUMIDO PELA PERSPECTIVA TEMPORAL, A COMUNICAÇÃO E AS SANÇÕES MUTUAS.

Juan Leandro Munt\*

\*Docente Regular del Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Miembro Investigador del Instituto de Desarrollo Regional. Miembro del Instituto Tecnológico Río Cuarto Correo electrónico: [jmunt@fce.unrc.edu.ar](mailto:jmunt@fce.unrc.edu.ar) .

## RESUMO

A Teoria Moderna da Firma centrou-se na análise de empresas hierárquicas, mostrando uma relutância em estudar os processos de autogestão. Na verdade, com a exceção de certas contribuições marginais, sob o preconceito teórico de que todos os agentes se comportam sob parâmetros racionais, uma evidência empírica, robusta que enfatiza a existência de uma diversidade de empresas não convencionais que responde foi ignorada, a uma lógica baseada na horizontalidade, conseguiu manter processos bem-sucedidos de autogestão ao longo do tempo, uma sobrevivência sustentada. Na verdade, a literatura econômica mostrou um ceticismo marcado sobre a capacidade de sobrevivência das pequenas cooperativas, assumindo que as estratégias egoístas individuais prevalecendo sobre o interesse coletivo.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o surgimento de resultados empíricos de ação coletiva, usando Teoria do Jogo e análise experimental, de modo a incorporar certas variantes ao cenário estático que melhor represente a situação de interdependência na qual estão inseridas ideias cooperativistas. Em particular, analisamos os efeitos sobre o comportamento dos agentes decorrentes da adição de determinadas regras do jogo (instituições) do que da perspectiva do design institucional, possibilitam a cooperação. O principal resultado do trabalho ressalta que uma mal instituição inchada, que consegue fazer surgir a cooperação como resultado empírico, abrindo no campo da economia de organizações novas perspectivas para o estudo de confiança e capital social.

**Palavras-chave:** Cooperativas. Autogestão Análise Experimental Comunicação Cooperação

## ABSTRACT

The Modern Theory of the Firm has focused on the analysis of hierarchical firms, showing its reticence to the study of self-management processes. In effect, -except for certain marginal contributions- under the theoretical preconception that all the agents behave under rational parameters, it has been completely disregarded some robust empirical evidence emphasizing the existence of a diversity of non-conventional firms, that responding to a logic based on horizontality, manage to sustain successful self-management processes in time -read, a sustained survival-. In effect, economic literature has evidenced noticeable skepticism about the survival capacity of small work cooperatives presupposing that selfish individual strategies prevail over collective interest.

The present work proposes to analyse the emergence of empirical results of collective action making use of the Game Theory and the experimental analysis, with the purpose of incorporating certain variants to the static scenario that best represents the interdependence situation in which cooperativists are immersed. Specifically, the effects over the behavior of agents that arise from adding certain rules of game (institutions) that make cooperation possible, from the perspective of institutional design, are analysed. The main result of the work highlights that a Robust Institutional Mesh succeeds in making cooperation emerge as empirical result, opening new perspectives for the study of Trust and Social Capital, in the field of Organizational Economics.

**Key-Words:** Cooperatives. Self-management. Experimental Analysis. Communication. Cooperation.

## RESUMEN

La Teoría Moderna de la Firma se ha abocado al análisis de firmas jerárquicas, mostrándose reticente al estudio de los procesos de autogestión. En efecto, -a excepción de ciertas contribuciones marginales- bajo la preconcepción teórica de que todos los agentes se comportan bajo parámetros racionales, se ha hecho caso omiso a una robusta evidencia empírica que enfatiza sobre la existencia de una diversidad de firmas no convencionales que respondiendo a una lógica basada en la horizontalidad, logran sostener en el tiempo procesos exitosos de autogestión -léase, una supervivencia sostenida-. En efecto, la literatura económica ha evidenciado un marcado escepticismo sobre la capacidad de supervivencia de las pequeñas cooperativas de trabajo, al presuponer que las estrategias individuales egoístas prevalecen sobre el interés colectivo.

El presente trabajo se propone analizar la emergencia de resultados empíricos de acción colectiva valiéndose de la Teoría de Juegos y el análisis experimental, a los fines de incorporar ciertas variantes al escenario estático que mejor representa la situación de interdependencia en la que se ven insertos los cooperativistas. En concreto, se analizan los efectos sobre el comportamiento de los agentes que surgen de adicionar ciertas reglas de juego (instituciones) que desde la perspectiva del diseño institucional hacen posible la cooperación. El principal resultado del trabajo pone en relieve que una Malla Institucional Robusta logra hacer que la cooperación emerja como resultado empírico, abriendo en el campo de la Economía de las Organizaciones nuevas perspectivas para el estudio de la Confianza y el Capital Social.

**Palabras-Clave:** Cooperativas. Autogestión. Análisis Experimental. Comunicación. Cooperación.

**1. LA GOBERNANZA INTERNA DE LAS PEQUEÑAS COOPERATIVAS DE TRABAJO: UNA INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA AUTOGESTIÓN.**

El análisis económico de la empresa es reconocido en la actualidad como uno de los ejes más dinámicos de la Microeconomía, consecuencia del sostenido crecimiento que ha experimentado la Nueva Economía Institucional (NEI) en las últimas cuatro décadas. Al respecto, corresponde subrayar que recién a inicio de los años 70 la Economía logró abocarse de lleno en el estudio de la naturaleza de la firma estándar<sup>1</sup>, logrando avanzar en problemáticas críticas tales como: a) su estructura de gobierno y la consecuente distribución interna del poder (tanto en las estructuras de mando como de supervisión), b) los sistemas de incentivos que rigen la gestión y asignación de los factores de la producción; como también así, c) aquellos mecanismos de coordinación que se erigen sobre las bases del Control Residual que ostentan los propietarios - instrumento a partir del cual las acciones individuales de los subalternos son encauzadas deliberadamente hacia la maximización del beneficio de la empresa (objetivo de los propietarios).

Los sustantivos aportes desarrollados por la NEI en esta materia, han permitido el surgimien-

<sup>1</sup> El primer estudio sobre la estructura interna de la firma fue realizado por R. Coase en el año 1937 con la publicación del emblemático artículo “*The Nature of the Firm*”, a partir del cual se introdujo por primera vez el concepto de Costo de Transacción. Dicho precedente, sentó las bases para que en décadas posteriores nuevos aportes consoliden un enfoque contractualista al interior de la NEI. Todo ello, consecuencia del crecimiento vinculado entre la Teoría de los Costos de Transacción –véase Williamson 1975,1996- junto con la Teoría de los Derechos de Propiedad –véase Alchian y Demsetz, 1972; Williamson 1975,1995-.

to de la Economía de las Organizaciones (EO) -en inglés *Organizational Economics*- como una subdisciplina -circunscripta dentro de los límites epistemológicos y metodológicos de la NEI- abocada especialmente al estudio de la distribución de poder, la asignación de tareas, el control de desempeño y el sistema de incentivos que cotidianamente acontecen al interior de una empresa estándar<sup>2</sup>. Bajo este marco conceptual, se ha concebido un vasto número de trabajos de alto rigor científico que han dado cuerpo al estudio de la Gobernancia Interna (GI)<sup>3</sup> de la empresa, enten-

<sup>2</sup> En retrospectiva histórica, se hace posible reconstruir (y deconstruir) el surgimiento y la consolidación de la EO, como consecuencia de un rica retroalimentación teórica y empírica que involucró un sustantivo proceso dialógico entre economistas -de la talla de los referenciados en la cita n°2- e historiadores de empresas –concretamente, A. Chandler y sus discípulos del *Reserch Center in Enterpreneurial History* perteneciente a la Universidad de Harvard- involucrados metodológicamente en el estudio de la gran empresa anglosajona sobre los criterios metodológicos impuestos por la NEI. Al respecto, las obras de Jensen y Meckling (1976), Fama y Jensen (1983), Chandler (1978) y Milgrom y Roberts (1992), permitieron caracterizar a la firma estándar a través de los siguientes items: a) constituida legalmente mediante cuotas fácilmente comercializables en el mercado (en concreto, bajo la forma impersonal de Sociedad Anónima), b) cuya gerencia se encuentra escindida de la propiedad; y c) que se financia conforme un ratio de apalancamiento estándar -proveniente principalmente de fuentes perteneciente al sistema bancario y el mercado de capitales-. En virtud de ello, la NEI se permite una reinterpretación desde la lógica contractual, asumiendo que ésta es una mera yuxtaposición de contratos concretados entre agentes libres y deliberadamente organizados, donde quienes se disponen a asumir el riesgo de mercado –es decir, los propietarios- se reservan a sí mismos el Control Residual de la firma. (Copeland, Weston y Shastri; 2005).

<sup>3</sup> La EO se propone como objetivo estudiar tanto la naturaleza; como también así

esta ésta como aquella problemática inherente a la estructura interna de la firma abocada a estudiar específicamente las relaciones de interdependencia estratégica -de naturaleza vertical y horizontal-, como también así el impacto que los diversos sistema de incentivos provocan sobre las acciones de los agentes y su correlato en los resultados económicos.

En la actualidad, -y a excepción de verdaderas e innovadoras contribuciones marginales- la totalidad de los trabajos provenientes de la EO (tanto en el plano teórico como empírico) hacen de la firma estándar el único objeto de estudio válido para sus investigaciones. En este marco, cimentándose sobre la trayectoria de ciertos modelos formales -erigidos sobre la base de la *Racionalidad Instrumental*- los investigadores incorporados al programa científico de la NEI enfatizan sobre las bondades institucionales de la adopción de estructuras de gestión basadas en jerarquías, ya que éstas últimas son concebidas como las únicas capaces de mantener cohesionada a la firma estándar en el tiempo bajo la representación analítica de una *Solución de Coordinación* –un escenario que emerge como *Equilibrio Pareto Superior* (es decir, como una solución estable y eficiente)-.

Sin embargo, a pesar de que las tendencias teóricas provenientes de la NEI manifiestan un marcado escepticismo metodológico (y teórico) sobre el gobierno de las empresas o también llamado Gobernanza (Integral) de la firma. Al respecto, siguiendo convenciones metodológicas y con fines estrictamente analíticos-instrumentales, la EO ha procedido a particionar el análisis de la Gobernancia Integral entre: Gobernanza Externa (léase, el estudio de marcos institucionales y contratos que minimizan los riesgos de la interacción empresa-contexto), y Gobernanza Interna (léase, el estudio de aquellos sistemas de incentivos que permiten arribar a una estructura organizacional óptima) (Sachetti y Tortia, 2012; Tortia, Knox Haly y Jensen; 2014).

las posibilidades (reales y potenciales) de supervivencia que experimentan aquellas empresas que decidan adaptar estructuras de gestión no convencional, lo cierto es que una novedosa y promisoriosa línea de investigación dentro de la EO, se ha abocado recientemente al estudio de la GI de empresas cooperativas, tomando como eje partida una robusta evidencia empírica sobre firmas de estructura horizontal que son (y han sido) capaces de autoproverseer mecanismos de gestión (*prima facie*, no jerárquicos) exitosos y sostenibles en el tiempo. Todo ello, con la finalidad de avanzar por adición (y no por oposición) en darle densidad y completitud a la Moderna Teoría Económica de la Firma -partiendo siempre del reconocimiento de la riqueza heurística y bondades explicativas que la EO ha experimentado en las últimas décadas- (Báez Mellián (2008); Bretones y Jaimez (2009); Sachetti y Tortia (2010, 2012), Tortia (2011), entre otros).

En esta línea, corresponde subrayar que el desarrollo de estas nuevas investigaciones sobre la autogestión de las empresas cooperativas (desde una perspectiva verdaderamente innovadora dentro de la EO), ha sido impulsado por la incorporación al interior de la NEI de novedosos instrumentos metodológicos aplicados al estudio de la acción colectiva. En concreto, es posible sostener que el surgimiento de estudios experimentales ha facilitado el abordaje de resultados cooperativos que no emergen en el plano teórico como soluciones tradicionales (equilibrios), sino que por el contrario son la materialización latente de escenarios intrínsecamente inestables y altamente dependiente de factores tales como: la dinámica -falible y perfectible- propia de la construcción institucional de los agentes -denominada, *Malla Institucional*-; como también así factores conductuales -inherentes a la *Economía del Comporta-*

miento-, que responden a una lógica diferente de la impuesta por los cánones de la *Racionalidad Instrumental*.

Por lo hasta aquí expuesto, el presente trabajo se propone como objetivo analizar (teórica y empíricamente) la efectividad de un conjunto de mecanismos institucionales (entendidos como reglas de juego) que son asociados causalmente (por la literatura de *Gestión Social*) como determinantes para resultados exitosos de autogestión en Cooperativas de Trabajo de pequeña escala -en adelante PECA-, que se supone -en abstracto- se encuentran inmersas dentro los límites conceptuales circunscriptos por la definición de Autogestión Plena<sup>4</sup>. Para alcanzar dicho fin, el trabajo se

4 A pesar de la perspectiva ontológica e ideológica que nuclea al movimiento cooperativo y de las definiciones que en abstracto de éste se derivan, lo cierto es que, a juzgar por sus prácticas, un número considerable de firmas constituidas legalmente como cooperativas, desde una perspectiva institucional -al menos- no corresponden ser incluidas junto con aquel grupo de firmas que promueven el desarrollo de una veta política del asociado y lo involucran fuertemente en las decisiones de la firma mediante acciones concretas dirigidas hacia la consecución del objetivo colectivo. Éste fenómeno de vieja data, es abordado conceptual y metodológicamente con atino por referenciados autores especializados en Economía Social y Solidaria (generalmente de origen brasileño), quienes en la búsqueda de establecer un criterio de demarcación preciso, plantean enfáticamente la distinción entre las Cooperativas Populares y las Cooperativas Comerciales. Sucintamente, es posible afirmar que la distinción entre ambas radica en la naturaleza de los procesos de acción colectiva que definen los rasgos fundamentales de cada una de las respectivas GI. Al respecto, mientras que las Cooperativas Comerciales responden a estructuras de mando jerárquicas con un poder real ostentado por una minoría claramente identificable, el ideal de Cooperativa Popular es asociado de forma directa con un proceso de Autogestión Plena, aunque se reconoce la existencia (en el plano empírico) de

organiza de la siguiente manera: en los primeros dos apartados, se procede a describir conceptual y analíticamente -apelando a la Teoría de Juegos- la perspectiva teórica proveniente de la línea más tradicional dentro de la EO (la cual argumenta sobre la inviabilidad de la autogestión de las PECA); posteriormente, el trabajo avanza en el contraste entre las principales predicciones teóricas y los resultados de un análisis experimental diseñado especialmente a los fines de situar a estudiantes de grado de Ciencias Económicas dentro de diversas versiones de un juego donde se simulan posibles escenarios de autogestión de una Empresa Cooperativa (EC). Finalmente, se culmina con una serie de reflexiones finales que abre nuevas líneas de trabajo dentro de la Economía del Comportamiento.

niveles de autogestión menos avanzados (Culti, 2002; Cardoso Cançado, y, Cançado, 2009)

De este modo, siguiendo a Peixoto de Alburquerque (2003) y a Zamagni y Zamagni (2010) puede considerarse que una EC se encuentra inmersa dentro de un proceso de Autogestión Plena cuando: a) los mecanismos democráticos se encuentran plenamente legitimados entre sus miembros, y en consecuencia éstos tienen rápido acceso (y a bajo costo) a instancias de participación que les permiten no solo tomar decisiones, sino también plantear disidencias y resolver conflictos; b) las relaciones interpersonales se erigen sobre las bases de instituciones -léase, normas y reglas formales e informales (muchas de ellas autoimpuestas)- que refuerzan el concepto de poder compartido y evitan la consolidación de cuotas altas de poder en manos de un número reducido de miembros; y finalmente, c) la valoración relativa -tanto personal como colectiva- del rol que asumen las personas dentro de la empresa es marcadamente superior al asumido por el capital, y a partir de allí se definen formas innovadoras de organizar el trabajo, la producción, y el capital a los fines de proteger los intereses colectivos de los miembros.

## 2. EL ESCEPTICISMO METODOLÓGICO DE LA EO SOBRE LAS PROBABILIDADES DE SUPERVIVENCIA DE LAS PECA: EL DESARROLLO DE UNA LÍNEA ARGUMENTAL SUSTENTADA EN EL COMPORTAMIENTO RACIONAL DE LOS AGENTES Y LAS EXTERNALIDADES DE LA PRODUCCIÓN COMUNAL.

La Economía Social y Solidaria a través de una serie de propiedades inherentes a la naturaleza de su GI, define a las PECA como una firma: a) que da prioridad a las personas por sobre el capital, por lo que se encuentra constituida por un número reducido de agentes con derechos personales intransferibles -léase, firma cerrada-, b) donde todos los trabajadores se encuentran involucrados activamente en la gestión colectiva de los recursos de la firma -lo que comprende tanto, la definición de los aportes de esfuerzos individuales de cada uno de los miembros (y los métodos de supervisión colectiva), la toma de decisiones de administración y uso del capital común; como también así la definición de los criterios de distribución del excedente no capitalizado-; y finalmente c) donde la acumulación y el uso del capital común se efectúa casi en su totalidad mediante reservas indivisibles a los fines de financiar proyectos propios y soportar futuras contingencias económicas (a los fines de evitar el riesgo de desfinanciación) -lo cual *prima facie* define un escenario de alta complejidad cuando se combina la alta rivalidad de dichos recursos con una estructura de gobierno democrático-. (Salasar Terrenos y Galve Górriz, 2008; Borzaga y Tortia; 2009; Navarra, 2010 Santos Dominguez, 2013; entre otros).

En este marco y conforme a los lineamientos metodológicos de la NEI (Bowles, 2010), en un intento de avanzar desde una definición conceptual hacia una conceptualización metodológica, la EO ha asimilado de forma directa -y por analogía- a la PECA con un Recurso de Uso Común (RUC) de escala finita y acceso limitado<sup>5</sup> -también conocido como Común-. Luego, procede a objetivarla como un bien de propiedad colectiva gestionado por "n" agentes (número finito) -los cooperativistas-, los cuáles -desde la perspectiva individual- se encuentran inmersos en un problema de acción colectiva de carácter dinámico y repetido en el tiempo<sup>6</sup>. De este modo, la cuota parte de

5 La PECA se asimila con un RUC de acceso limitado para un número "n" finito de agentes, puesto que se considera que en el corto y mediano plazo existen límites de ingreso y egreso claramente definidos para la empresa. Todo ello, conforme se concibe dificultoso la incorporación de agentes externos a la empresa (lo cual requiere generalmente mayorías absolutas de los miembros existentes); como también así, muy costoso el retiro del cooperativista de la firma (dada la pérdida individual del capital acumulado tanto por requerimientos jurídicos como por decisión colectiva en concepto de reservas indivisibles).

6 Tomando como referencia, las conceptualizaciones realizadas en la obra de Ostrom, Gardner y Walker (1994), es posible definir el Problema de Acción Colectiva que acontece al interior de una PECA como un problema que afecta tanto el presente, como también así el futuro de la empresa. En concreto, el éxito de los agentes queda supeditado a la capacidad que experimenten los propios cooperativistas de administrar de manera equilibrada en el tiempo, dos tipos de acciones individuales, simultáneas e interdependientes: por un lado, la tasas de provisión de esfuerzo; y por el otro, el nivel de apropiación del excedente de la firma. De este modo, bajo esta perspectiva analítica es posible concebir a este tipo particular de firmas como un recurso -o acervo colectivo de unidades de stock- que cuenta con la posibilidad de regenerar nuevas unidades de excedente en el tiempo -variable de flujo-, siempre que los niveles

excedente de cada uno de los involucrados (entendidos como usuarios internos) es una incógnita que procede a develarse período tras período, a partir de la información que aporta la trayectoria de comportamiento colectivo de los cooperativistas en el tiempo.

Desde una perspectiva formal, es posible afirmar que esta línea preponderante dentro de la NEI, concibe en abstracto la problemática de la GI de la PECA, como un Problema de Acción Colectiva (PAC) de difícil resolución técnica, por lo que la EO procede a asociar -por analogía científica- el escenario de decisión en el que se ven inmersos los cooperativistas con la potente -y altamente persuasiva- Tragedia de los Comunes, también conocida como Alegoría de los Pastores<sup>7</sup>. Como corolario, la relación de interdependencia estratégica subyacente es modelizada como una variante del Dilema del Prisionero -en adelante

de extracción colectiva no superen a las tasas de provisión de esfuerzo.

<sup>7</sup> Un modelo microeconómicamente fundamentado, con dimensiones tanto políticas como económicas que devela que un objetivo común no es condición de suficiencia -bajo ninguna perspectiva teórica- para que agentes que se suponen racionales -desde la lógica de la Racionalidad Instrumental- logren alinear sus acciones con el bienestar colectivo (Gordon, 1954; Scott, 1955; Olson, 1965; Hardin, 1968). Por el contrario, se plantea en oposición a la Teoría Social de los Grupos -de impronta sociológica y ampliamente difundida en la década de los años 50- que los agentes de comportarse racionalmente actúan como si la propiedad comunal no fuese de su propia pertenencia -no presentando incentivos, para procurar la sustentabilidad del recurso-. En palabras del propio Hardin: “La ruina es el destino al que se dirigen todos los agentes, cada cual procurando su propio beneficio en un mundo que cree en el bienestar de los comunes. La libertad de acción de acción resulta en un desastre para todos” (Hardin, 1968, p. 1244; traducción del autor)

DP-, que permite finalmente arribar a la conclusión (y predicción) teórica de que la autogestión conduce a una única solución de equilibrio, que en simultáneo presenta la doble característica de ser: *Pareto Inferior*<sup>8</sup> y estar asociada en abstracto con el colapso de la firma (por sobreexplotación)<sup>9</sup>.

A esta instancia del desarrollo teórico, corresponde subrayar que las ampliamente conocidas y difundidas hipótesis refutables provenientes de Moderna Teoría de la Firma se encuentran subeditadas a dos instrumentos analíticos (léase su-

<sup>8</sup> Los trabajos de Alchian y Demsetz (1972) –titulado “*Production, Information Cost and Economic Organization*”- y de Jensen y Meckling (1976) –titulado “*Theory of the Firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*”-, (junto a un selecto número de trabajos ampliamente referenciados) han dado cuerpo a la EO y la Moderna Teoría de la Firma (de fuerte impronta neoinstitucionalista). En dichos *papers* seminales se sostiene explícitamente que la naturaleza jerárquica de la firma surge como consecuencia racional de los propietarios, a los fines de mediar eficientemente en las relaciones económicas en que se ven involucrados con el resto de los agentes participantes del proceso productivo (dado que la información se presenta siempre de forma incompleta e imperfecta). Consecuentemente, el poder residual que ostentan los propietarios, es el que permite asignar funciones por cargo y retribuir por productividad promedio (entendida como un *second-best* de la retribución por productividad marginal). Sin embargo, en firmas no convencionales (tales como las estructuradas horizontalmente) se afirma que los incentivos terminan siendo perniciosos, porque dada la imposibilidad de discriminar el aporte individual al resultado colectivo, se producen incentivos (dado las condiciones de existencia de *moral hazard*) para la ejecución de manera simultánea (y racional) de acciones de tipo *free-rider* de parte de todos los agentes. Observación: esta perspectiva es sostenida actualmente por trabajos realizados por destacados especialistas (dentro de la NEI) tales como: Cornforth (2004); Von Pischke y Rouse (2004), Birchall y Simmons (2010), entre otros.

puestos) fundamentales: por un lado, el *Sistema de Incentivos* -léase, normas y reglas formales e informales que desde la perspectiva metodológica definen una versión específica del juego- ; y por otro, la lógica de comportamiento de los agentes -léase, en el marco de la presente problemática los patrones de racionalidad que definen la acción de cada cooperativista-. Al respecto, al analizar la trayectoria teórica de la NEI, se vislumbra un importante sesgo metodológico hacia el análisis del primer plano -conocido también bajo la denominación del estudio del Diseño Institucional-, mientras que se observan solo contribuciones marginales (de fuerte rigor metodológico y epistemológico)<sup>10</sup> en el segundo -dado que el supuesto de *Racionalidad Instrumental* es muy potente dentro de la corriente principal de la Economía,

<sup>9</sup> Sobre la inspiración de obras fundamentales tales como la de Sen (1966) Brewer y Kramer (1979, 1986) y Axelrod (1984), comienza a tomar fuerza dentro de la NEI una línea de trabajo no hegemónica -pero de crecimiento sostenido- tendiente a estudiar aspectos motivacionales de la conducta de los agentes (indagando las implicancias de la presencia de Preferencias Heterogéneas entre los agentes). Consecuentemente, para el estudio de la acción colectiva, la NEI procede actualmente a combinar modelos teóricos provenientes de la Teoría de Juegos –léase, equilibrios sustentados estrictamente sobre la Racionalidad Instrumental-, con estudios experimentales (provenientes de estudios de laboratorio propios de la Economía Experimental). Esto último, ha permitido brindar algunas explicaciones basadas en la Economía Conductual (al menos, *ex post*) que a partir de los principios de la Racionalidad Limitada han logrado echar luz sobre resoluciones de acción colectiva (altamente recurrentes en el plano empírico) que no emergen como equilibrios convencionales de Juego –dando origen a los llamados Modelos de Acción Colectiva de Segunda Generación-. Obras destacadas en esta línea referenciables: Fehr y Gächter (2000); Ahn, Ostrom y Walker (2003), Borntein y Gilula (2003), Cardenas y Ostrom (2004) y Bialoskorski y Bachmann (2016); entre otros.

pues se constituye en el punto neurálgico sobre el cual es posible construir la convencional (y potente) estructura lógica-deductiva formalizable-.

De este modo, siguiendo la metodología tradicional la Moderna Teoría de la Firma, ha supuesto bajo una lógica de comportamiento racional -léase, Racionalidad Instrumental-, que los cooperativistas se desenvuelven en el marco de la empresa como agentes optimizadores, procediendo cada uno de ellos a maximizar el valor actualizado del beneficio esperado de su flujo de ingresos en el tiempo. Consecuentemente, y tomando como estructura teórica el DP, esta rama de la literatura ha insistido en que dado el escenario que enfrentan los cooperativistas -un sistema de incentivos que reproduce las condiciones de la Tragedia de los Comunes- éstos aplican correctamente altas tasas de descuento a los flujos de excedentes futuros (especialmente, los más alejados en el tiempo por ser racionalizados como altamente riesgosos). Luego, y dado que todos los agentes se suponen racionales -es decir, cada uno de ellos conoce que el otro también lo es-, los incentivos a incrementar las tasas de unidades de extracción de la cooperativa son tan altos que se constituyen en verdaderas estrategias dominantes para cada uno de ellos. Finalmente, el colapso interno de la estructura organizacional es concebido como una consecuencia lógica de externalidades en la producción comunal (lo cual deriva inexorablemente en una crisis de sobreexplotación).

En virtud de lo planteado hasta aquí, y tomando como referencia el marco conceptual anteriormente descrito -del cual se presentará una versión formalizada en el próximo apartado-, se hace comprensible las causas por las que la Moderna Teoría de la Firma ha evidenciado: por un lado, una alta reticencia (léase, escepticismo metodológico) al estudio de firmas de estructura hor-

izional (como las PECA), argumentando sobre su inviabilidad en el tiempo; como también así, que se haya consolidado una línea de investigación que enfatice en los problemas derivados de las externalidades de la producción comunal<sup>11</sup>. En concreto, y como cierre del presente apartado, es posible enumerar una serie de problemáticas de GI planteadas por la EO para las PECA, entre las que se destacan: a) estructura de incentivos inapropiados, b) ejecución generalizada de comportamientos oportunistas (léase, acciones de tipo *free-rider*) entre los cooperativistas -tales como: oportunismo, fraude, mala gestión; entre otros-, c) concentración del poder e información en manos de unos pequeños agentes -problema de información asimétrica y fraude-; d) administración inadecuada de los medios de producción y niveles inadecuados de supervisión -consecuencia de la disipación del Control Residual-, e) apatía de los miembros a la participación y el compromiso con la tarea colectiva; y finalmente, f) bajas tasas de reinversión y la consecuente desfinanciación de la empresa (Sucorra Aguilar, 2003; Spear, 2004; Pieperhoff, Hyslop y Roessl, 2016; entre otros).

### 3. DESCRIPCIÓN FORMAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LA AUTOGESTIÓN A

10 Al referirse a los modelos que recogen las externalidades de la propiedad comunal Ostrom plantea con claridad conceptual y contundencia:

En el corazón de cada uno de estos modelos está el problema del gorrón (free rider). Cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otras procuran, está motivada a no contribuir en el esfuerzo común y a “gorronear” los esfuerzos de los otros. Si todos los participantes eligieran “gorronear” no se produciría el beneficio común. La tentación de beneficiarse con el trabajo ajeno puede dominar el proceso de decisión, y así todos terminarán donde nadie quería estar (Ostrom, 1990, p. 32).

### PARTIR DEL ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA NEI: DEL TRADICIONAL ESCEPTICISMO DE LA EO HACIA LAS ESTRUCTURAS EMPRESARIALES HORIZONTALES A LA INVIABILIDAD TEÓRICA DE LA SUPERVIVENCIA DE LA PECA.

Tomando como referencia la modelización realizada por autores embebidos en el estudio de RUC desde la perspectiva metodológica planteada por la NEI –tales como Ostrom, Gardner y Walker; 1994; Cardenas y Ostrom, 2004; Castillo y Saysek (2004); Bowles, 2010; entre otros- y planteada en apartados anteriores la analogía conceptual entre una PECA y un RUC de pequeña escala y acceso limitado; es posible realizar la presente adaptación del modelo a nuestro objeto de estudio -más concretamente una PECA-<sup>12</sup>.

Se procede entonces, a definir un escenario de interdependencia estratégica donde intervienen un número finito y reducido de cooperativistas igual a  $n$ , los cuales poseen (cada uno) una dotación inicial de esfuerzo igual  $e$ . Además, se supone (en carácter de supuesto instrumental) que no existe la opción de asignar una parte de dotación inicial al ocio -en términos técnicos, ello implica que cada cooperativista debe agotar su dotación de  $e$  entre las opciones que se le plantea-. De este modo, cada agente tienen la libertad (variable de 11 Dada las distintas simbologías utilizadas por cada uno de los autores que abordan la problemática (en especial los citados en el párrafo de referencia), en el presente trabajo se fija como criterio adoptar la simbología planteada por Ostrom, Gardner y Walker (1994), fundamentando dicha decisión en dos razones metodológicas: a) presenta en simultáneo la versión más completa y simple de la problemática (exponiendo claramente el contraste entre la lógica individual y la lógica colectiva); b) es la representación formal del juego que mejor se adapta al trabajo experimental que se expone en apartados posteriores.

decisión) de distribuir todo su stock de esfuerzo -léase, el nivel inicial de  $e$ - entre dos (únicas) opciones alternativas: por un lado, una inversión libre de riesgo; y por otro, en la PECA (en este contexto, concebida como una inversión riesgosa), en donde se supone que la relación entre la apropiación del excedente colectivo y la provisión de  $e$  de cada agente, se definen a través de una relación directa que pondera el esfuerzo individual aportado al excedente colectivo generado.

Simbólicamente: a) denota el aporte  $e$  del cooperativista representativo  $i$  empleado en la PECA, b) representa la porción de dotación que aportará el cooperativista  $i$  en la inversión alternativa libre de riesgo; y c) simboliza el vector de dotación de  $e$  de los  $n$  agentes a la PECA.

Luego:

- a) Características de los pagos en la inversión alternativa: Cada unidad de  $e$ , aportada a la inversión libre de riesgo, le reporta a cada cooperativista una retribución fija de  $w$ .
- b) Características de los pagos cuando se invierte en la cooperativa: Se supone que la tecnología de producción de la cooperativa responde estrictamente (y de manera única) al esfuerzo aportado por los  $n$  cooperativistas -lo cuál puede ser expresado simbólicamente como -. Específicamente, se supone que la producción responde técnicamente a una estructura estrictamente cóncava -por lo que: ; ; -.

Conforme a lo hasta aquí desarrollado, y como consecuencia lógica-deductiva de suponer un patrón de comportamiento estrictamente racional para los  $n$  cooperativistas intervinientes en el juego -léase, dada la plena vigencia epistemológica del indi-

vidualismo metodológico-, luego es posible formalizar el problema de apropiación del cooperativista representativo  $i$  de la siguiente manera:

$$U_i(X) \begin{cases} we \text{ si } X_i = 0 \\ w(e - X_i) + \left(\frac{X_i}{\sum X_i}\right) F(\sum X_i) \text{ si } X_i > 0 \end{cases} \quad (1)$$

La resolución del presente juego, erigida sobre el principio de mejor respuesta enunciado por Nash, exige para que se materialice una solución estable (léase, de equilibrio), la resolución simultánea de  $n$  ecuaciones idénticas, tal como la perteneciente al agente representativo  $i$  que se presenta a continuación:

$$\text{Max } U_i(X) \text{ s. a. } 0 < X_i < e \quad (2)$$

Dado que el modelo responde a todas las características de un Juego Simétrico, luego la aplicación del Teorema para los Equilibrios Simétricos enunciado por Harsanyi-Selten<sup>13</sup>, hace posible la simplificación de la resolución al concentrar el análisis en el estudio de las condiciones de primer orden (CPO) del cooperativista representativo  $i$ . En concreto:

$$-w + \left(\frac{X_i}{\sum X_i}\right) \cdot (dF(\sum X_i)) + F(\sum X_i) \cdot \frac{(\sum X_i - X_i)}{\sum X_i^2} = 0 \text{ si } X_i > 0 \quad (3)$$

12 Cuando en el marco de un proceso de abstracción se construye un escenario abstracto (léase juego) donde todos los agentes involucrados están signados a utilizar las mismas estrategias y consecuentemente percibir las mismas ganancias (cumplimentándose ambos requisitos en simultáneo), se arriba a un Juego que por sus características recibe la denominación de Juego Simétrico con Equilibrio Simétrico. La aplicación del Teorema de Harsanyi-Selten, -diseñado específicamente para este modelo- permite facilitar la resolución del problema, al hacer posible obviar la resolución del sistema multiecuacional y permitir concentrarse (producto de la propia simetría) en las condiciones de primer orden (CPO) de un agente representativo.

Luego, dado que en el marco de un Juego Simétrico todos los agentes (dados los incentivos) utilizan la misma estrategia .

De este modo la CPO para el cooperativista representativo  $i$  igualada a 0 es:

$$-w + \left(\frac{1}{n}\right) \cdot dF_i(n, X_i^*) + \frac{n-1}{X_i^* \cdot n^2} = 0 \quad (4)$$

Finalmente, la solución basada en las acciones individuales, puede (y en el marco del presente problema debe) ser comparada con la que proveería un administrador benevolente -o CEO- cuya Función Objetivo se encuentre perfectamente alineada con la búsqueda de la Solución Pareto Superior del Problema, es decir el óptimo colectivo de los  $n$  cooperativistas.

Luego, la Función Objetivo redefinida puede ser expresada de la siguiente manera:

$$U(X) = n \cdot w \cdot e - w \sum X_i + F(\sum X_i) \quad \text{s. a. } 0 < X_i < ne \quad (5)$$

La CPO que resulta de dicho problema es:

$$-w + dF(\sum X_i) = 0 \quad (6)$$

En suma, dado que , el cotejo de ambas soluciones permite afirmar que la solución de autogestión, constituye una Solución Pareto Inferior (asociado en abstracto con la sobreexplotación de la PECA).

#### 4. DISEÑO EXPERIMENTAL, PREDICCIONES TEÓRICAS, HIPÓTESIS y PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO.

En el análisis experimental expuesto en el presente apartado, se propone como fin analizar el efecto que tiene sobre la decisión de estudiantes de Ciencias Económicas -enmarcados dentro de una dinámica de interacción grupal-, la aplicación

de ciertas instituciones sociales, asociadas por la literatura proveniente de la Gestión Social, con resultados exitosos de GI de una PECA. A tal efecto, siguiendo los lineamientos propuestos por la *Economía Experimental* -a los fines de garantizar, condiciones de replicabilidad y control-, se adopta un modelo microfundamentado -erigido sobre las bases metodológicas de la Teoría de Juegos y perteneciente a la familia del tipo del DP-. Todo ello, conforme a que la EO considera que este modelo formal es al mismo tiempo la forma más correcta y simplificada de representar en abstracto, las relaciones de interdependencia estratégica que definen la problemática de GI de una PECA<sup>14</sup>.

Sobre las bases conceptuales del DP, el estudio procede a establecer una tensión -o contradicción- entre la acción racional individual (maximización de la cuota individual del excedente de la PECA) y el resultado colectivo (supervivencia de la PECA). Para ello se procede metodológicamente a: por un lado, fijar (de manera exógena) una relación directa entre el nivel de dotación que cada agente incorpora dentro de la PECA -entendida esta como inversión riesgosa- y su correspondiente apropiación del excedente colectivo ; mientras que, por otro lado se le asegura a cada agente un nivel de retribución lineal por una inversión alternativa libre de riesgo . Luego, la función de Ingreso Total para quienes se encuentran involucrados dentro del experimento, queda definida de la siguiente manera:

$$Y_i = (aX_i - 0,5bX_i) + a \sum (e - X_i) \quad (7)$$

La aplicación Kuden se ha desarrollado en Python, usando el microframework Flask. Los datos de las jugadas se almacenan en formato JSON (JavaScript Object Notation). El front end se ha desarrollado con jekyll. Es Software Libre bajo licencia GPL (GNU General Public License). El código completo está disponible en github, donde se puede descargar libremente.

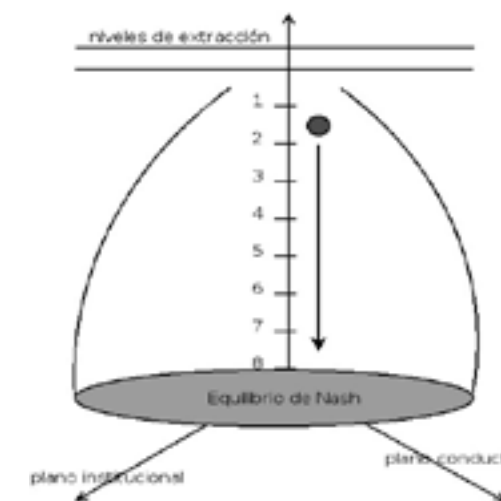
Posteriormente, se procede a otorgar valores a los parámetros establecidos -concretamente,  $e= 8$ ;  $a=60$ ;  $b=5$ ;  $=20$ -, a los fines de que la ecuación n° 7 cumpla con los requisitos de estricta concavidad tal como lo presupone el modelo conceptual planteado en el apartado anterior. Finalmente, siendo la variable de decisión del modelo, la función completa de IT del agente dentro del experimento queda definida de la siguiente manera:

$$Y_i = (60X_i - 0,5X_i) + 20 \sum (8 - X_i) \quad (8)$$

- a) Equilibrio del Juego y Predicción Teórica: Conforme los incentivos formales (o reglas de juego) impuestos dentro del modelo -léase, dado el valor asumido por los parámetros dentro de la función de Ingreso Total antes descripta-, los agentes involucrados dentro del experimento (estudiantes de Ciencias Económicas que emulan el rol de los cooperativistas involucrados dentro de la GI de una PECA), en abstracto deberían arribar al equilibrio teórico (único) que enuncia y predice una inexorable crisis por sobreexplotación de la PECA. Todo ello, consecuencia de presuponer que cada uno de ellos se comportará conforme patrones de comportamiento circunscriptos dentro de la lógica de la *Racionalidad Instrumental* -acorde el principio de mejor respuesta simultánea (de todos los participantes) al que responde el Teorema de Nash y sus derivados-.

- b) Brecha entre el Equilibrio del Juego y la Solución Pareto Superior: Si los  $n$  agentes involucrados en el problema de GI accionan (conforme la Racionalidad Instrumental) maximizando sus propios Ingresos To-

tales; luego, es posible afirmar que cada uno de ellos tendrá incentivos a aportar en la PECA la totalidad de las unidades de esfuerzo de las que han sido dotados (8 unidades). Esto último, deja en evidencia el claro contraste entre el Equilibrio del Juego -Solución Pareto Inferior- (una escenario de esquina con 8 unidades de extracción por cada agente en la PECA y ningún aporte a la inversión libre de riesgo) y la Solución Pareto Superior -que no emerge como equilibrio- (solución interior máxima al que abordarían los agentes si invirtiese 1 unidad de su dotación de esfuerzo en la PECA y restantes 7 en la inversión libre de riesgo). Todo ello, puede ser apreciado en la Ilustración N° 1 del trabajo.



**Ilustración 1: Equilibrio del Juego en su versión tradicional**

- c) Hipótesis que motiva el presente trabajo experimental e implicancias metodológicas: Siendo coherente con la analogía planteada entre un RUC y una PECA; y tomando como referencia una sustantiva literatura empírica que insta al desarrollo de una perspectiva crítica, el trabajo hace propia

la hipótesis -de origen neoinstitucionalista- que enfatiza en que el enfoque académico tradicional ha sido excesivamente escéptico<sup>15</sup> (pesimista) sobre la posibilidad de que mecanismos institucionales inherentes a un proceso de autogestión real sea capaz de arribar (con algún margen de probabilidad) a una acción colectiva exitosa -léase, supervivencia del RUC (en este caso la PECA)-.

En virtud de ello, se enuncia la siguiente hipótesis: “Los cooperativistas involucrados dentro de la acción colectiva de una PECA son (en algunas ocasiones) capaces de construir (para sí mismos, léase su colectivo) una *Malla Institucional* capaz de evitar (o al menos minimizar) la probabilidad de una crisis de sobreexplotación (tal como lo prevé enfáticamente la teoría tradicional)”. En efecto, bajo una perspectiva epistemológica-metodológica de optimis-

mo moderado<sup>16</sup>, el análisis experimental<sup>17</sup> aquí propuesto procede a introducir dentro de un juego los *Principios de Diseño*<sup>18</sup> aso-

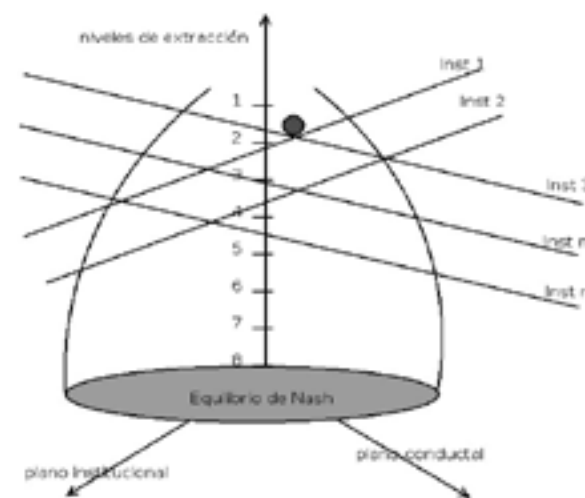
15 Una perspectiva crítica a la cosmovisión olsiana de la acción colectiva, logró fortalecerse a inicio de la década de los '90 con el crecimiento exponencial de publicaciones inspiradas en la prolifera producción científica sustentada sobre la base de las publicaciones realizadas por E. Ostrom y su grupo de colaboradores. En concreto, la adopción de un posicionamiento de optimismo moderado, implicó que la NEI reconozca por un lado; las dificultades fácticas que experimentan los agentes involucrados dentro de la acción colectiva de un RUC; pero que al mismo tiempo, sea capaz de adoptar un posicionamiento crítico en cuanto a la universalidad teórica de la solución estática del DP. En palabras de la propia E. Ostrom:

Las predicciones según las cuales los individuos no crearán, no se comprometerán de antemano y no supervisarán sus propias reglas para cambiar la estructura de situaciones de interdependencia, con el fin de obtener beneficios conjuntos, son incompatibles con la evidencia de que algunos individuos han superado estos problemas, aunque algunos no lo hayan logrado” (Ostrom, 1990, p. 87).

16 El análisis experimental expuesto en el presente trabajo, emplea estudiantes de ciencias económicas, por lo que corresponde ser clasificado como un *Experimento de Laboratorio Convencional*, según las definiciones vigentes en el *Handbook of Experimental Economics*, de Kagel y Roth (2016). Al mismo tiempo, corresponde subrayar que tal como lo plantea la literatura empírica; dado el proceso de estudio sistemático del Individualismo Metodológico al que los estudiantes de Economía son sometidos, éstos son considerados como aquellos que alcanzarán menores tasas de cooperación dentro de un Dilema Social del tipo del DP (Brewer y Kramer (1979; 1986); Núñez, Miranda y Scavia (2009)).

17 La NEI reconoce como uno de los principales ejes que define su impronta, un sus-

ciados por la literatura de Gestión Social con resultados exitosos de Autogestión Plena en la PECA. Al respecto, la introducción de reglas -por parte del administrador del experimento- hace posible la definición de distintas variantes del juego original presentado en el apartado formal -DP, para un número finito *n* de agentes-. Finalmente, una *Malla Institucional* densa podría ser representada gráficamente, de forma tal como se aprecia en la Ilustración N°2.



**Ilustración 2: Malla Institucional y sus efectos en los resultados empíricos**

tento epistemológico fuertemente arraigado con una fase estrictamente inductiva. En este contexto, dentro del plano metodológico la elaboración y reproducción sistemática de estudios de caso hace posible hallar ciertas regularidades empíricas (dentro de marcos institucionales concretos, temporal e históricamente definidos), que sin pretensiones de adquirir las propiedades que un axioma posee dentro de la literatura neoclásica (léase, universalidad y atemporalidad) adquieren la denominación (de origen anglosajona) de *Demi-Regs*. Luego, dentro del abordaje neoinstitucionalista, los denominados *Principios de Diseño* son interpretados como la materialización formal dentro del aparato deductivo del modelo de las *Demi-Regs* antes mencionadas.

**4.1 Naturaleza, propiedades y variantes del juego involucrado en el análisis experimental:**

a) Características generales del experimento: El experimento inicia con una breve introducción teórica (contextualización) al PAC que enfrentan los cooperativistas (integrantes de una cooperativa de trabajo) que se encuentran involucrados dentro de un proceso de GI que responde a las características propias de Autogestión Plena. En concreto, se les hace una descripción explícita y breve a todos los jugadores -que se encuentran ya ubicados dentro del lugar físico donde se realiza el experimento- de la clara tensión que existe dentro del fuero interno del cooperativista entre los incentivos existentes a accionar de manera independiente (de tipo *free-rider*, conforme los cánones de la *Racionalidad Instrumental*) y la mejor solución colectiva (todo ello, conforme el Modelo de la *Tragedia de los Comunes*, inspirado en el DP).

b) Cantidad de jugadores e incentivo material explícito: Se les informa a todos los jugadores que están ante la presencia de un juego no cooperativo de 4 integrantes (de sexo indistinto) por lo que, las ganancias serán asignadas y computadas siempre de manera individual y que como resultado al final del experimento tendremos: ganador (primer puntaje), segundo puesto (segundo puntaje), tercer puesto (tercer puntaje), y cuarto puesto (cuarto puntaje). Además, se les comunica que el equipo de cátedra que ha cedido horas de su espacio curricular para la elaboración de la presente investigación, ha reservado también un puntaje cuantitativo a los estudiantes que se involucren (de forma voluntaria) dentro del experimento (léase, incentivo material explícito),

14 Al respecto, Elinor Ostrom plantea dentro de su obra más referenciada: “*Muchos de los supuestos que han enfrentado el modo en que los académicos han afrontado los análisis relacionados con la acción colectiva los han conducido a una concepción demasiado pesimista sobre la capacidad de los individuos para reestructurar sus propias situaciones de interdependencia.*” (Ostrom, 1990, p. 87).

el cual será computado cuantitativamente para el cálculo de la regularidad del estudiante en la materia (en carácter de *bonus track*), manteniendo una relación causal directa entre el puntaje (incentivo) que le será asignado y el lugar ocupado (puesto) dentro de su grupo al finalizar el experimento.

c) Constitución de los grupos, familiarización con el experimento y reglas básicas: La conformación del grupo es aleatoria, y depende de dos momentos concretos concatenados:

- Momento N°1: la selección de una tarjeta de un determinado color por parte de todos los jugadores<sup>19</sup>; junto con la posterior misiva del administrador del grupo para que abandonen la sala. Luego, en una segunda instancia, de inmediato se procede a su reincorporación ordenada conforme el color de la tarjeta (la cual, le es retirada al jugador en el reingreso al lugar físico donde se desarrolla el experimento).

- Momento N°2: todos los jugadores, vuelven a seleccionar una tarjeta –según el color asignado inicialmente-, la cual en esta instancia posee un número de sala (virtual) asignada. A continuación se los instruye a los jugadores, a que dentro de la aplicación web procedan a ingresar a dicha sala, la cual le asigna de manera computarizada y azarosa a cada jugador un determinado número. Finalmente,

<sup>18</sup> Desde la administración del experimento, se toman los recaudos necesarios para que el recipiente que contiene las tarjetas no permita visualizar a cada jugador el color de la tarjeta extraída por él hasta una vez ésta extraída de dicho compartimento. Corresponde subrayar además, que el color de la tarjeta, denota al administrador –y colaboradores del experimento- las características generales de una variante específica del juego, y en su defecto la información (y explicaciones) que le deberán y podrán brindar a los jugadores.

cuando se completa el número de jugadores por sala, ésta habilita al administrador a comunicarle a los jugadores que están dadas las condiciones para el inicio del juego.

En un inicio, el administrador les comunica a los jugadores que son libres de asignar en la PECA el número de dotación de esfuerzo que consideren pertinente (dentro de la dotación de esfuerzo con la que contarán en cada ronda: la cual oscila entre un número de 1 y 8). Posteriormente, insta a todos los jugadores a desarrollar un conjunto de rondas de juego previas (que oscilan entre 1 y 3), a los fines de comprender la naturaleza del experimento, explicitando de forma verbal y reiterada que las ganancias personales de dichas partidas no serán computadas en el historial del juego y que éstas solo se desarrollan (en carácter de simulacro) a los fines de que todos los jugadores inicien el ejercicio<sup>20</sup>: a) con plena comprensión de

<sup>19</sup> En esta etapa de simulacro del juego, el administrador anuncia enfáticamente (en al menos dos oportunidades), que no deben ser obligados por ningún otro agente ubicado dentro o fuera del espacio físico donde se está desarrollando el experimento (léase, por el propio administrador, los colaboradores o un par) a jugar algo diferente de lo que su propia percepción sobre el juego les determina (entiéndase, como prevalencia del sentido de autodeterminación o fuero interno de la conciencia). Al mismo tiempo, se explicita con igual intensidad dos elementos procedimentales importantes (a los fines de evitar *sesgos conductuales*): a) que la investigación no se basa en realizar juicios de valor sobre la trayectoria de decisiones de cada jugador, las cuáles serán publicadas (siempre) de forma anónima y (generalmente) agregada. Finalmente, corresponde subrayar que a los fines de evitar que alguna comunicación ocurrida entre jugadores que abandonan el espacio físico donde se desarrolla el experimento y quienes proceden a incorporarse al salón vicie los resultados experimentales, al terminar la sesión simultánea con los grupos a los que les correspondió una determinada regla, se les informa que la información que brinden a

la relación de interdependencia estratégica y b) puedan despojarse de todas las dudas sobre la aplicación (específicamente, con respecto al uso técnico que involucra a cada jugador).

d) Características de la Malla Institucional y Diseño Experimental: Las instituciones -entendidas como premisas y normas de juego-, permiten al administrador diseñar -de forma deliberativa- diversas versiones del juego las cuáles intentan representar -en abstracto, y de forma simplificada- diversos escenarios que se autoproveen a si mismos los miembros de una PECA al enfrentar su GI -entendida ésta última, como un PAC-.

Bajo este marco metodológico, en el presente trabajo se construyen 5 *Versiones de Juego*, que se exponen de manera exhaustiva en la Tabla N°3 (perteneciente al Anexo N°1) denominada “*Versiones de Juego conforme el Diseño Experimental*”. Éstas últimas, son divididas a su vez para su análisis e interpretación en dos líneas: por un lado, aquella que recoge escenarios donde la disposición de reglas constituyen una *Malla Institucional Débil* -y consecuentemente, representan escenarios hostiles para la cooperación-; mientras que por otro lado, se encuentra aquella línea donde la robustez y disposición –deliberada y organizada– de reglas permiten emular aquel escenario que la literatura teórica asimila con una *Malla Institucional Robusta*, y consecuentemente con mayores probabilidades

los jugadores que están por ingresar no les será de utilidad, dado que estarán involucrados a otra versión del juego. Una proposición similar, -y orientada en un mismo sentido- se le hace a integrantes del grupo que esta por ingresar (perteneciente a otro color de tarjeta), previo a que se dispongan a jugar.

idades de emergencia de *Soluciones Cooperativas*.

En efecto, dentro de la primera línea se incluyen las primeras cuatro Versiones el Juego: la *Versión N°1* enfrenta a los jugadores a la estructura básica del juego -DP con temporalidad infinita-; por su parte, la *Versión N°2* incorpora una premisa clara de cooperación -misiva emitida por el administrador al inicio del juego- ; la *Versión N°3*, en tanto, incorpora al caso anterior la posibilidad de comunicación de tipo *face-to-face* (en la mitad del juego); mientras que finalmente, la *Versión N°4*, se constituye una interesante variante de la versión anterior a partir de la introducción de un cambio en la percepción de la temporalidad que experimentan los jugadores (de infinita a finita) en la recta final del juego secuencial. Por su parte, la segunda línea se encuentra constituida por la *Versión N° 5* del juego, donde se presenta: temporalidad infinita, misiva facilitadora de la cooperación al inicio del juego, comunicación de tipo *face-to-face* y la posibilidad de incorporar sanciones (baja y alta).

e) Principales resultados del análisis experimental: Un completo cotejo entre las predicciones teóricas y los resultados experimentales de cada una de las versiones del juego, se detalla exhaustivamente en la Tabla 4 (Anexo N°1) titulada: “*Predicciones Teóricas y Resultados Experimentales para cada una de las distintas versiones del Juego*”; donde esencialmente se hace un detalle de aquellos elementos conceptuales y Teoremas provenientes de la Teoría de Juegos, a partir de los cuales se constituyen las conjeturas sobre la evolución de cada uno de los juegos en particular.



Sin embargo, cimentándose sobre la Ilustración N°3 y las Tablas 1 y 2 presentadas en el cuerpo del presente apartado, es posible ofrecer una síntesis lo suficientemente completa sobre la dinámica de la cooperación en el marco de las diversas versiones del juego en cuestión. Al respecto, se observa que la *Versión N°1* del Juego registra los niveles de cooperación más bajos, con tasas de extracción realmente cercanas al Equilibrio de Nash -lo cuál es en simultáneo la solución Pareto Inferior del Juego-. Éste resultado, se encuentra en concordancia con lo expuesto por los referentes de la NEI, quienes sostienen que, a pesar de la existencia de un teorema que enuncia que en el marco de un juego que recoge en su esencia la naturaleza del DP repetido indefinidamente, la cooperación puede emerger como una *Solución de Coordinación*; lo cierto es que empíricamente su probabilidad de ocurrencia es marginal si no es posible incorporar reglas de juego que encausen la acción colectiva hacia un tipo de *Solución Cooperativa* -pues la punición hacia el comportamiento de tipo *free-rider* es considerablemente alta (conforme lo expuesto en la descripción formal del juego en apartados anteriores)-.



**Ilustración 3: Dinámica y evolución de las extracciones: Trayectoria de cada una de las Versiones del Juego.**

La *Versión N°2* del juego, muestra un marcado incremento de la cooperación -la extracción promedio cae para igual cantidad de rondas en 1,54 unidades de extracción con respecto a la versión anterior-, aunque aún los niveles de extracción continúan siendo lo suficientemente altos para ser asimilables a una solución de sobreexplotación de la PECA. A pesar de ello, corresponde subrayar que este resultado es producto (únicamente) de la incorporación de una misiva clara de cooperación al inicio del juego -también llamado en Economía Experimental como el *momento cero*-. En efecto, esta versión del juego refuerza ciertas hipótesis teóricas provenientes de la *Economía del Comportamiento* -cuya profundización no es objeto de este trabajo- que los economistas neoinstitucionalistas utilizan dentro del análisis experimental<sup>21</sup>.

**Tabla 1 Resultados Experimentales de las primeras 4 Versiones del Juego**

Naturaleza del Juego	Etapas de Juego - Introducción de Reglas Institucionales				Extracción Promedio
	Temporalidad Infinita	Sentido Cooperativo	Comunicación	Temporalidad Finita	
Juego 1	6,25	no corresponde	no corresponde	no corresponde	6,25
Juego 2	no corresponde	4,71	no corresponde	no corresponde	4,71
Juego 3- Grupo 1	no corresponde	4,2	2,58	no corresponde	3,43
Juego 3- Grupo 2	no corresponde	4,75	3	no corresponde	3,92
Juego 4- Grupo 1	no corresponde	5,21	2,37	4,58	3,58
Juego 4- Grupo 2	no corresponde	4,66	2,48	5	3,63

Fuente: elaboración propia, a partir de los resultados experimentales.

La *Versión N°3* del Juego, al generar una instancia de diálogo directo -controlado y supervisado por el administrador del juego y sus colaboradores- hace posible que los agentes discutan sobre la naturaleza del problema; sobre el sistema de incentivos que enfrentan y la tensión individual entre la maximización personal de las ganancias y la *Racionalidad Acotada* -en inglés, *Bounded Rationality*- que no todos los agentes se comportan conforme a los cánones de la Racionalidad Instrumental -aún sean estudiantes o graduados de la carrera de Economía-; sino que por el contrario, algunos accionan conforme a Heurísticos de Decisión; para los cuáles dicha misiva facilita a éstos la comprensión del juego.

y el óptimo colectivo, como también así sobre la posibilidad de generar acuerdos colusorios -los cuáles serán de naturaleza intrínsecamente inestable, pues se le informa a los jugadores que el administrador no velará en ninguna circunstancia por la sostenibilidad del acuerdo (ergo, este se presenta como lícito pero no estable)-.

La trayectoria de ambos grupos analizados, pone en relieve dos fenómenos claramente identificados y estudiados por la literatura especializada en *Gestión Social*. El Grupo N°1 refleja la dificultad de sostener acuerdos colusorios a lo largo de las partidas sucesivas (cuando los pactos se presentan como lícitos pero no vinculantes). Concretamente, si bien la tendencia hacia la cooperación se observa claramente luego de la comunicación de tipo *face-to-face* -la tasa de extracción promedio cae de 4,2 en Etapa I a 2,58 en la Etapa II-, se identifica una alta volatilidad (léase, desvío estándar) producto de comportamientos de *tipo free-rider* que se mantienen a posterioridad de la instancia de comunicación -tal como la del Jugador 3-, combinado con acciones fuertemente arraigadas a la sostenibilidad del acuerdo -tal como la conducta observada por el jugador 1-.

Al mismo tiempo, el Grupo N°2 muestra un fenómeno recurrente en la acción colectiva de grupos pequeños que se someten a un proceso de autogestión. En efecto, el Jugador 0 hace una lectura particular sobre la naturaleza del escenario de decisión -donde a su criterio, cierto comportamiento individual de todos los agentes maximiza simultáneamente el resultado individual y colectivo de todos los participantes-. Finalmente, en la instancia de comunicación éste jugador se comporta como *Líder de Grupo* y logra persuadir al resto de sus pares de que su percepción sobre la solución del juego es la mejor opción (dicha situación se observa en el anexo, cuando los Ju-

gadores 1, 2 y 3 adoptan la posición del Jugador 0).

La *Versión N°4* del juego hace posible al igual que la *Versión N°3*, la introducción de comunicación de tipo *face-to-face* entre los jugadores en un marco de interdependencia estratégica que desde el *momento cero* plantea una misiva clara de cooperación y temporalidad infinita. Al respecto, corresponde subrayar que las Versiones N° 3 y N° 4 no evidencian cambios sustantivos en los resultados, pues hasta la ronda n°15 comparten la misma naturaleza del juego -o PAC-; ergo, las diferencias en las tasas de cooperación no resultan significativas y son atribuibles a la naturaleza de la conducta de cada uno de los agentes que componen los distintos grupos. Sin embargo, si se exponen diferencias sustantivas entra la Etapa II y la Etapa III para ambos grupos involucrados en la *Versión N° 4*, donde entre una etapa y la otra el promedio de extracción se incrementa al doble, como consecuencia de un cambio en la percepción de temporalidad de los jugadores (de infinita a finita).

Como corolario de la *Versión N°4* del Juego es posible rescatar dos elementos conceptuales que cobran sentido en el presente trabajo: en primer lugar, la sostenibilidad de los niveles de cooperación no depende del número de rondas, sino de la percepción de los agentes sobre la naturaleza del juego (la cooperación es sostenida por 5 rondas en el Grupo I y por 10 rondas en el Grupo II); en segundo lugar, por analogía la naturaleza del juego pone en evidencia que ante una percepción generalizada de los agentes de sobreexplotación, cierre o fin de la PECA (materializada mediante una misiva del administrador); los agentes tienen una tendencia de forma sostenida a incrementar fuertemente la tasa de extracción llevando al colectivo hacia la tendencia planteada por el *Equilib-*

rio de Nash (*Solución No Cooperativa*, en simultáneo *Pareto Inferior*).

**Tabla 2 Resultados de la Versión N°5 del Juego, discriminado por grupos y etapas**

Etapa del Desarrollo del Juego	Versión N°5 del Juego- Comportamiento de Grupo por Etapa			
	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Media de los Grupos
Etapa 1	3,88	4,84	4,97	4,56
Etapa 2	2,55	5,4	4,45	4,13
Etapa 3	1,80	3,25	1,90	2,32
Etapa 4	1,65	1,95	1,40	1,67
Etapa 5	1,35	1,95	1,63	1,64

Fuente: Elaboración propia, a partir de los resultados experimentales

La *Versión N°5* del Juego incorpora en su fase final (Etapa N°5), aquella combinación de reglas que representa en el marco de la GI de la PECA, la *Malla Institucional Densa*. Al respecto, mientras que los promedios de extracción finales en las Versiones N°3 y N° 4 -representativas de una *Malla Institucional Débil*- arrojan en sus respectivas fases cooperativas niveles de extracción cercanos a 2,5; en ésta última versión dicho valor se reduce en promedio de 1,64 (para los tres grupos analizados), constituyéndose en verdaderas *Soluciones Cooperativas* que emergen en el plano empírico, las cuales muestran una tendencia a aproximarse asintóticamente a la *Solución Pareto Superior* (es decir, a un Óptimo Teórico que no emerge como equilibrio del Juego).

Al analizar en detalle cada una de las etapas que constituyen la Versión N°5 del Juego (la más extensa de todas, con un nivel de 35 rondas finales); emergen por etapas ciertas similitudes con versiones anteriores. En efecto, el promedio de extracción de la Etapa I (léase, 4,56) alcanza niveles similares de extracción a los experimentados por el grupo involucrado en la *Versión N°2* del Juego, dado que en ambos casos los jugadores enfrentan temporalidad infinita junto a una misiva clara de cooperación. Al mismo tiempo, el promedio de extracción de los tres grupos en la Etapa II de la

*Versión N°5* -promedio de extracción de 4,13- es similar a la media alcanzada por el Grupo N°1 y N°2 en la *Versión N°3* del juego -con un promedio de extracción respectivo de 3,43 y 3,92-.

El verdadero salto cualitativo en las tasas de cooperación se producen desde la ronda n°20 -incorporación de nuevas rondas e inicio de la Etapa III del juego- ; cuando se les informa a todos los jugadores (en simultáneo) que el nivel óptimo de extracción en la PECA es de una sola unidad y que a partir de allí por cada grupo un agente será seleccionado al azar por el Administrador a los fines de auditar su comportamiento -incorporando una sanción de 50 puntos de ganancia personal por cada unidad de extracción que supere el óptimo-. Finalmente, la incorporación de una sanción con probabilidad de 0,50 -por miembro de grupo-, y el acceso a una instancia de diálogo posterior adicionan a la cooperación en la Etapa IV y V del juego, pero sólo a través de contribuciones marginales.

### 5. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo, se ha concentrado inicialmente en adicionar aportes conceptuales y metodológicos a una reciente, pero promisoría línea de investigación dentro de la NEI que enfatiza en el análisis de la sostenibilidad en el tiempo de firmas de estructura horizontal -también conocidas como empresas no lucrativas-, las cuales no han sido contempladas desde sus orígenes por la Teoría Moderna de la Firma, por ser consideradas inviables. En efecto, el trabajo parte de la explicación y predicción teórica convencional que alude una desintegración de la firma de estructura horizontal y democrática como consecuencia de una crisis de sobreexplotación (léase, acciones generalizadas de tipo *free-rider* de los cooperativistas).

En concreto, es posible afirmar que a cuatro décadas de consolidada la EO -como una línea de trabajo prominente dentro del análisis microeconómico- rigen en la actualidad importantes pre-conceptos epistemológicos y metodológicos, que se materializan en abordajes conceptuales excesivamente pesimistas -a criterio del autor del presente trabajo-; sobre la capacidad de los agentes reales de llevar adelante sostenidos (y exitosos) procesos de autogestión en el tiempo. A tal efecto, y bajo un posicionamiento epistemológico de optimismo moderado, el trabajo apela a la utilización de nuevas técnicas de investigación microeconómica (tal es el caso de la *Economía Experimental*) a los fines de arribar a modelos con contenido teórico y empírico que (lejos de presentarse como una versión acabada de la problemática en cuestión) permitan arribar a instrumentos analíticos y abordajes conceptuales que al menos den asidero teórico a una robusta evidencia empírica de que firmas estructuradas como una PECA subsisten en el tiempo, a través de mecanismos institucionales de GI propios -a priori, inteligibles y generalizables a través de Principios de Diseño-.

En este contexto, y en un intento de sumar nuevos elementos -y no contradecir los aportes teóricos y la ineludible capacidad explicativa de la Teoría Moderna de la Firma- el presente trabajo se concentran en una primera instancia en hacer explícito el modelo formal (de carácter deductivo) que subyace detrás de los principales trabajos y líneas de investigación dentro de la EO, que enfatizan en que los incentivos formales llevan a una crisis y desintegración de la firma -producto de la emergencia acciones generalizadas de tipo *free-rider*-, apelando para ello a una analogía entre una PECA y el modelo teórico de la *Tragedia de los Bienes Comunes*. Luego, se procede a realizar un análisis experimental con estudiantes de

Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto, a los fines de poner sobre relieve que una *Malla Institucional Robusta* (diversas reglas de juego deliberadamente seleccionadas y organizadas), contribuye a la emergencia de *Soluciones Cooperativas*, que sin poseer la entidad de Equilibrio (léase, sin constituirse en *Soluciones de Coordinación*) logran ser sostenidas en el tiempo (al menos, al interior de un escenario de interdependencia estratégica que recoge la naturaleza intrínseca del PAC de una PECA).

El principal aporte del presente trabajo, radica en poner en relieve que ante un escenario experimental que recoge la problemática de la GI de una PECA y con agentes hostiles a la cooperación (estudiantes de Ciencias Económicas, quienes por su formación se muestran más propensos a desarrollar acciones de tipo *free-rider* en el marco de *Juegos No Cooperativos*), emergen *Soluciones Cooperativas* mediante una *Malla Institucional Robusta*. Sin embargo, corresponde subrayar que desde un plano metodológico, el presente trabajo no pretende realizar generalización alguna. Por el contrario, se presenta como un caso particular de cooperación -que elaborado criteriosamente a los fines de garantizar condiciones de *Replicabilidad* y *Control*- permita a otros investigadores avanzar y generar nuevas (y mejores) versiones del estudio presentado, como también así avanzar en aspectos concretos de la conducta individual (y colectiva de los agentes cooperativos).

Finalmente, el detalle del comportamiento de cada uno de los agentes en las distintas etapas del análisis experimental (expuesto en el Anexo N°2 del presente trabajo) abre nuevas líneas de investigación en *Economía Conductual* y *Racionalidad Acotada*, instando a una complementariedad entre *Modelos de Acción Colectiva* de primera y segunda generación; a instancias de brindar

explicaciones a Soluciones Cooperativas que emergen en el marco de estructuras de gobierno empresarial de carácter horizontal y democrático.

## 6- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHN T., E. OSTROM, Y J WALKER (2003). Heterogeneous Preferences and Collective Action. *Public Choice*. N°117, p. 295-314.

ALBUERQUERQUE, P. (2003). *Autogestão. A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, p. 20-26.

ALCHIAN A. Y DEMSETZ H. (1972). Production, Information Costs and Economic Organization. *The American Economic Review*, N°62, p. 777-795.

ALCHIAN A. Y DEMSETZ H. (1972). Production, Information Costs and Economic Organization. *The American Economic Review*, N°62, pp. 777-795

AXELROD, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

BAEZ MELIAN, J. M. (2008). Un análisis crítico del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 8(2), p. 21-40.

BIALOSKORSKI N. Y BACHMANN R. (2016). The Role of Trust in Cooperative Organization's life cycle. *The Power to Act. Texts selected for the international calls of paper. International Summit of Cooperatives*. Quebec.

BIRCHALL, J., & SIMMONS, R. (2004). What Motivates Members to Participate in Cooperative and Mutual Businesses?. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(3), p. 465-495.

BORNSTEIN G., MINGELGRIN D., Y RUTTE C.

(1996). The Effects of Within-Group Communication on Group Decision and Individual Choice in the Assurance and Chicken Team Games. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 40 N°3, p. 486-501.

BORNSTEIN G., Y GILULA Z. (2003). Between-Group Communication and Conflict Resolution in Assurance and Chicken Games. *Journal of Conflict Resolutions*, Vol. 47 N°3, p. 326-339

BORZAGA, C., Y TORTIA, E. (2009). Social enterprises and local economic development. *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, Paris: OECD Publishing, p. 195-228.

BOWLES, S. (2010). *Microeconomics: behavior, institutions, and evolutions*. Princeton: Princeton, University Press.

BREWER M. Y KRAMER R. (1979) In group bias in the minimal intergroup situation: a cognitive motivational analysis. *Psychological Bulletin*, Vol. 86, N° 2, p. 307-324.

BREWER M. Y KRAMER R. (1986). Choice behavior in social dilemmas: effects of social identity group size, and decision framing. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 50, N° 3, p. 543-549.

Cardoso Cançado, A., Cançado, A. C. (2009). A Construção da Autogestão em Empreendimentos da Economia Solidária: uma abordagem baseada em Paulo Freire. *REGES-Revista Eletrônica de Gestão*, Jaguariaíva, 2(2), p. 56-72.

Cardoso Cançado, A., Cançado, A. C. (2009). A Construção da Autogestão em Empreendimentos da Economia Solidária: uma abordagem baseada em Paulo Freire. *REGES-Revista Eletrônica de Gestão*, Jaguariaíva, 2(2), p. 56-72.

Castillo D, y Saysek A. (2005). Simulation of common pool resource field experiments: a behavioral

model of collective action. *Ecological Economics* N° 55 p. 420-436

Chandler A. (1978) *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass, The Belknap Press.

Coase R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16., p. 386-405

Copeland, T. E., Weston, J. F., & Shastri, K. (2005). *Financial theory and corporate policy*.

Cornforth, C. (2004). The governance of cooperatives and mutual associations: A paradox perspective. *Annals of public and cooperative economics*, 75(1), p. 11-32.

Culti, M. N. (2002). El cooperativismo popular en Brasil: importancia y representatividad. In *Anais do Terceiro Congresso Europeo de Latinoamericanistas*: Amsterdam, Holanda.

Fama, E., Jensen, M. (1983). Separation of ownership and control. *The journal of law and Economics*, 26(2), p. 301-325.

Fehr E. y Gächter (2000). Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14 N°3, p. 159-181

Gordon, H. S. (1954). The economic theory of a common-property resource: the fishery. *Journal of political economy*, 62(2), p. 124-142.

Hardin, G. (2009). The Tragedy of the Commons. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 1(3), p. 243-253.

Jensen, M., y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), p. 305-360.

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992). *Economics, organiza-*

nization and management.

Navarra, C. (2010). *Collective Accumulation of Capital in Italian Worker Cooperatives Between Employment Insurance and 'We-Rationality': An Empirical Investigation*.

Núñez, J., Miranda, L., y Scavia, J. (2009). *Estudios de Economía y Cooperación Social*. *Trimestre Económico*, 76(3).

Olson, M. (1965). *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard economic studies. v. 124). Harvard University Press.

Ostrom E. (1998). O Behavior approach to the rational choice theory of collective action. *The American Political Science Review*, Vol. 92, N° 1, pp. 1-22

Ostrom E. Gardner R.; Walker, J. (1994) *Rules, games and common-pool resources*. Michigan: University of Michigan Press

Ostrom E. Gardner R.; Walker, J. (1994) *Rules, games and common-pool resources*. Michigan: University of Michigan Press.

Ostrom, E. (1990) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Traducción de Iturbide Calvo, C.; Sandoval, A. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Pieperhoff M., Hyslop K., Roessl D. (2016). A Trust and Reciprocity based perspective on governance mechanism in cooperatives. *Cooperatives: The Power to Act. Texts selected for the international calls of paper. International Summit of Cooperatives*. Quebec.

Sacchetti S.; Tortia, E. (2010). A new framework for the economic analysis of cooperative firms:

selfdefined rules, common resources, motivations, and incentives. EconomEtica Working Papers, n.21, p.1-25.

Sacchetti S.; Tortia, E. (2012). The internal and external governance of cooperatives: the effective membership and consistency of value. AICCON, Working Papers 111/2012. Bologna: Faculty of Economics, University of Bologna.

Salazar Terreros I., y Galve Górriz C. (2008). Empresa Cooperativa vs. Empresa Capitalista. ¿Afecta la forma organizativa la eficiencia productiva?. Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa. N°17. p. 133-144.

Santos Dominguez M. (2013). El poder de decisión del socio en sociedades cooperativas: la asamblea general (Tesis Doctoral). Departamento de Derecho Privado, Social y Económico. Facultad de Derecho; Universidad Autónoma de Madrid, España.

Scott, A. (1955). The fishery: the objectives of sole ownership. Journal of political Economy, 63(2), 116-124.

Spear R. (2004). El gobierno democrático en las organizaciones cooperativas. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 48, abril 2004, pp. 11-30

Surroca Aguilar J. (2003) Gobierno de la Empresa y Eficiencia en Organizaciones orientadas a los interesados: Una aplicación a las cajas de ahorro y a las cooperativas de Mondragón. (Tesis Doctoral). Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.

Tortia, E. (2011). The firm as a common. The case of accumulation and use of common resources in mutual benefit organizations. University of Trento,

Departamento de Economía, Documento de Trabajo n. 12.

Tortia, E., Haly, M. K., & Jensen, A. (2014). Workers' propensity to cooperate with colleagues and the general population: a comparison based on a field experiment (52). Econometrica.

Von Pischke, J. D., y Rouse, J. G. (2004). New strategies for mobilizing capital in agricultural cooperatives.

Williamson O. (1995), La organización del trabajo: un enfoque institucional comparativo; en L. Putterman (ed.), La naturaleza económica de la empresa, Alianza Editorial, España, p. 361-384.

Williamson O. (1996). Calculativeness trust, and economic organization, en O. Williamson, The mechanisms of governance, Oxford University Press, p. 250-274.

Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.

Zamagni S. y Zamagni V. (2010). Cooperative Enterprise. Facing the Challenge of Globalization. Ed. Edward Elgar. Cheltenham, UK.

APÉNDICE A: DISEÑO INSTITUCIONAL Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS PRINCIPALES VERSIONES DEL EXPERIMENTO

Tabla 3: Versiones de juegos conforme el Diseño Experimental

Versión del Juego	Principios de Diseño (Instituciones Contempladas en el Análisis Experimental)				
	Sentido Cooperativo: (Ausente-Presente)	Temporalidad (Finita-Infinita)	Comunicación (Posible-No posible)	Sanciones mutuas (Presente-Ausente)	Instancias de acceso a bajo costo, para la resolución de conflictos (Posible-No Posible)
<b>VERSIÓN N°1</b>	Ausente: No se les brinda a los jugadores ninguna misiva sobre como arribar a una solución cooperativa	Infinita: Los jugadores se someten a un juego repetido, durante las primeras 10 rondas. Luego de las primeras 10 rondas, el administrador les informa que estarán insertos dentro de ese juego repetido por un período prolongado de tiempo (no se define período de caducidad). Al final de la ronda 20, se les anuncia a los jugadores que el juego terminó.	No posible: Los agentes se mantienen incomunicados entre sí, durante todo el desarrollo del experimento. (Agentes Incomunicados)	Ausente: No se incorpora la posibilidad de sanciones en ninguna ronda de juego	Ausente: No se prevé otorgar una instancia de diálogo entre los agentes en las etapas finales del juego, a los fines de facilitar la cooperación. (Diálogo con la única premisa -interrogante- de cómo mejorar la trayectoria colectiva).
<b>VERSIÓN N°2</b>	Presente: Se expone la siguiente misiva al inicio del experimento: "Altas tasas de extracción colectiva logran sobreexplotar la cooperativa -entendida como un recurso colectivo-. A tal efecto, un colapso de la empresa puede terminar resultando en una marcada reducción de las ganancias individuales".	Infinita: Los jugadores se someten a un juego repetido, durante las primeras 10 rondas. Luego de las primeras 10 rondas, el administrador les informa que estarán insertos dentro de ese juego repetido por un período prolongado de tiempo (no se define período de caducidad). Al final de la ronda 20, se les anuncia a los jugadores que el juego terminó.	No posible: Los agentes se mantienen incomunicados entre sí, durante todo el desarrollo del experimento. (Agentes Incomunicados)	Ausente: No se incorpora la posibilidad de sanciones en ninguna ronda de juego.	Ausente: No se prevé otorgar una instancia de diálogo entre los agentes en las etapas finales del juego, a los fines de facilitar la cooperación. (Diálogo con la única premisa -interrogante- de cómo mejorar la trayectoria colectiva)

<p><b>VERSIÓN N°3</b></p>	<p>Presente: Se expone la siguiente misiva al inicio del experimento: “Altas tasas de extracción colectiva logran sobreexplotar la cooperativa –entendida como un recurso colectivo-. A tal efecto, un colapso de la empresa puede terminar resultando en una marcada reducción de las ganancias individuales”.</p>	<p>Infinita: Los jugadores se someten a un juego repetido, durante las primeras 10 rondas. Luego de las primeras 10 rondas, el administrador les informa que estarán insertos dentro de ese juego repetido por un período prolongado de tiempo (no se define período de caducidad). Al final de la ronda 20, se les anuncia a los jugadores que el juego terminó.</p>	<p>Se permite la comunicación: los miembros del grupo son llamados a ubicarse en un espacio determinado del aula, donde pueden discutir y compartir percepciones sobre el juego por un período no mayor a 5 minutos; como también así hacer acuerdos. Observaciones: Un colaborador observa la comunicación directa entre los jugadores, pero no suma ningún rol activo dentro del juego. Es el encargado de comunicar a los jugadores, transcurrido los cinco minutos que deben regresar a su lugar para continuar con el juego.</p>	<p>Ausente: No se incorpora la posibilidad de sanciones en ninguna ronda de juego.</p>	<p>Ausente: No se prevé otorgar una instancia de diálogo entre los agentes en las etapas finales del juego, a los fines de facilitar la cooperación. (Diálogo con la única premisa -interrogante- de cómo mejorar la trayectoria colectiva)</p>
<p><b>VERSIÓN N°4</b></p>	<p>Presente: Se expone la siguiente misiva al inicio del experimento: “Altas tasas de extracción colectiva logran sobreexplotar la cooperativa –entendida como un recurso colectivo-. A tal efecto, un colapso de la empresa puede terminar resultando en una marcada reducción de las ganancias individuales”.</p>	<p>Infinita y luego finita: Los jugadores se someten a un juego repetido, durante un número determinado de rondas “k”. Luego, de las primeras “k” rondas, el administrador les informa que estarán insertos dentro de ese juego repetido por un período prolongado de tiempo (no se define período de caducidad). Al final de la ronda “k+t”, se les anuncia a los jugadores que el juego terminará próximamente. El juego termina en la ronda 20.</p>	<p>Se permite la comunicación: los miembros del grupo son llamados a ubicarse en un espacio determinado del aula, donde pueden discutir y compartir percepciones sobre el juego por un período no mayor a 5 minutos.</p>	<p>Ausente: No se incorpora la posibilidad de sanciones en ninguna ronda de juego.</p>	<p>Ausente: No se prevé otorgar una instancia de diálogo entre los agentes en las etapas finales del juego, a los fines de facilitar la cooperación. (Diálogo con la única premisa -interrogante- de cómo mejorar la trayectoria colectiva)</p>

<p><b>VERSIÓN N°5</b></p>	<p>Presente: Se expone la siguiente misiva al inicio del experimento: “Altas tasas de extracción colectiva logran sobreexplotar la cooperativa –entendida como un recurso colectivo-. A tal efecto, un colapso de la empresa puede terminar resultando en una marcada reducción de las ganancias individuales”</p>	<p>Infinita: Los jugadores se someten a un juego repetido, durante las primeras 35 rondas, sin tener conocimiento de la ronda exacta en la que terminará el juego.</p>	<p>Se permite la comunicación: los miembros del grupo son llamados a ubicarse en un espacio determinado del aula en la ronda número 10, donde pueden discutir y compartir percepciones sobre el juego por un período no mayor a 5 minutos; como también así hacer acuerdos.</p>	<p>Presente: Se incorpora la posibilidad de ejercer sanciones a acciones de tipo free-rider. La selección de la ronda de juego y miembros del grupo a ser auditados es desconocida por los jugadores.</p>	<p>Presente: se prevé otorgar una instancia de diálogo en la ronda número 25 entre los agentes, a los fines de facilitar la cooperación. (Diálogo con la única premisa -interrogante- de cómo mejorar la trayectoria colectiva)<sup>1</sup></p>
---------------------------	--	--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia, conforme el diseño institucional

**Tabla 4 Predicciones Teóricas y Resultados Experimentales para cada una de las distintas versiones del juego**

Versión del Juego	Predicciones Teóricas	Resultados experimentales
<p><b>VERSIÓN N°1</b></p>	<p>La Teoría de Juegos plantea que para el caso de un <i>Juego del tipo del DP que se repite de manera infinita</i>, emergen dos posibles escenarios de equilibrio. Por un lado, la <i>Solución Pareto Superior</i> (lo cual derivaría en términos neoinstitucionalistas en una verdadera <i>Solución de Coordinación</i>), y como solución alternativa el escenario <i>Pareto Inferior</i> (léase en el lenguaje neoinstitucionalista una <i>Falla de Coordinación</i>).</p> <p>Sin embargo, si bien ambos equilibrios son técnicamente posibles, cuando los resultados teóricos se traducen en hipótesis refutables con contenido empírico, los economistas de la NEI ponderan altamente el segundo resultado –asociado con la destrucción de la cooperativa–.</p> <p>Finalmente, se concibe que los agentes de forma generalizada asumen acciones de deserción (conducta de tipo <i>free-rider</i>), arribando a un resultado similar al de la <i>Tragedia de los Comunes</i>.</p>	<p>La Versión N° 1 del Juego ofrece la solución menos eficiente de las abordadas dentro del experimento; es decir, tal como lo predicen los economistas afines metodológicamente al diseño institucional. La misma se encuentra cercana al Equilibrio del Juego; asociado a la Solución Pareto Inferior, con un promedio de extracción de 6,25. El grupo, registra un mínimo absoluto en la ronda n°9 con una extracción promedio de 4,5 –ronda que experimenta la mayor cooperación colectiva– y un máximo de extracción de 6,75 en la ronda n°17.</p> <p>En términos colectivos, el grupo es el que menores ganancias colectivas obtiene; y se cumplen los presagios teóricos planteados por el modelo teórico de la <i>Tragedia de los Comunes</i>.</p> <p>Continuando con la analogía planteada entre los RUC la PECA, corresponde citar el siguiente párrafo de E Ostrom: “<i>La Tragedia de los Comunes, el Dilema del Prisionero y la Lógica de la Acción Colectiva son conceptos estrechamente relacionados en los modelos que definen el modo en que la perspectiva de uso general enfoca muchos de los problemas que los individuos enfrentan cuando intentan lograr beneficios colectivos. En el corazón de cada uno de estos modelos está el problema del gorrón (free rider). Cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otras procuran, está motivada a no contribuir en el esfuerzo común y a “gorronear” los esfuerzos de los otros. Si todos los participantes eligieran “gorronear” no se produciría el beneficio común. La tentación de beneficiarse con el trabajo ajeno puede dominar el proceso de decisión, y así todos terminarán donde nadie quería estar</i>” (Ostrom, 1990, p. 32).</p>

<p><b>VERSIÓN N°2</b></p>	<p>Se introduce a los jugadores en una versión del juego, donde el número de rondas es indefinido (juego de temporalidad infinita) y donde el administrador emite una misiva precisa facilitadora de la cooperación. El análisis formal, procede a analizar la convergencia de dos instituciones que prevalecen durante todo el juego. La primera de ellas, la intertemporalidad infinita apela a incrementar las tasas de cooperación de cada uno de los agentes, presuponiendo (en carácter de hipótesis empírica) el surgimiento de <i>Confianza Instrumental</i> mediante acciones racionales que ponderan con bajas tasas de descuento los potenciales flujos (más alejados en el tiempo) que brindará la cooperativa (en otros términos, intertemporalidad duradera en el tiempo).</p> <p>Por otro lado, (en simultáneo) se presume que la adición de una premisa clara de cooperación al inicio del juego, apela a mejorar los aspectos conductuales de la cooperación (léase, <i>Confianza Conductual</i>), facilitando la comprensión de los agentes reales (no siempre ligados a parámetros inherentes a la Racionalidad Instrumental) sobre la naturaleza del juego (y de este modo propiciando acciones condescendientes con mayores tasas colectivas de cooperación)</p>	<p>El nivel de cooperación experimenta un incremento con respecto a la Versión N°1, aunque los niveles de extracción continúan siendo considerablemente altos con respecto para la supervivencia de la cooperativa en el tiempo –concretamente, el promedio de extracción del grupo se reduce a una tasa de extracción promedio de 4,71–. Dada que la única regla que se modifica, es la consigna original adicional sobre la naturaleza del problema. Se asocia con ello, la naturaleza del incremento en la cooperación. El efecto aprendizaje de los juegos repetidos, se observa especialmente en la segunda etapa del juego –pasada la ronda n°10–, cuando los niveles de extracción colectiva son en promedio más estables. Sin embargo, la presencia de acciones de tipo free-rider presentes de forma sistemática hacen que los cambios en la tasa de cooperación no sean significativos entre el paso de la Etapa I y la Etapa II.</p> <p><i>En palabras de la propia E. Ostrom: “Recomendaciones de política coherente no pueden basarse únicamente en el Teorema de Folk. Se trata de un gigantesco salto de fe para deducir que, porque existe una solución matemática a un dilema repetido indefinidamente en un RUC; los apropiadores alcanzarán esta solución. Incluso si los apropiadores entendieran los razonamientos que existen detrás del teorema, ellos enfrentarán una plétora de soluciones entre las que elegir. Ninguna fórmula funciona por sí misma, encontrar una mejor solución en el marco de un mar de posibles soluciones depende de la adquisición considerable de experiencia, y en la coordinación de tiempo y esfuerzo dedicado en la comprensión de esa tarea” (Ostrom; Gardner y Walker. 1994, p.18, traducción del autor).</i></p>
---------------------------	---	--

<p><b>VERSIÓN Nº3</b></p>	<p>Tal como se plantea en la Tabla N°3 –donde se ofrece una descripción de la naturaleza de cada uno de los juegos experimentales-, la Versión N°3 ofrece la posibilidad de una comunicación directa - de tipo <i>face to face</i> - entre los integrantes del grupo. De este modo, definen distintas variantes del experimento conforme el número de rondas en donde se permite que se yuxtapongan la percepción de juego infinito con la comunicación directa entre los integrantes del grupo - (léase, versión n°1 y versión n°2) -. La hipótesis experimental planteada esgrime que la comunicación entre los agentes actúa como facilitadora de la cooperación, pues hace posible tanto contribuir con la comprensión con la naturaleza del juego (de agentes reales); como también así estimular el desarrollo de soluciones colusorias (de naturaleza inestable). Ergo, la literatura experimental presupone incrementos en la tasas de cooperación con respecto a las versiones n°1 y n°2, específicamente en aquellos intervalos de rondas definidos por la combinación entre la comunicación y la percepción de juego infinito.</p>	<p>Conforme a lo planteado en la hipótesis empírica del experimento, las tasas de cooperación se incrementan producto de la incorporación de comunicación de tipo <i>face-to-face</i> (principal supuesto restrictivo de la versión estática del Juego del DP). Al mismo tiempo; es posible aseverar que ambas versiones, cuando se combinan apropiadamente una perspectiva de temporalidad prolongada (léase, dada la vigencia del <i>Teorema de Folk</i> para los juegos que se repiten de manera indefinida); junto a una fase posterior a la comunicación; tasas de cooperación considerables (y atractivas para expertos en <i>Economía del Comportamiento</i>) son alcanzadas. Finalmente, -previo al análisis de cada versión en concreto- es posible aseverar que independientemente de la instancia (etapa del juego) donde se introduce una misiva de temporalidad finita (léase, una proposición del tipo: “el juego terminará en un número próximo de rondas”); las tasas de cooperación se reducen considerablemente incrementándose los niveles de provisión/apropiación a niveles cercanos al juego anterior.</p> <p><u>Resultados del Grupo 1- Versión 3</u></p> <p>La cooperación es mayor que en las dos versiones anteriores donde no existía capacidad de comunicación entre los jugadores. En concreto, el promedio de extracción asume un valor de 3,43. Y en la etapa posterior a la comunicación, se alcanza un promedio de extracción de 2,7 – en claro contraste con la Etapa I donde la extracción es de 3,82-. Observación: Posterior a la comunicación la acción del jugador tres –quién asume de manera sistemática una conducta típica de agente de tipo free-rider-, dificulta ampliamente la estabilidad de la cooperación.</p> <p><u>Resultado del Grupo 2- Versión 3</u></p> <p>La cooperación es mayor que en las dos versiones anteriores donde no existía capacidad de comunicación entre los jugadores. En concreto, el promedio de extracción asume un valor de 3,92. Y en la etapa posterior a la comunicación, se alcanza un promedio de extracción de 3 –en claro contraste con la Etapa I donde la extracción es de 4,75-. Observación: Posterior a la comunicación el jugador cero –quién asume la figura de líder de grupo-, logra imponer –por persuasión- su percepción sobre el juego y la posible solución. El resto de los agentes, responde a la propuesta del líder sin ejecutar deserción.</p>	<p><b>VERSIÓN Nº4</b></p>	<p>La Versión N° 4 del Juego, conserva la característica distintiva de la Versión N°3, donde se permite - bajo condiciones de replicabilidad y control - la posibilidad de comunicación de tipo <i>face-to-face</i> por parte de los involucrados en el experimento. Sin embargo, este nuevo escenario hace posible testear, los efectos que provoca en la conducta de los agentes la perspectiva de temporalidad (finita/infinita) sobre la sostenibilidad de la cooperativa en el tiempo. En efecto, en una determinada fase del experimento - conjunto sucesivo de rondas - confluye la comunicación con la percepción de juego indefinido; para luego ser transformado en un escenario donde los agentes perciben una temporalidad finita de la vida del recurso (en este caso la cooperativa).</p> <p>De este modo, amparados en el <i>Teorema de Folk para Juegos Repetidos de forma Infinita</i>, junto con la introducción de la comunicación (deliberadamente impuesta en un instante determinado y controlada por el administrador); se hace posible esbozar la siguiente hipótesis empírica: en aquella fase del juego donde se combina temporalidad infinita se alcanzan relevantes tasas de cooperación – con al menos, niveles de extracción menores a la mediana-; pero dicha situación es revertida cuando la percepción temporal del juego es transformada de infinita a finita (mediante una misiva clara emitida por el administrador); a partir de allí la conducta de los involucrados debería mostrar una marcada tendencia hacia la sobreexplotación (fortaleza de la predicción del Equilibrio de Nash para la solución estática del Juego), todo ello conforme el <i>Teorema de Folk para Juegos Repetidos un número finito de veces</i>, y en cuya solución estática existe un único equilibrio.</p>	<p>Conforme a las hipótesis empíricas (que ofician en carácter de predicciones teóricas); para ambos grupos analizados los niveles de cooperación - materializados a través de una reducción de las tasas individuales de extracción – se incrementan en la Etapa II del juego de forma contundente. Concretamente, logra ser sostenido niveles altos de cooperación (con bajos desvíos estándares en las conductas individuales), a pesar de la naturaleza teórica estrictamente inestable del problema. Todo ello, producto de los incentivos generados por la combinación de la temporalidad infinita y la posibilidad de comunicación de tipo <i>face-to-face</i>. Finalmente, la débil malla institucional combinada con un cambio de temporalidad (percepción finita) provoca que los niveles de extracción se incrementen sustantivamente en la Etapa III (reduciendo la cooperación a tasas marginales), y arribando finalmente a una situación de sobreexplotación de la cooperativa.</p> <p><u>Resultados del Grupo I y Grupo II- Versión N°4:</u> En el Grupo I, el promedio de extracción luego de la comunicación de tipo <i>face-to-face</i> y previo a la percepción de la finitud del juego asume un valor de 2,37; mientras que en el Grupo II la media asume un valor de 2,48.</p> <p><u>Observación relevante:</u> La capacidad heurística de esta versión del juego, nos permite juzgar favorablemente el potencial del <i>Teorema de Folk para los Juegos Repetidos de forma Infinita</i>; pues la similitud de ambas tasas de extracción en la Etapa II del juego, puede ser sostenida independientemente de si ésta se corresponde con 5 rondas o 10 rondas. Ergo, desde el punto de vista empírico uno podría afirmar que permitiendo la comunicación de los agentes y bajo una percepción de relación estable los cooperativistas serían capaz de mantener la sostenibilidad de la PECA –aunque, como podrá apreciarse con resultados posteriores con un margen de alta vulnerabilidad, resultante de una <i>malla institucional débil</i> -.</p>
-------------------------------	---	--	-------------------------------	--	--

VERSIÓN  
Nº5

La Versión Nº5 del Juego representa la malla institucional desde el análisis I propuesto por la NEI; puesto que incluye todos aquellos principios de diseño (interpretados metodológicamente como reglas de juego) identificados por la literatura de *Gestión Social* como necesarios para la emergencia de Soluciones Cooperativas. Concretamente, de forma deliberada se procede a adicionar paulatinamente los siguientes elementos institucionales (en este orden): sentido cooperativo (dimensión de grupo), temporalidad infinita, comunicación, sanciones mutuas (simple y luego doble en cada partida) e instancias de acceso a mecanismos de bajo costo (diálogo) para la resolución de conflictos.

La hipótesis institucional que de dicho marco institucional se deriva es la siguiente: “de encontrarse dispuestos correctamente cada uno de los elementos (instituciones, reglas y premisas) que constituyen la versión más compleja –pero a priori inteligible - maya institucional; los niveles de provisión y de apropiación de los cooperativistas en la PECA se harán asintóticamente cercana a la Solución Pareto Superior (la cual no emerge como equilibrio en el marco de la versión estática del juego). Ergo, se estaría ante una solución inestable de cooperación, producto de una yuxtaposición de instituciones

La densidad de la maya institucional planteada en la Versión Nº5, se pone en evidencia a través del resultado experimental al que arriban los tres grupos estudiados. Concretamente, es posible afirmar que en la Etapa 5 del Juego las tasas de cooperación se incrementan y sostienen en niveles (provisión/extracción) muy cercanos a la *Solución Pareto Superior*. De este modo, es posible afirmar que la evidencia muestra que si los cooperativistas logran autoproverseer y sostener un conjunto de instituciones densas y lo suficientemente flexible (lo cual implica todo un verdadero desafío en el mundo concreto de la acción colectiva); la cooperación puede emerger y resultar en resultados favorables para todos (es decir, es posible acercarse asintóticamente al Óptimo Grupal) y evitar la destrucción de la PECA –léase, evitar la Tragedia de los Comunes-.

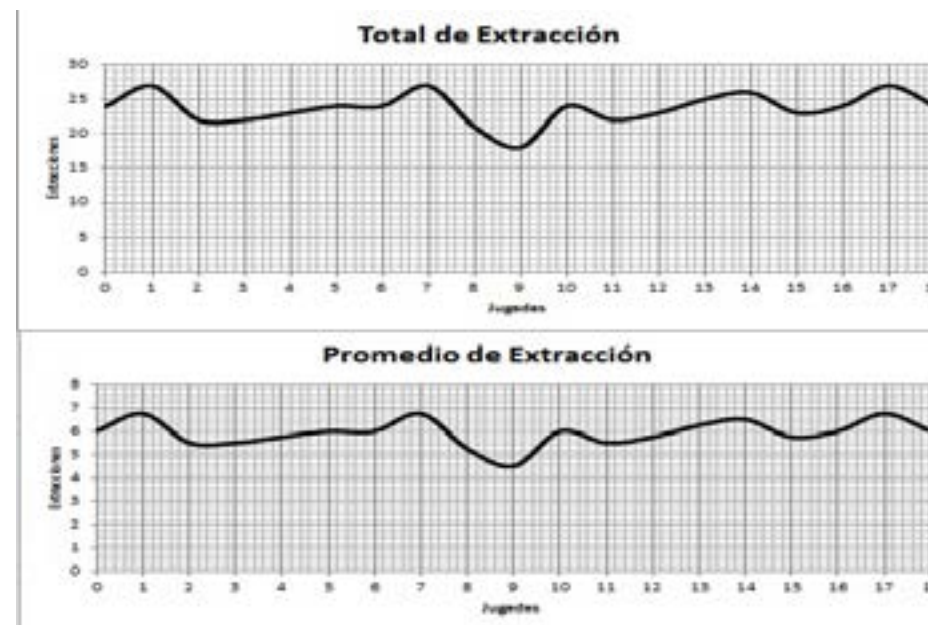
**Observación Nº1:** La NEI al estudiar los PAC, logra avanzar un paso más que los trabajos cimentados sobre las convenciones planteadas por la perspectiva tradicional sustentada en los trabajos de Olson y Hardin. Específicamente, procede a analizar la emergencia de *Soluciones de Cooperación* que siendo recurrentes en el plano empírico, subyacen invisibilizadas en el plano teórico. Sin embargo, siendo coherente y consistente con dicho marco metodológico, en el marco del presente trabajo corresponde adoptar un posicionamiento epistemológico- metodológico de optimismo moderado con respecto a la sostenibilidad de la cooperativa en el tiempo (lo cual implica, inexorablemente reconocer el potencial heurístico del *Equilibrio de Nash*).

**Observación Nº2:** Tal como se planteó en etapas previas del trabajo, los *Principios de Diseño* incorporados en el presente experimento, responden a *Demi-Regs* -observadas y expuestas por las Ciencias de la Administración-. Luego, el presente análisis económico traduce dichas *Demi-Regs* en reglas de juego. Sin embargo, el enfoque neoinstitucionalista reconoce (y de este modo) es respetuoso de la diversidad institucional. Ergo, cada PECA (en el marco de un proceso dinámico de aprendizaje) deberá buscar sus propios métodos de comunicación, control mutuo y mecanismos de resolución de conflictos que mejor se adapte a la naturaleza del grupo.

Fuente: Elaboración propia.

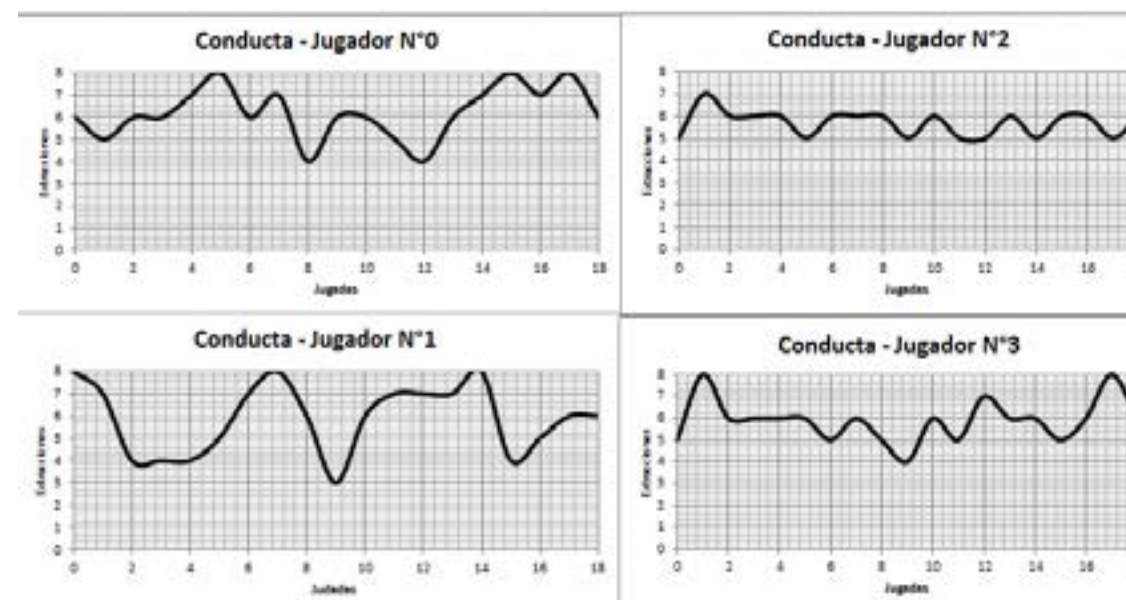
APÉNDICE B: ANÁLISIS GRÁFICO DEL RESULTADO EXPERIMENTAL

Versión Nº1 del Juego – Extracción Total y Promedio



Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

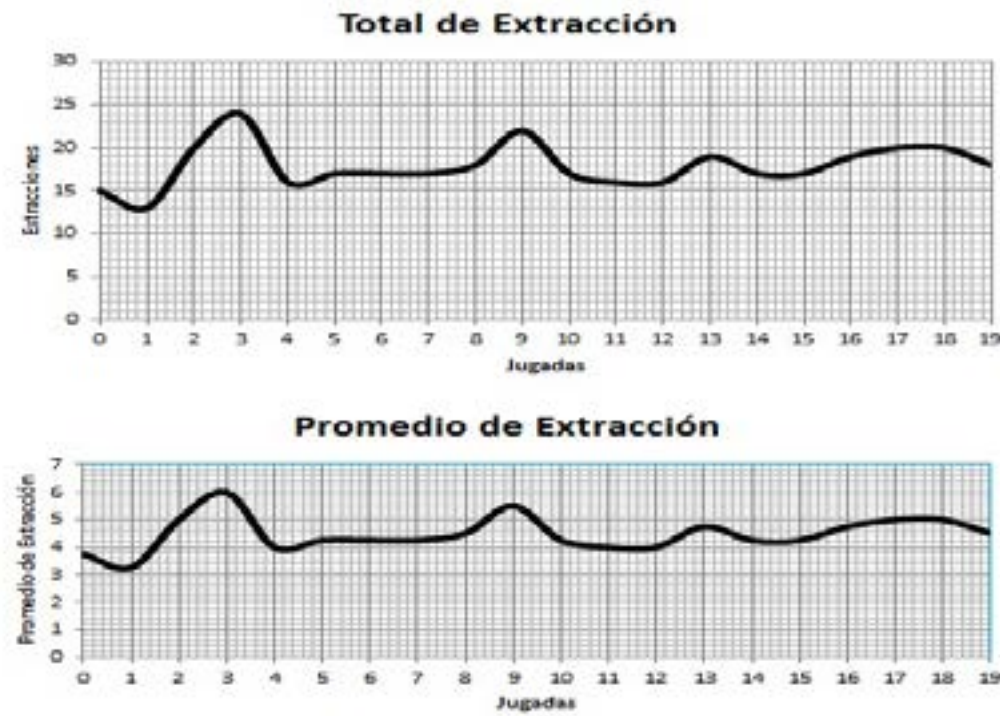
Versión Nº1 del Juego - Comportamiento de los jugadores



Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

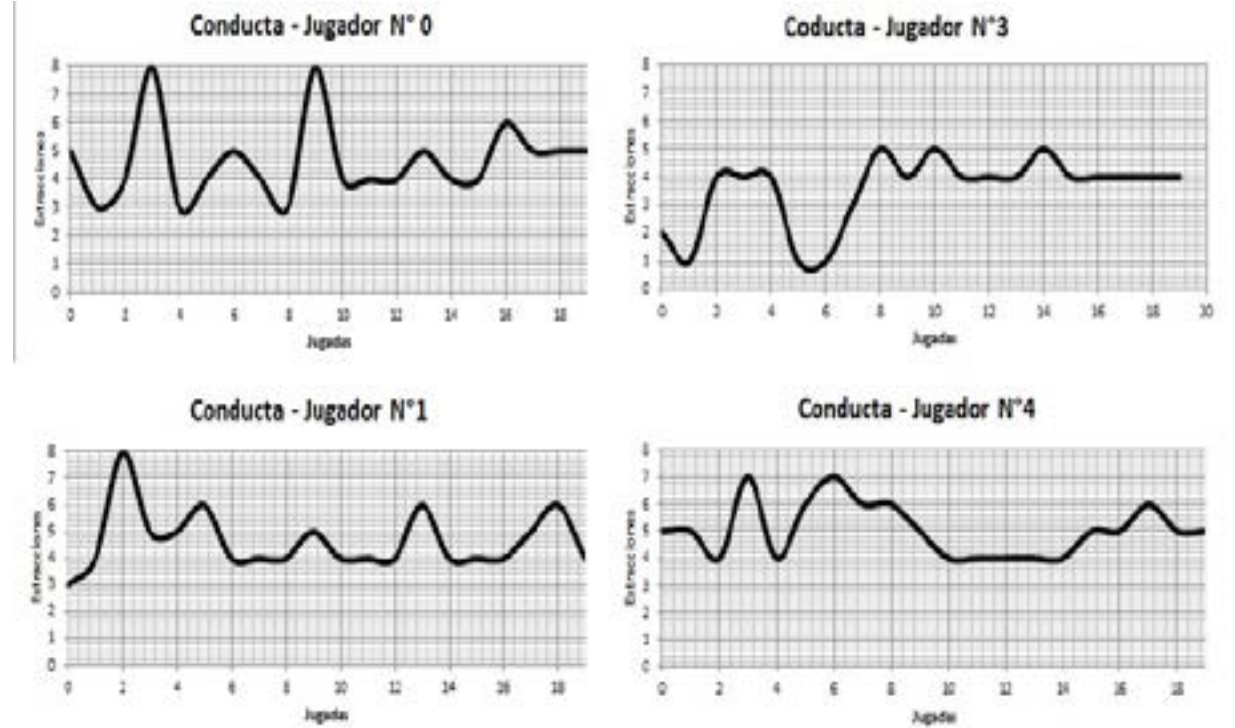


**Versión N°2 del Juego – Extracción Total y Promedio**



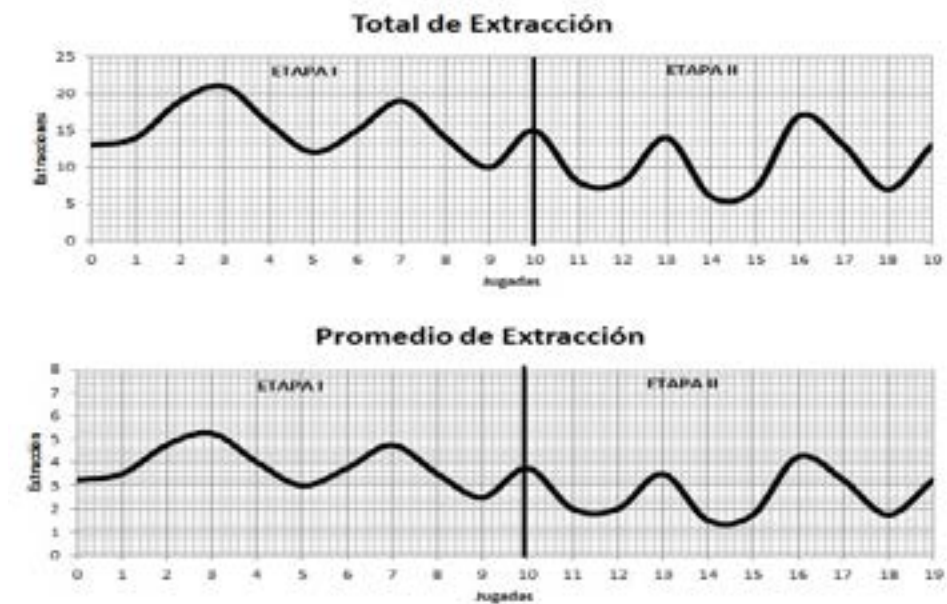
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°2 del Juego - Comportamiento de los jugadores**



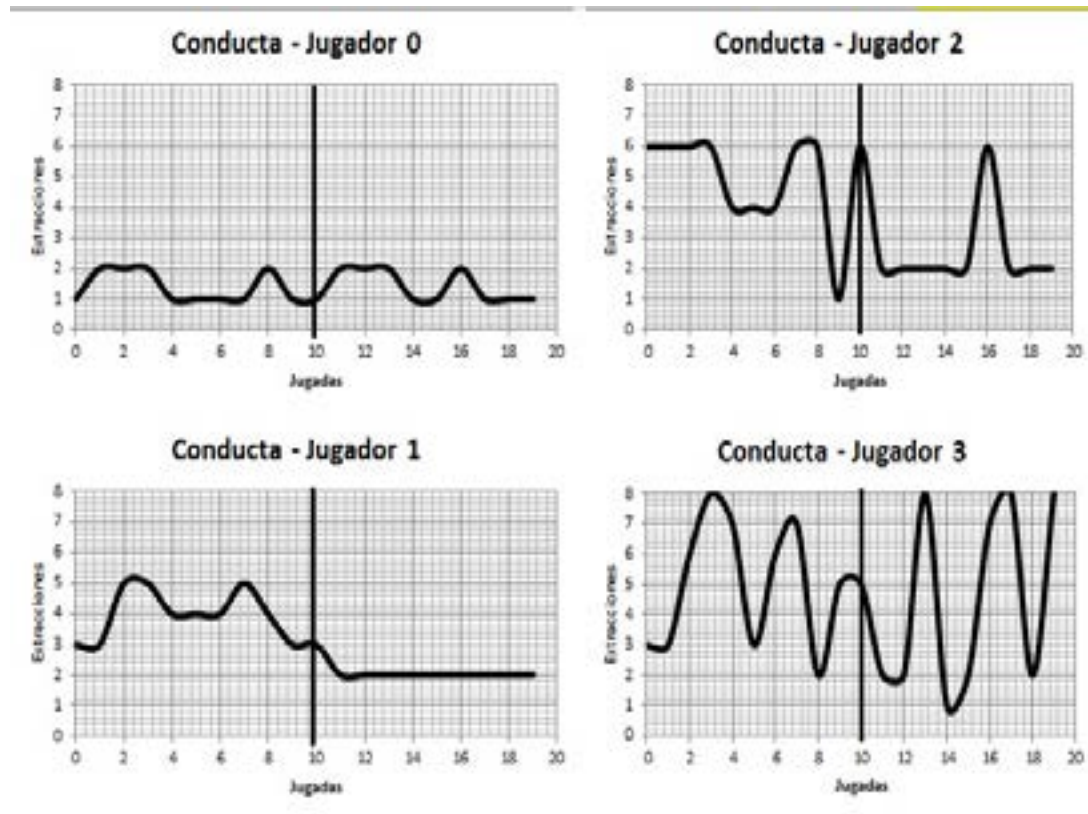
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°3 del Juego-Grupo N°1 – Extracción Total y Promedio**



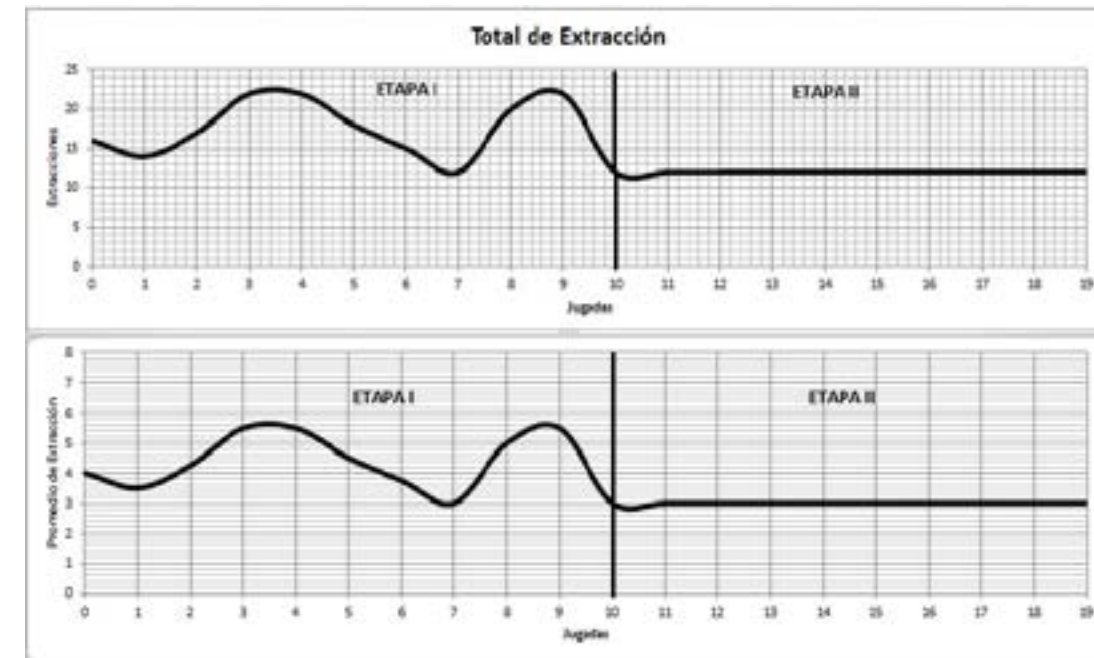
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°3 del Juego –Grupo N°1- Comportamiento de los jugadores**



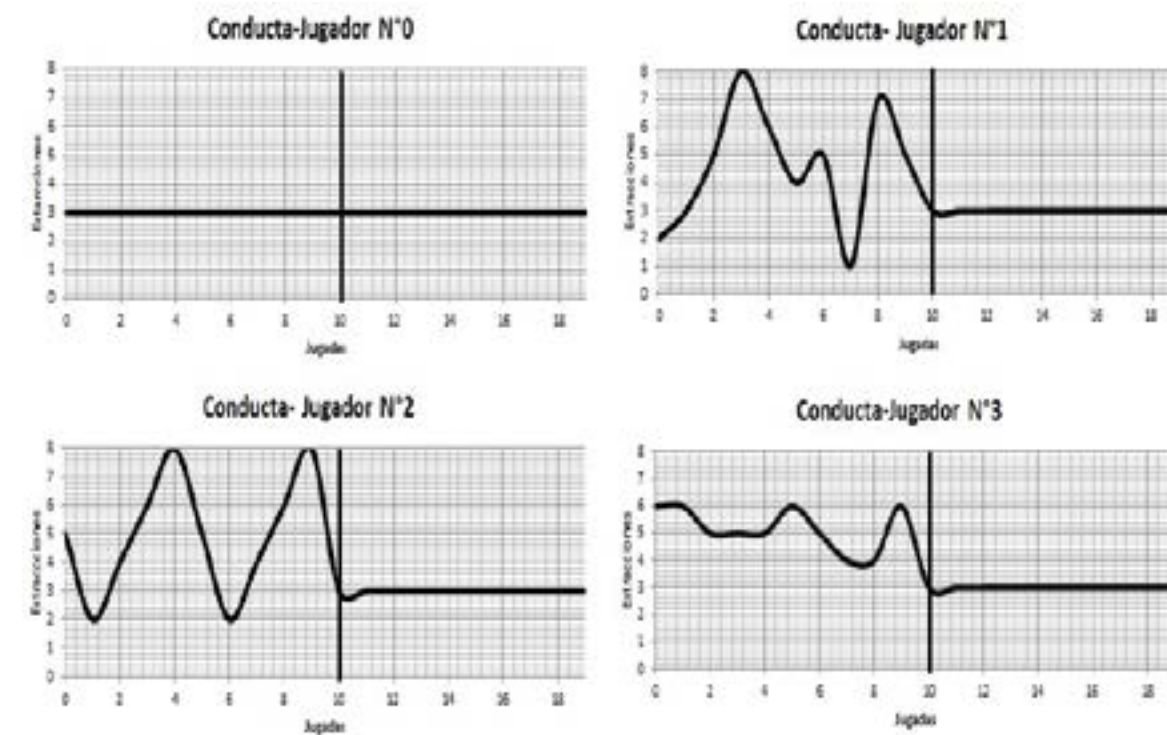
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°3 del Juego-Grupo N°2 – Extracción Total y Promedio**



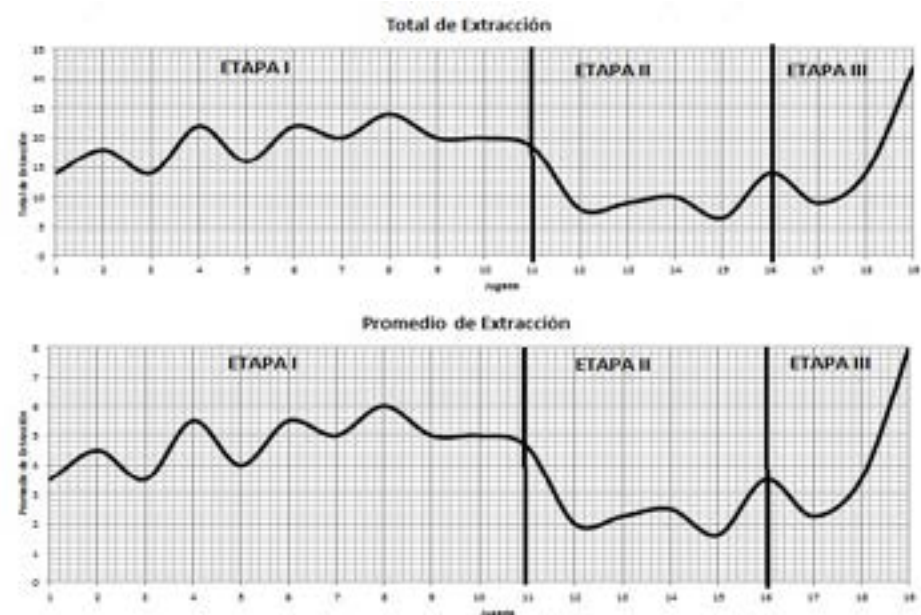
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°3 del Juego- Grupo N°2 - Comportamiento de los jugadores**



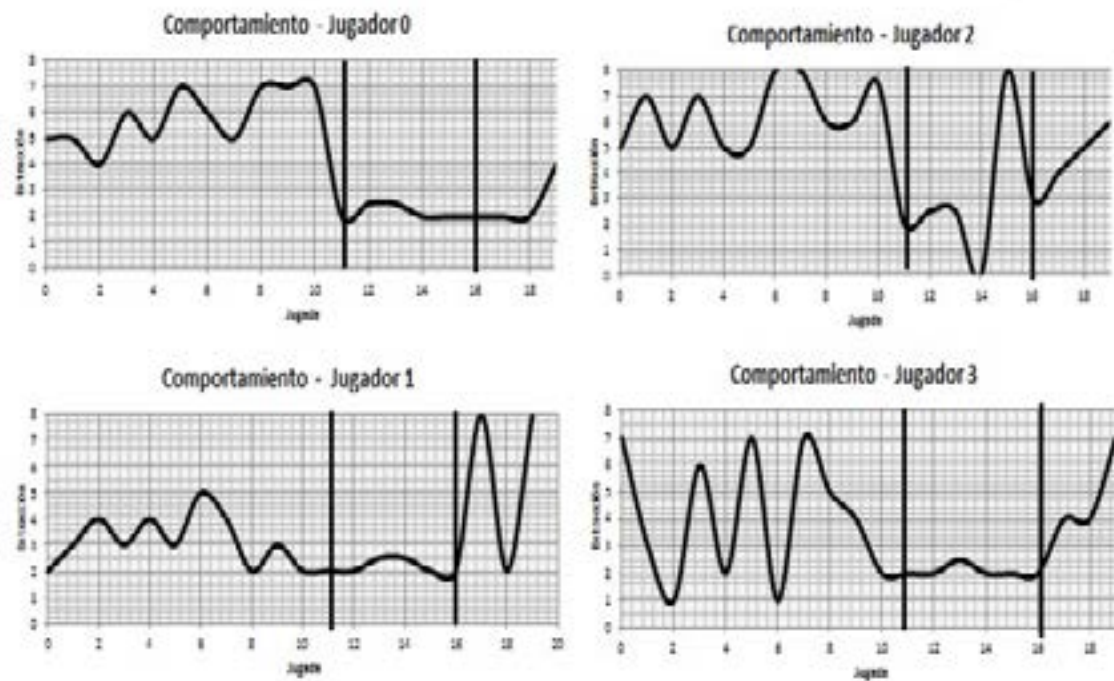
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°4 del Juego – Grupo N°1: Extracción Total y Promedio**



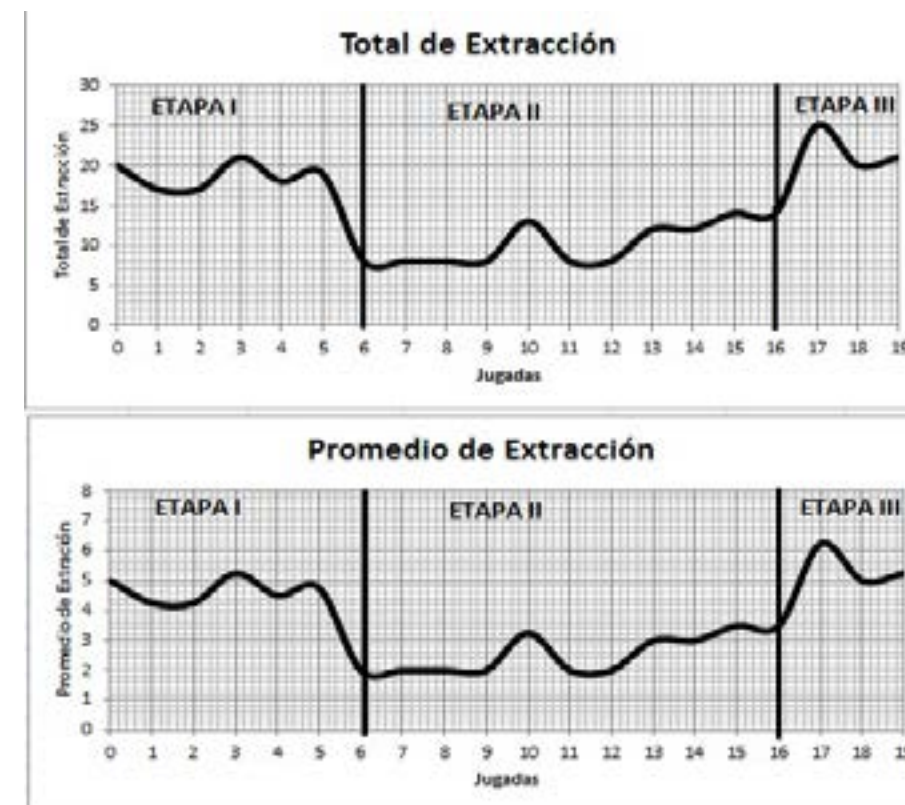
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°4 del Juego – Grupo N°1: Comportamiento de los jugadores**



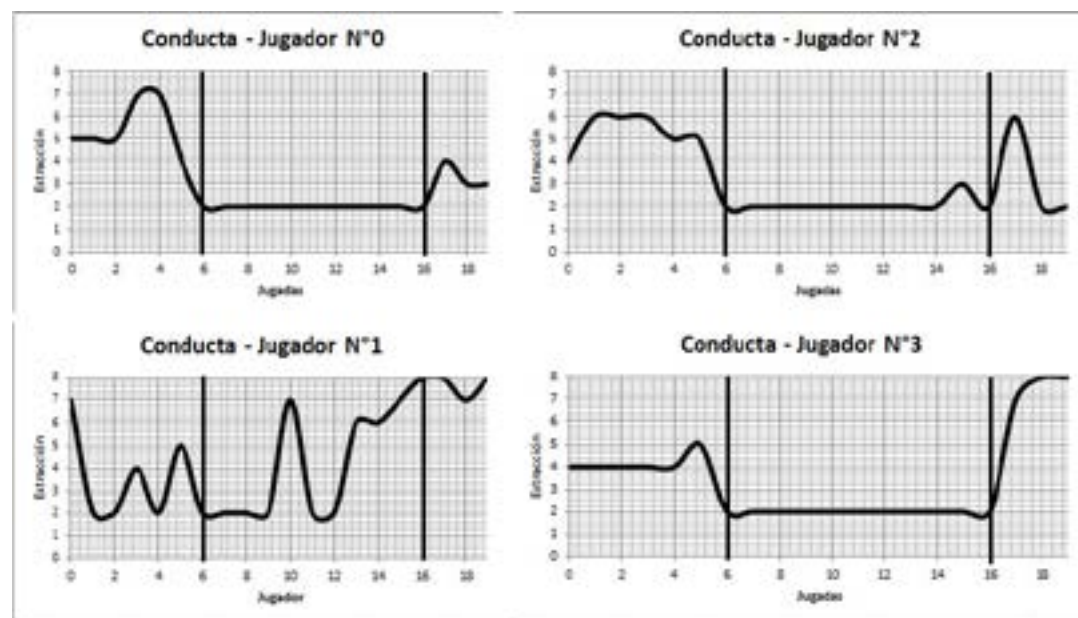
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°4 del Juego – Grupo N°2: Extracción Total y Promedio**



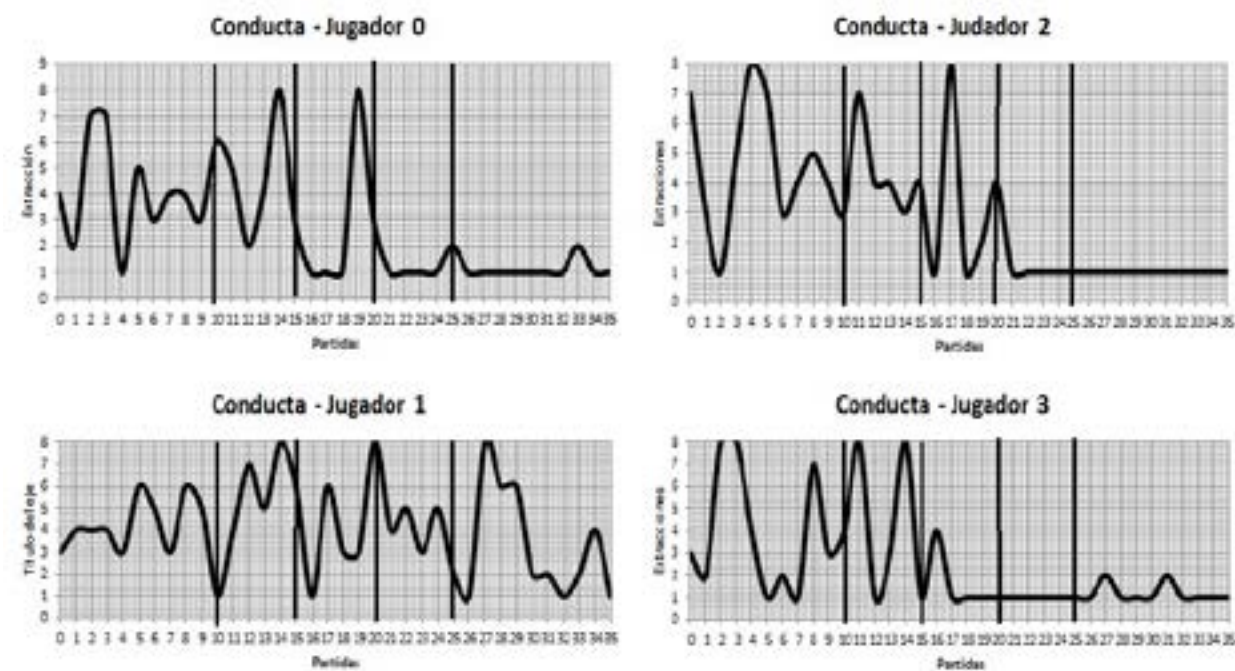
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°4 del Juego – Grupo N°2: Comportamiento de los jugadores**



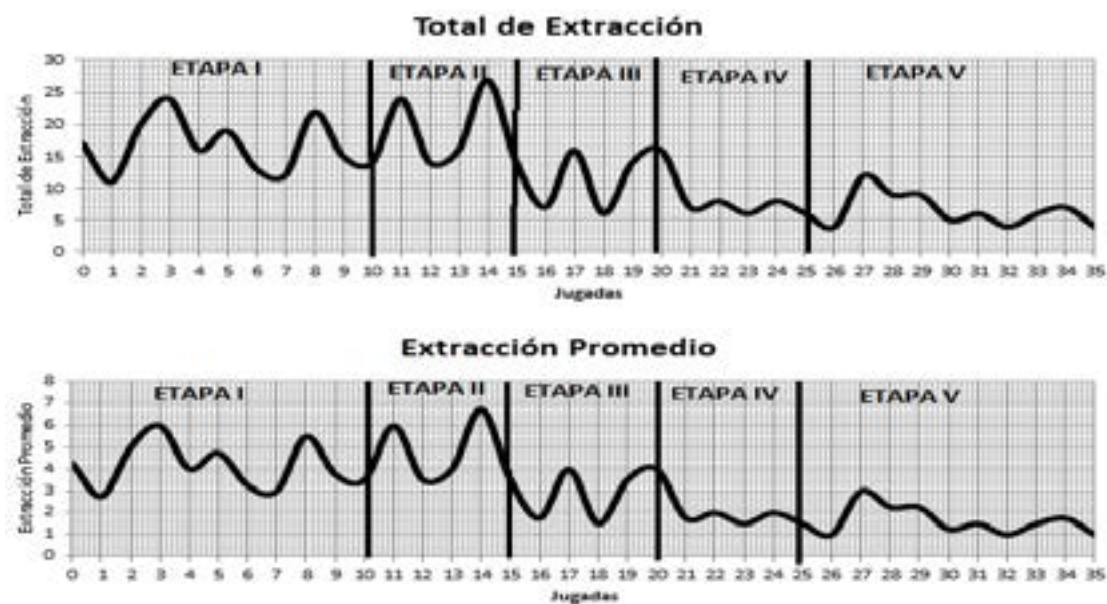
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°5 del Juego – Grupo N°1: Comportamiento de los jugadores**



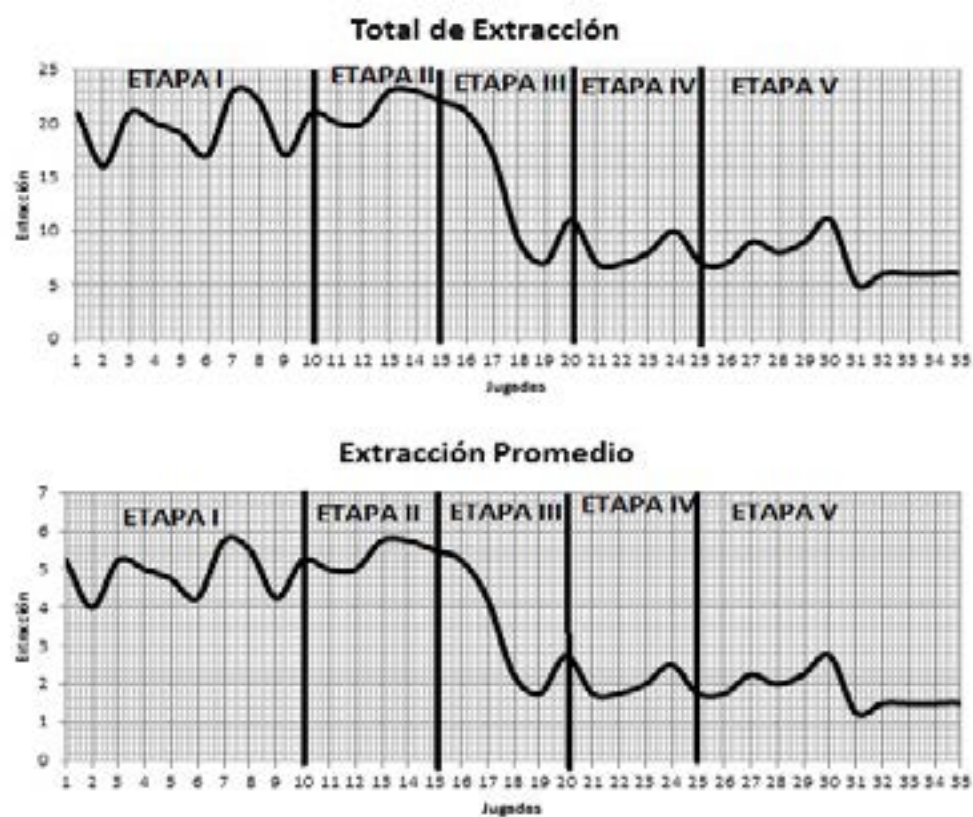
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°5 del Juego – Grupo N°1: Extracción Total y Promedio**



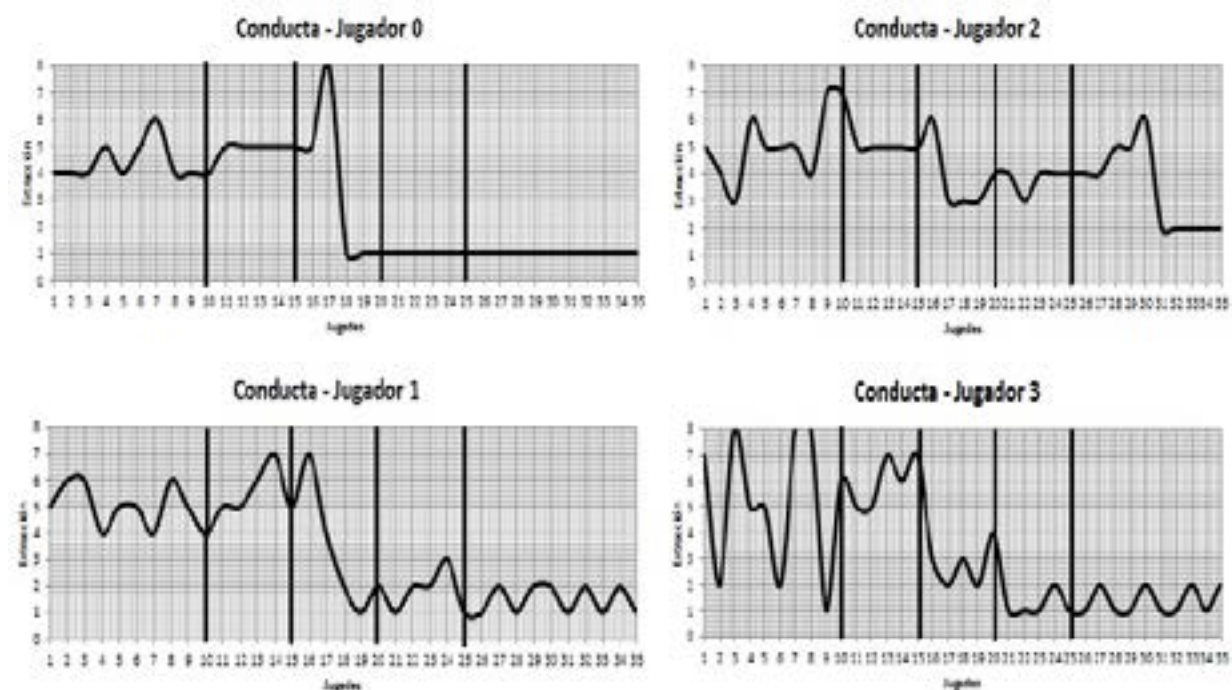
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°5 del Juego – Grupo N°2: Extracción Total y Promedio**



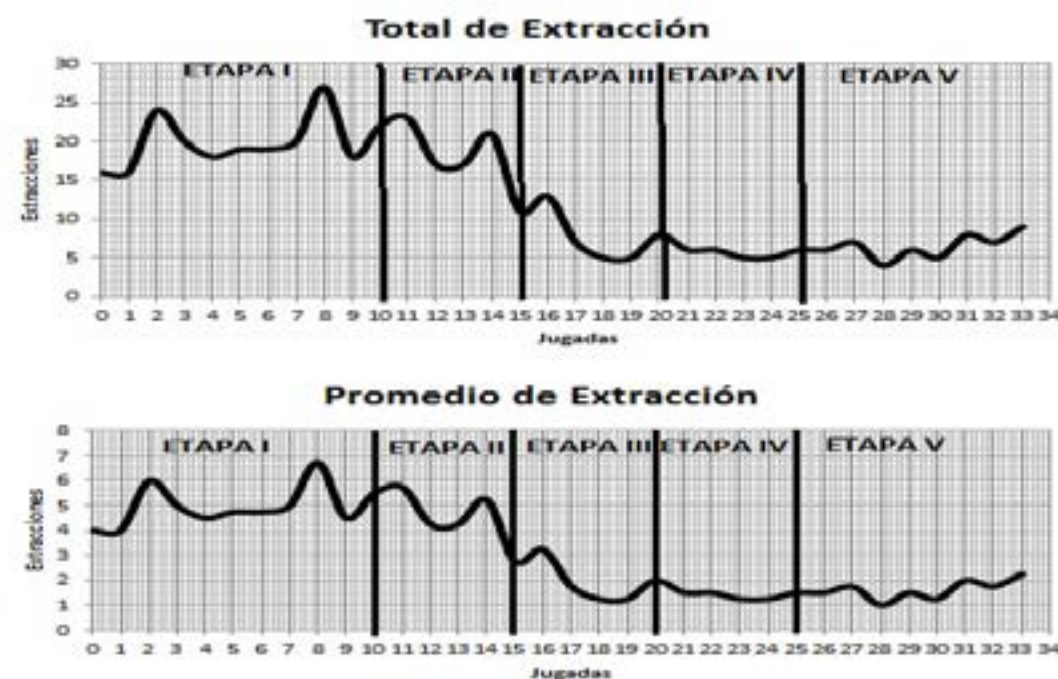
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°5 del Juego – Grupo N°2: Comportamiento de los jugadores**



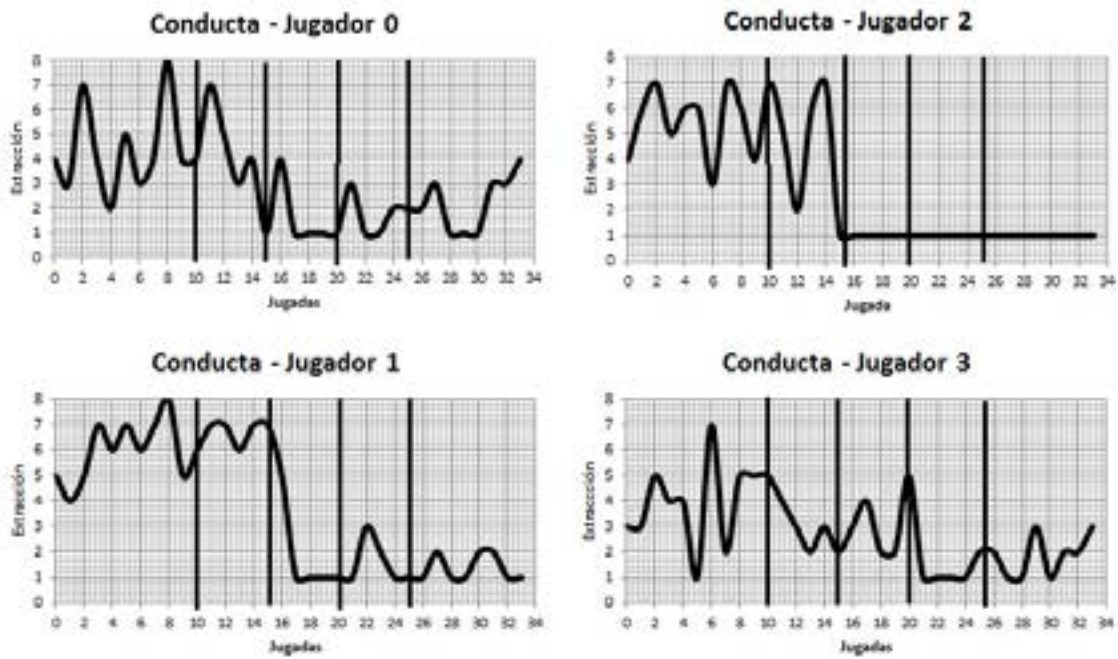
Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°5 del Juego – Grupo N°3: Extracción Total y Promedio**



Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.

**Versión N°5 del Juego – Grupo N°3: Comportamiento de los jugadores**



Fuente: elaboración propia en base a resultados experimentales.



## Apuntes da participação para o desenvolvimento local no contexto rural

Elaine Martínez Betancourt\*

Dayana Salabarría Cruz\*\*

Rosabell Pérez Gutiérrez\*\*\*

\*Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Estudiante del Doctorado Internacional en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad Milano Bicocca. Investigadora Principal del Proyecto Características de la Apropiación de los lineamientos en Sancti Spíritus. e-mail: [elaine@uniss.edu.cu](mailto:elaine@uniss.edu.cu)

\*\*Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Máster en Desarrollo Comunitario. e-mail: [dayanasc@uniss.edu.cu](mailto:dayanasc@uniss.edu.cu)

\*\*\*Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Sancti Spíritus “José Martí Pérez”. Máster en Desarrollo Comunitario. Estudiante del Doctorado Internacional en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad Milano Bicocca. e-mail: [rosabell@uniss.edu.cu](mailto:rosabell@uniss.edu.cu)

A década do 90 do século XX recebe as primeiras tentativas científicas de reorientar as concepções tradicionais do desenvolvimento. Os critérios inteiramente economistas de estágios precedentes convergem agora com a centralidade do homem como um promotor do progresso. O uso das capacidades humanas, o respeito pela diversidade, o cuidado do meio ambiente, bem como o crescimento endógeno do potencial de contextos, são algumas das referências que incluíram em propostas como o desenvolvimento local estão traçando perfis a favor da transformação social. Os novos usos do espaço rural em termos deste desenvolvimento envolvem, por meio da participação, a realização do protagonismo do ser social, a presença dele nos processos decisórios, e especialmente a incorporativo com o crescimento económico um assunto social ativo, comprometido e participante que identifique seu potencial e colabore na dinamização das comunidades rurais.

**Palavras-chave:** desenvolvimento, desenvolvimento local, participação, contexto rural, tema social.

The decade of 90, during the twentieth century, receives the first scientific attempts to reorient the traditional conceptions of development after the visible consequences generated by its application. The entirely economic criteria of previous stages are now converging with the centrality of man as a promoter of progress. The use of human capacities, respect for diversity and even environmental care, as well as, the endogenous growth from the potentialities of the contexts, are some of the references included in proposals such Local Development, emerging in favor of a social transformation. The new uses of the rural space in function of this development suppose, through the participation, the achievement of the protagonism of the social being, the presence of this one in the processes of decision making, and especially the incorporation - together with the economic- of an active, committed and participant social subject that identifies their potentialities and collaborates in the dynamization of rural communities.

**Key words:** development, local development, participation, rural context, social been

La década del 90 del siglo XX recibe los primeros intentos científicos de reorientar las tradicionales concepciones del desarrollo. Los criterios enteramente economicistas de etapas anteriores convergen ahora con la centralidad del hombre como promotor del progreso. El uso de las capacidades humanas, el respeto a la diversidad, el cuidado del medio ambiente, así como, el crecimiento endógeno desde las potencialidades de los contextos, son algunos de los referentes que incluidos en propuestas como el Desarrollo Local se perfilan a favor de la transformación social. Los nuevos usos del espacio rural en función de este desarrollo suponen, a través de la participación, el logro del protagonismo del ser social, la presencia de éste en los procesos de toma de decisiones, y sobre todo la incorporación -junto al crecimiento económico- de un sujeto social activo, comprometido y partícipe que identifique sus potencialidades y colabore en la dinamización de las comunidades rurales.

**Palabras claves:** desarrollo, desarrollo local, participación, contexto rural, sujeto social

### Consideraciones iniciales

Volver sobre la década del 90 del siglo XX marca un momento decisivo en las concepciones del desarrollo. La urgencia de responder a las consecuencias económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, etc., generadas por la aplicación de los criterios puramente economicistas que distinguen a las principales teorías de los años 50 –dígase, Teoría del Crecimiento Económico por etapas, Estructuralismo Latinoamericano, la Teoría de la Dependencia, etc.- precisa de la consideración de otros elementos y procesos de la realidad social.

Lo cierto es, que lejos de continuar como proceso natural, alcanzable, medible, realizable para todos, de crecimiento exclusivo del Producto Interno Bruto (PIB) o los bienes materiales, se erigen concepciones que, abogando por la convergencia entre saber y poder popular, el protagonismo de los individuos, el uso de sus capacidades, la utilidad de las potencialidades endógenas de los territorios, etc., entienden “el desarrollo a partir de criterios humanos y ambientales, es decir, se ha traspasado la barrera impuesta por los criterios estructurales de la economía y se ha permitido una comprensión integral, sistémica del desarrollo” (RENDON, 2007, p.126).

La inclusión de la perspectiva humanista en los procesos de desarrollo se presenta entonces como alternativa decisiva no solo para las generaciones actuales; la sostenibilidad a la que se aspira no ha de reducir las oportunidades y actividades de las futuras generaciones, por el contrario, garantizar ambas está dentro de sus principales objetivos. De tal aspiración el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1990 funge como principal portavoz.

La necesidad de entender -según declara Mayra Espina- la “Quinta etapa o de Re-emergencia crítica del concepto de desarrollo” (ESPINA, 2006,p.50) incluye importantes escenarios de actuación como las comunidades, lo local y lo territorial, procesos sociales

*Entonces, mi corazón también puede crecer.*

*Entre el amor y el fuego, entre la vida y el fuego,*

*mi corazón crece diez metros y explota.*

*Oh, vida futura! Nosotros te construiremos.*

**Carlos Drumond de Andrade**

*No se trata de regalar pescados, sino de aprender a construir varas de pescar.*

**Carlos García Pleyán**



como la participación, la redefinición del rol del investigador social, la reorientación del trabajo científico de las Ciencias Sociales, entre otros. De ellos, el carácter participativo del desarrollo en la construcción de relaciones colectivas a las diferentes escalas de lo social deberá “excluir la posibilidad de intervención de un poder enajenante y de manipulaciones externas” (ESPINA, 2004, p.36), para así posibilitar la verdadera inserción en las estructuras sociales, incidencia en la toma de decisiones, transformación de las relaciones de poder y demás eventos en que se ven involucrados los actores sociales. Se trata, en esencia del

“acceso y presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación y la posibilidad de intervenir en las decisiones que le conciernen no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones” (CRISTOBAL, DOMINGUEZ, 2004, p.161).

Desde esta perspectiva, la participación permite valorar el estado de la democracia que existe en la sociedad, su comportamiento en la vida real y la reivindicación de lo humano -que venimos defendiendo- como centro del desarrollo.

Partir de las nuevas conceptualizaciones del desarrollo -en nuestro caso esencialmente del Desarrollo Local- permite, por tanto, acercarnos estratégicamente a la participación. Las miradas que desde el pensamiento social emanan en pos de comprender dicho proceso devienen en condición necesaria, si tenemos en cuenta, además, que los supuestos construidos se constituyen en referentes de obligada consulta en la construcción y re-construcción de las relaciones que se derivan del contexto rural. Es por ello que el presente artículo pretende analizar los teóricos clásicos de la participación que, envueltos en los procesos de desarrollo local contribuyen sobre todo al logro de transformaciones en los contextos rurales.

### Apuntes teóricos sobre el ideal de participación

El ideal de participación presente en la obra de científicos sociales como Lenin, George Lukács, Antonio Gramsci, entre otros, trasciende hasta la realidad actual. Dada la importancia de sus planteamientos, un pequeño esbozo de los mismos, resulta imprescindible en la comprensión de su papel y lugar en/para la concepción del Desarrollo Local.

De los teóricos mencionados, al coincidir con Mercedes Valdés y José A. Toledo entendemos que, “Lenin fue quien mayor aportes realizó al análisis de la participación, no solo teorizó sino que fue el primero en llevar a la práctica su concepción política en torno a la democracia en las condiciones de una revolución socialista” (VALDES, TOLEDO, 2005, p.104).

Con Lenin encontramos la idea del control obrero; la cual desarrolla en los inicios de la Revolución de Octubre. De hecho, el 14 de noviembre de 1917 se expone un Decreto del Comité Ejecutivo Central dando a los trabajadores el poder de intervenir en la dirección de las actividades productivas. Se expresaba legalmente la visión de Lenin, orientada a cumplir un doble papel: “colocar en posición de liderazgo social a la clase obrera, y garantizar la participación en sus necesidades” (MARTIN, 2004, p.116). Participar desde esta perspectiva del control obrero se convierte tanto en una tarea política como económica; es decir, un acto del poder político que se inscribe en el poder económico y una forma de promover al poder real a las clases antiguamente explotadas.

George Lukács por su parte tuvo en cuenta lo importante de la participación a través de elementos como: la “democracia en el comunismo” (TERTULIAN, 2002, p.17), la transformación evolutiva de la sociedad, la conciencia de clase, etc.; de los cuales se presenta como verdadero defensor. En nuestro criterio sus consideraciones sobre la conciencia de clase tienen una especial trascendencia en el logro de la participación social. La misma “supone la identificación de uno con sus propios intereses de clase, el rechazo a los intereses de otras clases que uno considera como ilegítimos, y la capacidad para utilizar los medios políticos colectivos para alcanzar los objetivos de los intereses de su clase”

(SANOJA, VARGAS, 2004, p.1). Esto contribuye a que el individuo participe de forma consciente en la sociedad y las actividades de ésta para con él.

Necesario aclarar, uno de los obstáculos que mayor influencia ejerce en este proceso se basa en la imposición de las ideas y criterios de las clases dominantes como únicos y válidos; su conciencia entonces se convierte para los dominados en “falsa conciencia” (Ibid., p.1). Precisamente esta falsa conciencia, es quien imposibilita que el individuo intervenga socialmente llevando a cabo acciones conscientes, provocando la separación entre su ser y la realidad que lo circunda.

Por otra parte, Lukács reaccionaría contra “cualquier tentativa de homogeneizar artificialmente un tejido por definición heterogéneo y sacrificar lo concreto socio-histórico a esquemas fabricados por el entendimiento abstracto” (TERTULIAN, 2002, p.21), es decir, como posteriormente reflexionara María Isabel Domínguez, no es buscar en lo social la colaboración, tolerancia, unidad, participación y por ende integración social a través de las similitudes que existen, sino luchar por el logro de la aceptación de la diversidad en una realidad concreta.

De forma general los supuestos que encierra esta visión favorecen el accionar de los sujetos sociales bajo la máxima de la libre autodeterminación individual, como verdadero componente de la acción y como “telos último de la vida social y la búsqueda de aspiraciones hacia la plena autonomía de éstos y hacia el desarrollo de la personalidad” (TERTULIAN, 2002, p.22). Lukács en su momento histórico devela una serie de elementos que, mencionados por algunos, ahora continuarían siendo desarrollados por otros.

Uno de los intelectuales más brillantes del siglo XX, Antonio Gramsci, también realiza aportes fundamentales para comprender sociedades complejas como las nuestras. Entre las principales preocupaciones de Gramsci podemos encontrar la necesidad del cambio

revolucionario. Él mismo requiere de “un cambio de conciencia que el pueblo debe lograr desde su propio seno y no serle impuesto desde afuera, es decir, el pueblo debe alcanzar una transformación endógena de su forma de pensar y actuar para lograr la transformación de su sociedad” (CAPONI, S/A, p.2). Para esto reconoce como medios fundamentales la cultura y la educación; la primera entendida como la “totalidad de las ideas, tradiciones y creencias que constituyen el marco ideológico de una sociedad” (Ibid., p.3), y la segunda basada en una “escuela de libertad y libre iniciativa, no una escuela de esclavitud y precisión mecánica” (GRAMSCI, 1977, p.26).

Personas consideradas sujetos y no objetos de la acción social, es el principal logro a obtener con estas dos esferas sociales, donde los individuos adquieren conciencia de sí mismos a través de la comprensión de su papel en la sociedad y de sus relaciones con los demás, o sea, adquirir la conciencia a través del análisis crítico de las condiciones existentes. Este análisis nos conduce, aunque no de forma explícita, por el sendero de la participación de los individuos, bajo las condiciones de una sociedad regulada por la acción consciente de sus actos, superando la visión de sí mismos, siendo más allá de los intereses individuales a intereses colectivos.

La conquista de la realidad aparentemente va a ser el único objetivo, sin embargo, a través de ella es que pueden ser preparadas las vías para el hombre completo, libre, y así, extenderlo al mayor número posible de individuos. Promover el “acceso y disfrute de los derechos culturales y sociales de cada individuo en una determinada sociedad” (ACHURAR, S/A, p.3), evita la existencia de grupos discriminados o la imposibilidad de convertirse en ciudadanos de pleno derecho.

Un contexto donde predomine la participación necesariamente abre espacios para una mayor inserción de los grupos e individuos sociales lo que a su vez implica mayores posibilidades de reproducción democrática de las estructuras sociales; brindar oportunidades similares a las diferentes capas sociales se constituye entonces en un espacio más adecuado para

la socialización de normas y valores que favorecen la solidaridad y reducen el individualismo. En este sentido, lo importante que debemos buscar en los hombres es que adquieran cada día más conciencia de la necesidad de su incorporación a la sociedad. Solo como motores de la misma pueden conquistar, como dijera el Che, la más importante ambición que no podemos perder de vista: “ver al hombre liberado de su enajenación” (GUEVARA, 1998, p.13).

Esto conlleva a resaltar la participación consciente, individual y colectiva en todas las esferas de la vida social, tanto en los mecanismos de dirección y producción como en la necesaria educación técnica e ideológica, de modo que sienta como estos procesos marchan de forma semejante e interdependiente en función de avanzar a una visión integral de la economía, la naturaleza y por ende, un desarrollo que abra los senderos hacia un mundo mejor.

### Si de Desarrollo Local se trata

Según hemos apuntado, el desarrollo en su visión holística se constituye en un área clave de inserción a través de procesos como la participación y a su vez lugar de socialización de normas y valores, ante la apatía de la sociedad. Es por ello que todo sistema social contiene herramientas/elementos/procesos propios que van conformando su modelo de desarrollo, así como vías y grados de posibilidades que permiten la incorporación a ese modelo y la capacidad para reproducirlo.

La incorporación de lo local desde esta nueva visión depende en gran medida de una serie de factores. En palabras de Mayra Espina, algunos de ellos están relacionados con: la relevancia objetiva que como espacio de cambio ha adquirido el territorio, el avance de un discurso antiestatista y los consecuentes procesos de descentralización de poder, la recuperación de la dimensión territorial y de entrelazamiento sinérgico con otras escalas de mayor o menor generalidad, y sobre todo, la expansión de la corriente crítica que reclama la consideración de la diversidad como elemento del desarrollo; de ahí la “comprensión de este como proceso de emergencia y empoderamiento, de conversión en actores de sujetos tradicionalmente preteridos y excluidos de la toma de decisiones y de acceso a niveles adecuados de bienestar.” (ESPINA, 2006, p.55-56).

Si de Desarrollo Local se trata, es precisamente la singularidad, posibilidad, especificidad, etc., de lo local -en el proceso de re-crear las relaciones generales de lo social- donde es más viable concertar y resolver de manera integral los problemas y necesidades de cada grupo humano particular. Coincidiendo con Ada Guzón “este es el espacio de la realidad, de las interrelaciones directas de la cotidianeidad y la cohabitación más cercana con la diversidad” (GUZON, 2006, p.71).

El Desarrollo Local como proceso, se distingue entonces, por la autonomía, la utilidad de las potencialidades endógenas, el desarrollo de las capacidades materiales y espirituales de los actores sociales, la construcción de un sujeto colectivo desde los procesos de descentralización, etc., es en este sentido que no pueda desestimarse la participación como parte de un proceso transversal a cualquier área de la actividad humana. La reconstrucción de un poder basado en ella constituye, por tanto, un referente clave en la distinción de “la propuesta humana del desarrollo local de cualquier otro enfoque, sobre todo porque es básica para el logro de la equidad social en el territorio” (FLEITAS, 2012, p.10-11).

Unido a lo anterior, la preocupación por el equilibrio medioambiental y el entorno cultural se destacan como constantes. En el primer caso, ninguna “estrategia de desarrollo local es verdaderamente efectiva si amenaza la sostenibilidad ambiental del territorio. Esta es indispensable para la permanencia en el tiempo de la población humana en cada región” (DÁVALOS y DÍAZ, 2012, p. 28), y para la implementación de un sistema productivo local/territorial que garantice un concepto diferente de la producción y el consumo.

En lo relativo a la cultura, el compendio de tradiciones, costumbres, imaginarios colectivos, saberes populares, etc., que conforman la identidad cultural de cada territorio, se perfila como marco de referencia en el éxito de los objetivos previstos. “La cultura constituye un recurso que define límites y posibilidades en los territorios y en las interacciones establecidas de las distintas escalas que lo integran” (DÁVALOS y DÍAZ, 2012, p. 27).

De esta manera una verdadera visión del Desarrollo Local al incluir los elementos antes enunciados, reafirma la necesaria articulación de lo local y lo nacional en tanto, complementos de “un proceso universal de carácter objetivo históricamente determinado y de contenido multidimensional” (GARCIA, 2014,

p.28) que desborda las fronteras asistencialistas del Estado-nación, y supera, así mismo, las barreras de las tradicionales concepciones desarrollistas, en la construcción de lo que Mayra Espina denomina “episteme de emancipación” (ESPINA, 2006, p.51).

### Desarrollo para el contexto rural

Asociado primero, como hemos descrito, a los procesos de modernización e industrialización, el desarrollo, víctima y protagonista de circunstancias históricas inevitables, generó una noción de progreso, de crecimiento puramente económico que va también de la agricultura a la industria, de lo tradicional a lo moderno, de lo atrasado a lo próspero, en definitiva de lo rural hacia lo urbano.

Promover en este sentido la auto-organización de las comunidades bajo los principios de un actor socializado, autor y gestor de su pensamiento y acción, conduce de manera directa a la democracia, quien lejos de ser una concesión para las sociedades, se convierte en una creación social que asegura “la autonomía de la participación. Por ello, la soberanía del pueblo y los derechos del hombre poseen un momento fundamental en la historia” (MALLO, 2010, p.11).

Pensar cuáles han sido las mejores vertientes a ensayar, cuáles han sido y son los mejores cambios en pos del logro de la participación del ser social, hasta que límites podemos llegar, y con ello, las verdaderas posibilidades de desarrollo, involucra también la transformación de las viejas concepciones de lo rural; quienes una vez reformuladas contribuyen no solo al enriquecimiento de nuevos modos de actuación social sino también a la revalorización de un sector que deja de ser sinónimo de atraso.

La necesidad de prestar atención al contexto rural en la superación de la dicotomía que históricamente se construyó en relación a lo urbano, supone desde perspectivas como la Nueva Ruralidad, otras

formas de abordar el fenómeno de lo rural, de la mano de los procesos sociales y económicos que desarrollados en y desde el campo contribuyan también a la superación de los graves problemas actuales.

La concepción de lo rural que se plantea desde dichas perspectivas destacan, por tanto, “la importancia de las actividades económicas rurales no agrícolas y su contribución a la generación de empleos e ingresos, así como las oportunidades de desarrollo que surgen de una mayor articulación entre lo urbano y lo rural” (RODRIGUEZ y SABORIO, 2008, p.12).

Los objetivos propuestos se relacionan entonces con la superación de desequilibrios que han marcado el medio rural, el combate a la pobreza, el reconocimiento de las potencialidades de los territorios para el desarrollo, etc. Aun cuando muchos de estos criterios ya estaban habían sido pensados desde etapas anteriores, lo novedoso del tema que nos ocupa, de acuerdo con Emilio Fernández, está en el énfasis puesto sobre lo rural y en el papel de los territorios como soporte real de las transformaciones a implementar.

No podemos obviar además que las transformaciones rurales y la extensión de lo urbano, “muy especialmente por el auge espectacular, en primer lugar, de los medios de transporte y, más tarde, de los medios de comunicación, han supuesto un acercamiento entre ambas sociedades, a la vez que dificultan la ya de por sí ardua tarea de dibujar una frontera territorial entre ambos espacios” (SANCHO y REINOSO, 2012, p.602).

La participación bajo estas condiciones implica que el individuo intervenga en los distintos procesos en que se ve inmerso, no solo económicos, como solemos estar acostumbrados, sino también aquellos sociales, culturales y políticos que afectan su vida. Nos referimos a “la potenciación de las personas para que participen del desarrollo y se beneficien de él” (SIERRA, 2001, p.16), para que tengan un mayor empoderamiento que facilite su acceso a una escala mucho más amplia de oportunidades. La participación, se constituye entonces, en un proceso potenciador del desarrollo en el contexto rural, como medio y fin de éste, donde se interpenetran los planos individual y social provocando la conversión del actor social: de objeto a sujeto. Coincidiendo con lo antes expuesto y con Ernel González

Mastrapa, entendemos que es un “acto democrático y un proceso de autoaprendizaje individual y colectivo” (GONZALEZ y DE CAMBRA, 2004, p.64).

El gran reto al que nos enfrentamos, bajo los criterios expuestos, no solo se relaciona con el discurso de la participación, el Desarrollo Local y el contexto rural en sus correspondientes articulaciones. En un contexto volcado a la hegemonía del capitalismo, la supremacía de las transnacionales y los influjos de la globalización, que cobren vida procesos reales de transformación social de lo rural desde donde se sostenga la lucha por defender la soberanía de los países, ya resulta en signo esperanzador de continuar materializando los presupuestos de las concepciones del desarrollo que cobran auge en la década del 90 del siglo XX para los nuevos tiempos.

En nuestro caso -y siguiendo a Marx- coincidimos en que ese reto solo se puede vencer cuando el hombre en su relación consigo mismo en el plano objetivo y real de su actividad práctica, y en su “relación con otro hombre” (MARX, 1965, p.82) pueda lograr cambios en su realidad, tomada ahora por el papel protagónico del pueblo.

### Consideraciones finales

Los intentos de acercamiento al discurso teórico de la participación presentados constituyen una muestra infinita de compromiso con el Desarrollo Local en contextos puntuales como lo rural. Develar las máximas que pueden ser utilizadas en la salvación de la especie humana desde la reorientación de su sistema de relaciones, tomando como protagonista al individuo, salta como condición inherente de estos tiempos. La búsqueda de oportunidades desde donde el sujeto histórico comprometido con su tiempo pueda ejercer su capacidad creadora en los procesos de toma de decisiones, se

convierte en una salida que requiere de atención para que su máxima expresión conduzca necesariamente al logro del desarrollo que enriquece la praxis social. Es así que se presenta la participación en la premisa de conquistar sociedades desarrolladas, prósperas y sostenibles en el medio rural.

Participar desde este empeño hace que los hombres pierdan su condición de meros objetos manipulados, para convertirse en protagonistas de los procesos en los cuales se ven inmersos. Estar presente en aquellas decisiones que no solo los benefician -pues muchas veces estas realmente no son resultado de sus necesidades- sino alternar en la condición de formulador, ahí que puede llevar a vía de hecho la creatividad en la cual insistimos.

Comprender la significación del desarrollo primero, y la participación después, o viceversa, en el proceso dialéctico que los une, constituye un derrotero fundamental en la búsqueda de la sostenibilidad de aquellas concepciones que, orientadas a un desarrollo integral de lo social pretenden reactivar la emancipación del hombre, y con ella la reorientación de los sistemas de relaciones en su vínculo con la naturaleza y la sociedad. La detección, por tanto, de aquellos aspectos sobre los cuales debemos actuar de manera acertada y urgente conduce a una combinación indisoluble que en lo esencial inserte a la participación en la construcción de un desarrollo que perdure en la actualidad y para las futuras generaciones rurales. Generaciones de cuyo actuar no podemos prescindir.

### Referencias bibliográficas

Achurar H. Participación social, consumo y equidad cultural. Disponible en: <<http://www.convenioandresbello.org/cab42/downloads/hugoachugar.pdf>>. Accesado en: 20abril. 2016.

do en: 20abril. 2016.

Caponi O. Política y cultura. Disponible en: <<http://www.misioncultura.gob.ve/descarga/desc13.pdf>>. Accesado en: 9 septiembre. 2016.

Cristóbal A, Domínguez M. La participación social desde la perspectiva de la juventud cubana. En: Linares C. et al Y. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 159-172.

Dávalos R; Díaz Y. Desarrollo Humano Local. Mirada desde Cuba. En: Neira J. Actores sociales en procesos de desarrollo a nivel local y territorial. Sancti Spiritus: Ediciones Arcadia, 2012. pp. 25-37.

Espina M. Humanismo, totalidad y complejidad. El giro epistemológico en el pensamiento social y la conceptualización del desarrollo. En: Linares C. et al. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 13-40.

..... Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial. En: Guzón A. Desarrollo local en Cuba. La Habana: Editorial Academia, 2006. pp. 46-63.

Fleitas R. Apuntes para un debate sobre Desarrollo Humano Local. En: Neira J. Actores sociales en procesos de desarrollo a nivel local y territorial. Sancti Spiritus: Ediciones Arcadia, 2012. pp. 6-15.

García J. El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba. En: Muñoz R. et al. Desarrollo y cooperativismo. Desafíos al modelo cubano de transición

al socialismo. La Habana: Editorial Caminos, 2014. pp. 27-46.

González E; de Cambra J. Desarrollo humano, cultura y participación. Notas para el debate. En: Linares C. et al. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 51-70.

Gramsci A. Selección de Escritos Políticos En: Caponi Orietta. Política y cultura. Disponible en: <<http://www.misioncultura.gob.ve/descarga/desc13.pdf>>. Accesado en: 11 ene. 2016

Guevara E. El socialismo y el hombre en Cuba. La Habana: Editora Política, 1998.

Guzón A. Estrategias municipales para el desarrollo. En: Guzón A. Desarrollo local en Cuba. La Habana: Editorial Academia, 2006. pp. 64-90.

Mallo S. Democracia, ciudadanía y participación: nuevos sujetos sociales. Universidad de la República. GIESE 2021. 2010.

Martín J L. Participación social: investigación y experiencias concretas. En: Linares C. et al. La participación: diálogo y debate en el contexto cubano. La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2004. pp. 115-128.

Marx K. Manuscritos económicos y filosóficos de 1844. La Habana: Editora Política, 1965.

Rendón J. A. El Desarrollo Humano Sostenible: ¿un concepto para las transformaciones?, Revista Equidad y Desarrollo, Colombia, n.7, p. 111-129, ene-junio 2007.

Rodríguez A, Saborío M. Lo rural es diverso. Evidencias para el caso de Costa Rica. Costa Rica: San José,

2008.

Sancho J, Reinoso D. La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural. *Estudios geográficos*, v. LXXIII, n. 273, p. 599-624, julio-diciembre 2012.

Sierra R. Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano. En: *Tertulian Nicolás Luckas y el estalinismo*. Madrid:Universidad Complutense. Disponible en: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/materiales/hismat/tertulian.htm>>. Accesado en: 18febre. 2016

Valdés M., Toledo J. Una aproximación al tema de la participación política. En *Colectivo de autores. Selección de temas de Teoría Sociopolítica*. La Habana:Editorial Félix Varela,2005.



## **EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: UMA EXPERIÊNCIA SOBRE O CURSO DE “FORMAÇÃO POLÍTICA E CIDADANIA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO REFERÊNCIA”**

Dayenne Gomes Brandão de Oliveira\*

Thássia Andryna Silva de Paula\*\*

\*Discente do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFRRJ/ E-mail: dayenne-gomes@hotmail.com

\*\*Discente do curso de graduação em Ciências Econômicas da UFRRJ/ E-mail: thassia\_andryna@hotmail.com

Este trabalho tem como objetivo relatar as experiências das bolsistas de Iniciação Científica do Programa de Estudos em Gestão Social na Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV) em suas atividades acadêmicas em extensão universitária no Curso de “Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência”, realizado no segundo semestre do ano de 2017, na Arquidiocese do Rio de Janeiro-RJ e na Diocese de Valença-RJ. Para isso utiliza-se as proposições teóricas das capacitações oferecidas pelo PEGS, do método de pesquisa-ação, que leva a uma interação entre aluno e professor, de modo que haja transferência em tecnologia social, que é resultado da ação de extensão universitária. Os dados foram construídos a partir dos arquivos do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) e as experiências relatadas são embasadas no conceito teórico de Gestão Social. Os dados indicam que o Curso de “Formação Política e Cidadania: os Conselhos municipais como Referência” atua na finalidade de capacitar a sociedade civil do município do Rio de Janeiro-RJ, além de outras regiões do mesmo Estado, disseminando o conhecimento e práticas da Gestão Social, via um processo de empoderamento da sociedade civil.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Participação; Extensão Universitária; Pesquisa-ação

The objective of this work is to report the experiences of scholarship students of Scientific Initiation of the Program of Studies in Social Management at the School of Public Administration of Getúlio Vargas Foundation (PEGS / EBAPE / FGV) in their academic activities in university extension in “ Politics and Citizenship: the Municipal Councils as a Reference “, accomplished in the second half of 2017, in the Archdiocese of Rio de Janeiro-RJ and in the Diocese of Valença-RJ. For this, the theoretical propositions of the training offered by the PEGS, of the action-research method, which leads to an interaction between student and teacher are used, so that there is transference in social technology, which is the result of university extension action. The data were constructed from the files of the Program of Studies in Social Management (PEGS) and the experiences reported are based on the theoretical concept of Social Management. The data indicates that the Course on “Political Formation and Citizenship: Municipal Councils as a Reference” aim at empowering civil society in the city of Rio de Janeiro, in addition to other regions from the same State, disseminating knowledge and Social Management, through a process of empowerment of civil society.

**Keywords:** Social Management; Participation; University Extension; Action Research

Este trabajo tiene como objetivo exponer las experiencias de las becarias de Iniciación Científica del Programa de Estudios en Gestión Social en la Escuela de Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV) en sus actividades académicas en extensión universitaria en el Curso de “Formación Política y Ciudadanía: los Consejos Municipales como Referencia”, realizado en el segundo semestre del año 2017, en la Arquidiócesis de Río de Janeiro y en la Diócesis de Valença - RJ. Para eso se utilizan las proposiciones teóricas de las capacitaciones ofrecidas por el PEGS, del método de pesquisa-acción, que lleva a una interacción entre alumno y profesor, de modo que haya transferencia en tecnología social, que es resultado de la acción de extensión universitaria. Los datos fueron construidos a partir de los archivos del Programa de Estudios en Gestión Social (PEGS) y las experiencias relatadas se basan en el concepto teórico de Gestión Social. Los datos indican que el Curso de “Formación Política y Ciudadanía: los Consejos municipales como Referencia” actúan en la finalidad de capacitar a la sociedad civil del municipio de Río de Janeiro-RJ, además de otras regiones del mismo Estado, disseminando el conocimiento y prácticas de la Gestión Social, a través de un proceso de empoderamiento de la sociedad civil.

**Palabras clave:** Gestión Social; Participación; Extensión Universitaria, Pesquisa-acción

## INTRODUÇÃO:

Em sua parceria com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS/EBAPE/FGV) oferece há mais de vinte anos, por meio da extensão universitária capacitações, cujo primeiro curso seria o de “Gestão de Projetos Comunitários” destinado a moradores, líderes ou possíveis líderes, de comunidades carentes da cidade do Rio de Janeiro, através do processo de transferência em tecnologia social<sup>1</sup>, sendo esse, um método de capacitação que possibilitaria a esses moradores adquirir ao final autonomia na realização de projetos que de algum modo viria beneficiar a suas comunidades e solucionar problemas existentes em suas realidades.

Com a expansão da parceria entre o PEGS e Cáritas por via do projeto aprovado pela FAPERJ - Edital Nº14/2010 “Transferência de Tecnologia em Gestão Social”, no ano de 2011 foi criado um laboratório com estrutura para os alunos desenvolverem suas atividades e com suporte em informática na Catedral Metropolitana do Rio de Janeiro, assim se tornou possível realizar um novo curso, o de “Formação Política e Cidadania: Os Conselhos Municipais como Referência”.

Ao longo desses últimos vinte anos de parceria, já foram atendidos aproximadamente mais de mil alunos, de diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro, bem como de diversos bairros da cidade do Rio de Janeiro-Centro, Zona Sul, Zona Norte e Zona Oeste. Desta maneira, além da diversidade de localidades, há também diferentes níveis de escolaridade, com alunos de ensino fundamental ao nível superior. Promovendo assim maior pluralidade de ideias e heterogeneidade nas turmas.

<sup>1</sup> “Tecnologia social é entendida como o “conjunto de técnicas, metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por elas, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida.” (INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL, 2004. p.130).

O Curso conta com a participação voluntária de professores e estudantes de outras instituições, além da Fundação Getúlio Vargas, a saber: a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), a Universidade Federal Fluminense - Volta Redonda e Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC), além do órgão governamental da Controladoria Geral da União (CGU).

Segundo Cruz et al. (2011) o objetivo do curso de extensão é inserir a sociedade civil em processos de tomada de decisão utilizando do instrumento de capacitação para maior participação cidadã de forma consciente e democrática. Vale destacar que esta ação também exerce papel de importância para o educador, que em sua maioria são estudantes e professores de graduação e pós-graduação das instituições envolvidas com o projeto. De modo que ele seja um agente que irá se inserir em diferentes realidades, trocar conhecimentos, dialogar, desenvolver suas pesquisas e assim poder aplicar a teoria em diferentes espaços e contextos sociais.

Destarte em uma relação dialógica entre educador e educando somada a disseminação do conhecimento, seja ele teórico ou prático, ocorre a intensificação das pesquisas, o aprimoramento de práticas à docência e aplicação do “conceito da Gestão Social entendido como processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação.” Tenório (2006, p. 1.146), imprescindível na formação e participação social, em que há predominância da democracia deliberativa para se alcançar a ação social, de modo que os envolvidos estejam de acordo e que para isto, o uso do diálogo e de argumentos críticos sejam o caminho para que todos estejam em consenso em relação à ação.

A experiência descrita ao longo deste trabalho é baseada na vivência das bolsistas de Iniciação Científica graduandas do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, de modo que além da participação da aplicação do “Curso

de Formação Política e Cidadania: Os Conselhos Municipais como Referência” durante o ano de 2017 relatam ao longo do texto a metodologia utilizada pelo PEGS durante esses anos de parceria com a Cáritas, as suas experiências enquanto alunas de graduação que praticam ações de extensão e analisam também algumas características dos participantes do Curso durante os anos de 2016 e 2017.

Com tais intuitos citados, durante o ano de 2017, o PEGS e Cáritas concretizaram duas difusões do “Curso de Formação Política e Cidadania: Os Conselhos Municipais como Referência”, respectivamente nas cidades: Valença-RJ e Rio de Janeiro-RJ, no período dos meses de julho a novembro de 2017. A prática de extensão universitária e o conhecimento adquirido teve como ensejo a organização, coordenação e lecionamento de aulas de Informática pelas bolsistas de Iniciação Científica, além da participação e observação das demais aulas oferecidas pelo Programa, como será visto a seguir.

#### METODOLOGIA:

As capacitações utilizam-se do método de pesquisa-ação levando a uma interação entre aluno e professor, de modo que haja transferência em tecnologia social, que é resultado da ação de extensão. A pedagogia emancipatória de Paulo Freire e o trabalho desenvolvido por Clodovis Boff também são utilizados como referencial para embasar a ação entre o PEGS e Cáritas.

Thiolleent (1986) conceitua a pesquisa-ação como uma forma de pesquisa social, na qual terá como base a resolução em conjunto de problemas que afetem a um determinado grupo. Assim, este método se insere em uma determinada realidade social, onde o pesquisador estabelece uma relação com as pessoas da causa investigada e passa a desempenhar um papel ativo na resolução do problema, lembrando que esta função do pesquisador não significa que ele substituirá a ação do grupo investigado.

Ainda conforme *ibid* (1986), os principais aspectos da pesquisa-ação são: ampla interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada; esta interação resultará em dar prioridade aos problemas que serão pesquisados e as suas possíveis soluções; o objeto de investigação é baseado pela realidade social; o objetivo da pesquisa-ação é solucionar o problema investigado, ou pelo menos esclarecê-lo; durante o processo deve haver um acompanhamento das decisões, ações dos atores envolvidos; esse método de pesquisa tem a intenção de aumentar o conhecimento dos pesquisadores e a consciência dos atores e grupos envolvidos.

Já Paulo Freire (1971), trabalha com a relação do homem transformando o mundo, mundo este marcado por ser histórico-cultural, no qual o homem o transforma e em contrapartida também passa por transformações. A educação deve ser libertadora, tem a função de conscientizar, de modo que os indivíduos se relacionando e transformando o mundo, se tornariam conscientes. O educador não deve impor a sua verdade, visto que estaria manipulando e assim estabelecendo uma relação de domesticação com o seu educando. Portanto, a educação é vista como a libertação do homem, na qual aquele que ensina não tem a função de apenas transferir seu conhecimento, pois tanto o professor quanto o aluno em uma relação de troca são indivíduos que possuem algum saber e ambos são capazes de adquirir mais conhecimento a partir do momento que dialogam. Por assim, “A tarefa do educador, então, é a de problematizar aos educandos o conteúdo que os mediatiza, e não a de dissertar sobre ele, de dá-lo, de estendê-lo, de entregá-lo, como se se tratasse de algo já feito, elaborado, acabado, terminado.” (FREIRE, 1971, p.56)

Outra visão utilizada como método pelo PEGS é a de Claudis Boff (1986), na qual a ação de trabalhar com o povo deve passar por dois momentos, sendo o primeiro o de reflexão, que seria justamente

o ato de conscientização e entendimento da realidade. Enquanto o segundo seria o da ação em prática, a ação política. Ele divide a educação popular em três processos:

- **Diálogo:** Retoma Paulo Freire quando afirma que educar não é o mesmo que doutrinar o outro e assim quando se há um processo de educação dialógica todos estarão refletindo do problema de forma coletiva;
- **Participação:** Política é o ato de participar e por assim, o diálogo se torna um instrumento importante, já que por uso dele e pelo fato da política estar presente no cotidiano de todos se torna uma forma de lutar contra qualquer forma de opressão;
- **Comunidade:** A educação se dará no contexto da comunidade, juntos e partilhando suas experiências todos irão se educar.

O que é visto ao longo das aulas oferecidas pelo PEGS é um conjunto dessas ideias, em que há sempre a troca de conhecimentos, os diálogos construídos como peça fundamental para transmissão do conhecimento e assim o entendimento que não há uma hierarquia do saber, que tanto o indivíduo que articula quanto a comunidade em si, podem estar em constante aprendizado.

Neste sentido, as autoras que colaboraram na aplicação do “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência” durante o ano de 2017 analisaram alguns dados dos seguintes anos: 2017 e 2016, tendo em vista que o oferecimento do curso na capital metropolitana ocorre sempre no segundo semestre. E a escolha dos dois últimos anos se deu com intuito de comparar como se sucedeu as últimas difusões do Curso no Rio de Janeiro-RJ. O motivo da escolha se deu pelo fato da experiência ocorrer durante o ano de 2017 e para melhor comparação e vi-

sualização dos grupos atendidos pela ação do Programa se escolheu trabalhar com período próximo ao da experiência, além de maior facilidade e acesso aos dados, desse modo o ano de 2016 também foi analisado. A partir da observação dos dados foi possível visualizar informações como: a faixa etária, atuação em Conselhos Municipais e os bairros amparados pelo Curso.

#### A EXTENSÃO:

A primeira experiência deu-se na organização do “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência” no município de Valença-RJ, no período de 28/julho a 02/setembro do ano de 2017, onde ocorreram 32 inscrições, o Curso foi oferecido na Diocese de Valença-RJ. Ao todo foram oito temas que são estudados durante o “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência”, no entanto como as capacitações são ofertadas para outras regiões do Estado do Rio de Janeiro, garantido a disseminação do conhecimento e práticas da Gestão Social, via um processo de empoderamento da sociedade civil, é importante salientar a particularidade de cada difusão do Curso.

As capacitações em Valença-RJ ofereceram o conteúdo programático similar ao da capital metropolitana, no entanto as aulas foram condensadas aos finais de semana, dando-se como um curso intensivo. No caso particular do curso em Valença-RJ ocorreu à concomitância com o curso de inverno oferecido pela Diocese de Valença-RJ, desta maneira no processo de transferência em tecnologia social, a sociedade civil aderiu num grau maior se comparado com o município do Rio de Janeiro.

Os temas desenvolvidos ao longo do curso no município de Valença-RJ foram:

- **Gestão Social:** conceito;

- A trajetória do sistema de Proteção Social e o Papel dos Tecnoburocratas;
- Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social no Brasil;
- Dinâmica Política dos Atores Sociais; Conselhos: institucionalização, composição e funções;
- Controle Social e Conselhos Municipais; Os Conselheiros Municipais;
- Os Conselhos na prática: potencialidades e limitações.

A participação se mostrou um instrumento essencial para o desenvolvimento das aulas para que assim houvesse a troca de informações, para maior esclarecimento acerca dos objetivos e realidades de todos envolvidos. A partir do momento em que se tem clareza sobre o ato de participação, seja ele no processo de aprendizado, seja ele no momento da ação, seja em diferentes espaços de decisão, de modo que ela seja dada de forma consciente, legítima e voluntária para que ocorra intensificação do processo de cidadania. É justamente a proposição de Tenório e Rozemberg (1997), que trabalham com a ideia de que o processo de participação deve ser consciente, logo, os indivíduos devem ter clareza sobre as suas ações, pois caso contrário não haverá consciência crítica, surgindo desse modo alguma forma de relação de dominação. Sendo também caracterizada por sua legitimidade, ou seja, não pode ser simplesmente concedida ou imposta, de modo que a ela seja dada devida importância, que ocorra concordância sobre os espaços de participação e que também haja regras para que ela seja praticada de forma democrática. Por último, a participação deve ser voluntária, o indivíduo tendo consciência dos seus interesses não será coagido ou obrigado a participar.

Assim, a experiência deu-se nessa lógica, desenvolvendo a extensão universitária através da docência nas aulas de informática, como também, a participação, em conjunto com os demais professores voluntários, atuando em maior grau como suporte para a realização das aulas e o próprio desenvolvimento do curso ao longo do semestre.

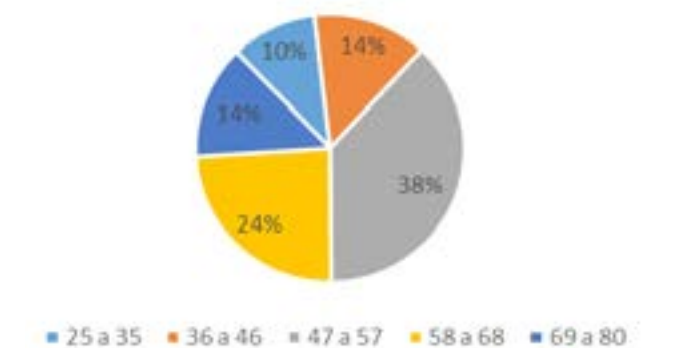
Vale destacar que a vivência com os atores sociais que participam das capacitações somada à relação com os professores voluntários de diferentes áreas demonstrou o quanto a experiência da atividade de extensão se torna rica, visto que enquanto estudante que pratica esta atividade haverá sua inserção em diferentes realidades e espaços sociais, garantindo que sua participação não seja somente técnica, mas que sua formação

se torne mais cidadã e consciente e que a universidade também deve cumprir com um papel social.

Como sinalizado anteriormente, os anos de análise comparativa foram os de 2016 e 2017, onde se observou os seguintes pontos:

Em relação à observação da faixa etária dos (as) alunos (as) do “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência” no município do Rio de Janeiro no ano de 2017, observa-se que há uma maior disseminação do curso na faixa etária correspondente de 47 a 57, representando 38% do total de matriculados no Curso. Seguido de 24% da totalidade entre as idades de 58 a 68 anos. Enquanto os intervalos de 25 a 35, 36 a 46 e 69 a 80 representam uma porcentagem em relação ao total semelhante, variando entre 10% a 14% do conjunto. Conforme pode ser analisado no gráfico abaixo:

**Figura 1:** Faixa Etária – Curso de Formação Política e Cidadania - 2017



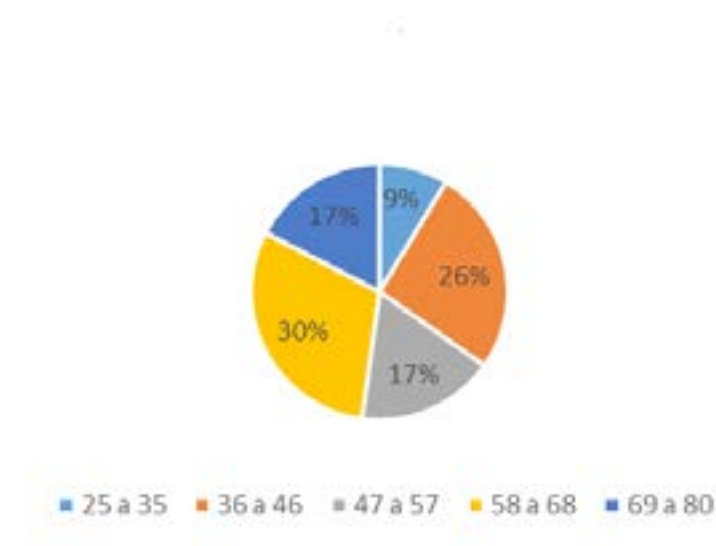
Fonte: Arquivos PEGS<sup>2</sup>

Na análise dos dados é visto que 76% dos (as) alunos (as), ou seja, mais da metade da totalidade estão na faixa etária correspondente de 47 a 80 anos. Desta maneira, o “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência” teve uma predominância

2 Extraído das Fichas Cadastrais dos alunos - Arquivos PEGS

maior nos grupos com maior faixa etária.

**Figura 2:** Faixa Etária – Curso de Formação Política e Cidadania - 2016



Fonte: Arquivos PEGS<sup>3</sup>

Ao observar os dados da faixa etária dos (as) alunos (as) do ano de 2016, é possível ver algumas diferenças se comparando a 2017. O grupo de maior expressão, em termos de anos de vida, se dá no grupo da faixa entre 58 a 68 anos, correspondendo a 30% do total. Seguido de 26% entre as idades de 36 a 46. Os dois grupos representam 56% do todo, diferente do ano de 2017, pois o grupo de 36 a 46 teve pouca expressão nesse ano, ao comparar com a totalidade. Enquanto a faixa etária do grupo que responde de 69 a 80, no ano de 2016 foi um pouco mais expressiva representando 17%, tendo em 2017 apenas 14%. Enquanto a faixa etária de 25 a 35 pode-se observar que houve um aumento de 1% do ano de 2016 para 2017.

Sendo assim ocorre maior predominância nas faixas etárias com mais idade, embora o público alvo do Curso seja bem heterogêneo e diversificado em termos de anos de vida. O fator que responde à questão de faixas etárias com mais idade reflete algo predominante no Curso voltado para possíveis lideranças ou conselheiros

3 Extraído das Fichas Cadastrais dos alunos - Arquivos PEGS.



municipais, que seria a maior participação do Conselho da pessoa idosa, seja ele da esfera municipal ou estadual.

Em vista disto, outro dado importante é a atuação em Conselhos. Em 2017 a porcentagem dos (as) alunos (as) inscritos no “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência” que atuavam diretamente nos Conselhos Municipais representou 41% do total, enquanto os que não participavam são de 59%, justificando assim a lógica do Curso ser voltado tanto para lideranças da sociedade civil quanto para possíveis lideranças. Sendo desta maneira o processo de participação social um marco entre os (as) alunos (as). Conforme pode ser visto nas tabelas abaixo:

**Tabela 1:** Participações em Conselhos

	2016	2017
Sim	52%	41%
Não	48%	59%
Total de alunos	23	29

Fonte: Arquivos PEGS<sup>4</sup>

O outro apontamento é com a relação a quantidade total de alunos (as), onde se observa um aumento no total de inscritos e concluintes do “Curso de Formação Política e Cidadania: Os Conselhos Municipais como Referência”, de 23 para 29.

Em relação aos bairros que são impactados pelo Curso, devido aos diversos canais de propagação, tais como: aviso em pastorais e nas paróquias, e-mail para antigos alunos (as) que já cursaram algum outro curso oferecido pelo PEGS e como também a visita ao prédio da prefeitura municipal do Rio de Janeiro, logo sendo possível adentrar em diversas sedes dos Conselhos municipais. Esses canais são os responsáveis de difundir o “Curso de Formação Política: os Conselhos Municipais como Referência” entre os diversos bairros do Rio de Janeiro, além de impactar os municípios metropolitanos e da Baixada Fluminense. Conforme a tabela abaixo:

4 Extraído das Fichas Cadastrais dos alunos - Arquivos PEGS

**Tabela 2:** Difusão do Curso

	2016	2017
Quantidade de bairros	20	26
Quantidade de municípios	2	2
Total	22	29

Fonte: Arquivos PEGS<sup>5</sup>

Por conseguinte, em comparação com os anos de 2017 a 2016, a quantidade de bairros do município do Rio de Janeiro que foram citados em 2016 foi de 20 ampliando para 26 no ano de 2017, sendo desta maneira possível verificar maior abrangência do Curso em diferentes locais do município em análise, difundindo-se em realidades diferentes. Além disso, a quantidade de município que são atingidos pela propagação do Curso, dentre eles o município de Niterói-RJ (2016), Maricá-RJ (2017 e 2016), São Gonçalo-RJ (2017).

### CONCLUSÃO:

Considerando-se a extensão universitária como pilar fundamental na formação acadêmica de graduandos e sendo o “Curso de Formação Política e Cidadania: os Conselhos Municipais como Referência” o espaço pela qual transcorreu a vivência das autoras, pode-se concluir que a participação acrescentou não somente na formação profissional das graduandas, mas também como uma construção política e social através da dialogicidade com a comunidade externa, ultrapassando desta maneira os limites da Universidade.

Em vista disto, enquanto as autoras como alunas de graduação viram na prática o que é a extensão universitária, de forma que o seu papel seja caracterizado por contribuir para uma formação mais crítica, solidária, estendendo uma relação entre universidade e comunidade, na qual ambas contribuem e adquirem novos conhecimentos. Assim, esta ação da universidade contribui para o desenvolvimento de uma socie-

5 Extraído das Fichas Cadastrais dos alunos - Arquivos PEGS.

dade mais justa, onde possa diminuir de algum modo grandes disparidades sociais e garantir maior inclusão e transformar a realidade social daqueles que muitas vezes estão à margem dessa mesma sociedade.

Ao pensar nas práticas da extensão universitária envolvida nas ações do PEGS ao longo desses anos, se observa que sempre foi de característica das capacitações dadas o uso de trocas de conhecimentos teóricos e práticos, preservando e respeitando tanto os saberes dos docentes quanto dos alunos. Assim, é possível constatar que a maneira como as capacitações são oferecidas e pelos anos de existência desta parceria entre a igreja e o PEGS se estabelece uma relação sólida e fundamentada no uso do diálogo entre os envolvidos.

Além da participação das graduandas nos cursos realizados em Valença-RJ e Rio de Janeiro-RJ, ao observarem e analisarem os dados extraídos dos arquivos do PEGS, nos anos de 2016 e 2017, ficou evidenciado que além da capacitação da sociedade civil do município do Rio de Janeiro-RJ, além de outras regiões do Estado do Rio de Janeiro, disseminando o conhecimento e práticas da Gestão Social, via um processo de empoderamento da sociedade civil.

Contudo, por meio deste processo de transferência de conhecimentos embasados em uma metodologia de ensino emancipatória, crítica, política e transformadora, o Programa espera permanecer cumprindo este papel de formação social e assim poder estender a novos projetos, cursos e de modo que possa atender a novas demandas. Ao longo desses anos se tem como resultado benefícios, seja promovendo a maior participação cidadã em espaços públicos, seja o desenvolvimento a docência e o desenvolvimento de pesquisas por parte dos professores.

Portanto, através da extensão universitária e rompendo os limites da universidade, pode-se concluir que esta parceria entre PEGS e Cáritas ao longo desses anos oferecendo cursos focados na Gestão Social busca

a criação de instrumentos que gerem a autonomia do indivíduo e assim, neste processo de educação se espera que o desenvolvimento crítico seja cada vez mais sólido, estruturado em bases de cidadania participativa e respeitando a realidade social de todos que fazem parte desta ação.

### REFERÊNCIAS:

BOFF, C. **Como trabalhar com o povo: metodologia do trabalho popular**. Petrópolis: Vozes, 1986.

CRUZ, B. P. A.; MELO, W. S.; MALAFAIA, F. C. B.; TENÓRIO, F. G. Extensão Universitária e Responsabilidade Social: 20 anos de experiência de uma Instituição de Ensino Superior. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 03-16, set/dez. 2011

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL, Reflexões sobre a construção do conceito de tecnologia social. *In*: Fundação Banco do Brasil, **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**, Rio de Janeiro: 2004

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1.145-1.162, 2006.

TENÓRIO, F. G.; KRONENBERGER, T. S.; LAVINAS, L. V. Gestão Social, Extensão e Teologia da Libertação: uma análise a partir de um projeto junto a comunidades. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 224 – 235, agosto 2014

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 31, n.4, p. 101-25, jul./ago. 1997

THIOLLENT, M. J. M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1986

### ANEXOS:



Formatura do Curso de Formação Política e Cidadania: os conselhos municipais como referência na secretaria de Educação de Valença-RJ- Agosto 2017.



Formatura do Curso de Formação Política e Cidadania: os conselhos municipais como referência na secretaria da Catedral Metropolitana do Rio de Janeiro- Novembro de 2017.



# **PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: O IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS COM ESTUDO DE CASO DE BELFORD ROXO/RJ**

Raul Rosa de Oliveira Junior \*

Rodrigo de Souza Tavares \*\*

\* Graduado em Direito - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Mestrando do Programa de pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

\*\* Graduado em Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Direito, Estado e Cidadania pela Universidade Gama Filho e Doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

O Presente trabalho se destina a fazer uma análise sobre o sistema federalista brasileiro. Em especial sobre a situação dos municípios no modelo de federalismo de terceiro grau adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Buscamos analisar o federalismo desde o seu surgimento até a formação do sistema brasileiro moderno, por fim, fizemos uma análise de como os Municípios fazem para suprir a falta de recursos próprios para administração local tendo como base os Municípios da Baixada Fluminense, em especial o Município de Belford Roxo.

**Palavra-Chave:** Federalismo. Federalismo Orgânico. Municípios. Direito. Direito Constitucional. Constitucional.

This present work aims to do an analysis on the Brazilian Federal System. Especially over the Counties situation in the three degrees federalism model adopted by the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. We seek to analyze the Federalism from it's beginning until the formation of the Brazilian Modern System. Lastly, we have made an analysis on how Counties supply the lack of own resources to the local administration, based on the Counties from Baixada Fluminense, especially the Belford Roxo County.

**Keywords:** Federalism. Organic Federalism. Counties. Law. Constitutional Law. Constitutional.

El presente trabajo se destina a hacer un análisis acerca del sistema federalista brasileño. En especial acerca de la situación de los condados en el modelo de federalismo de tercer grado adoptado por la Constitución de la República federativa de Brasil el 1988. Buscamos analizar el federalismo desde su surgimiento hasta la formación del sistema brasileño moderno, por fin, hicimos un análisis de como los condados hacen para suplir la falta de recursos propios para administración local teniendo como base los condados de la Bajada Fluminense, en especial el condado de Belford Roxo.

**Palabras-clave:** federalismo, federalismo orgánico, condados, derecho. Derecho constitucional. Constitucional

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se destina a analisar os Municípios no contexto de sua inserção no sistema federalista brasileiro, trazendo como ponto central da discussão as dificuldades encontradas para o seu desenvolvimento autônomo. No contexto no qual os Municípios se encontram, com a concentração de competências e arrecadação na União, o desenvolvimento sem o constante auxílio dos Estados e da União torna-se, na maioria dos casos, inviável.

Para debatermos o problema proposto, analisaremos os sistemas federalistas, desde o seu surgimento, até a formação do sistema federalista moderno que vigora no Brasil. Analisamos a evolução histórica, política e o modelo atual Brasileiro.

Nesse contexto, convém perguntarmos: no sistema federalista atual é possível o desenvolvimento pleno dos Municípios, garantindo aos habitantes os direitos básicos e a resolução das demandas locais sem a participação ativa dos Estados e Municípios?

Tentaremos, durante o estudo, responder tal pergunta, trazendo os dados de um Município da Baixada Fluminense como base para a resposta de tal questionamento. O Município escolhido foi Belford Roxo e sua escolha não foi por acaso, trata-se de um Município inserido numa região de intenso movimento econômico, entretanto, que tem uma grande desigualdade socioeconômica.

O trabalho desenvolvido tem por objetivo aumentar a compreensão sobre o sistema federalista brasileiro, em especial, sobre a situação em que se encontram os Municípios nesse interim. Para isso iremos descrever a evolução histórica do sistema federal, identificar a posição do Município no Brasil e traçar as possibilidades de desenvolvimento deste ente-federado.

Essa análise é importante, no sentido de que, futuramente, possam ser feitas alterações significativas na forma como está organizada os entes-federados no sistema brasileiro de federação. Com um possível aumento real na autonomia municipal.

Para isso, usaremos o método de pesquisa dogmática, reunindo um apanhado de doutrina especializada nas áreas de direito constitucional, administrativo e financeiro. Usaremos também dados obtidos junto aos planos econômicos municipais e leis de diretrizes orçamentárias para embasar nossas conclusões.

## 2 SURGIMENTO DO ESTADO FEDERAL

O século XVIII se destacou pelas mudanças estruturais experimentadas por todo o mundo ocidental. É considerado o momento de transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, mudança capitaneada pelo fim do absolutismo na Europa. Foi também considerada a “Era das Revoluções”<sup>1</sup> por abarcar a Revolução Francesa e a Revolução Industrial que, em conjunto, mudaram perspectivas mundiais de organização do Estado e da riqueza. Por fim, foi também nesse século em que surgiu o que hoje configura como objeto de nosso estudo, o Estado Federal.

Passaremos a analisar, neste capítulo, esses fatos que em conjunto deram ensejo à adoção do sistema federalista de estado em boa parte dos novos estados que vieram a surgir nos anos seguintes.

### 2.1 Os Federalistas e a revolução americana.

Em 1787, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, temos o nascimento do que conhecemos hoje por “Sistema Federalista de Estado”. Até aquele momento não havia surgido no mundo sistema semelhante a este. Convém trazer a baila trecho

1 HOBSBAWN, 1977.

do texto de Sahid Maluf (2004, p. 168) sobre o assunto:

As federações ensaiadas na antiguidade, todas elas, foram instáveis e efêmeras. Extinguiram-se antes que pudessem comprovar resultados positivos em função dos problemas que as inspiraram. Apenas a Suíça manteve-se até agora, conservando, em linhas gerais, os princípios básicos da antiga Confederação Helvética, de natureza federativa, o que se explica pela sua geografia e pela presença constante de um inimigo temível à sua ilharga.

Os Exemplos históricos foram experiências de descentralização administrativa, não de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo.

Durante sete anos (1756 a 1763) a Inglaterra e seus aliados lutaram contra a França e aliados pelo domínio das colônias localizadas na América do Norte e na Índia. Esse conflito que é considerado como a primeira guerra de proporções mundiais resultou numa vitória da Inglaterra sobre a França, na manutenção das colônias inglesas na Índia e na entrega das colônias francesas onde hoje é o Canadá para a administração inglesa.

Tal período de guerra resultou em grandes custos para a Inglaterra. Para que pudesse se reestruturar financeiramente, a Coroa Inglesa passou a buscar novos meios de organização do império e explorar de forma demasiada as antigas 13 colônias americanas com uma tributação excessiva. Ocorre que as colônias inglesas estavam acostumadas com um alto grau de independência, além de terem passado por um grande desenvolvimento econômico e social o que tornou os colonos insatisfeitos com as medidas adotadas pela Coroa Inglesa.

Os anos seguintes a Guerra dos Sete Anos foram marcados pelas intensas mudanças legislativas nos campos tributário e fiscal e, em resposta, uma intensa mobilização de resistências a essas mudanças dos colonos americanos que reivindicavam mais independência e não aceitavam que o Parlamento e a Coroa Inglesa governassem as colônias.

Um congresso em 1774 na Filadélfia reuniu representantes de todas as colônias para discutir a situação em que se encontravam as o continente na época. Desse congresso formou-se a “Associação Continental” e emergiu a decisão de não obedecer aos atos coercitivos do Parlamento Inglês. Aliado a esse cenário cada vez mais colonos se uniam contra a “pátria-mãe”. No ano seguinte aconteceu outra reunião dos representantes das colônias na Filadélfia, dessa vez o resultado foi a declaração de guerra da Associação Continental contra a Grã-Bretanha.

Somente no ano de 1782, em Paris, realizaram-se as negociações de paz entre as colônias e o governo britânico. No ano seguinte findaram-se as negociações e emergiu um tratado, o Tratado de Paris, que transformou as treze colônias da América do Norte em estados soberanos.

Durante a guerra a ajuda mútua entre as ex-colônias alterou significativamente o pensamento daquela época, até os anos que antecederam a revolução. A maioria dos colonos inadmitia a possibilidade de união, pois não consideravam a possibilidade de perder parte de sua autonomia para outros órgãos ou se submeter à outra administração.

Entretanto, durante e após a guerra as atitudes foram bem diferentes, a começar pelos “Artigos da Confederação e União Perpétua” que foi escrito durante a revolução e passou a vigorar um ano antes da declaração de independência. A confederação tinha o objetivo de cooperação mútua no sentido de afastar ameaças externas e gerir a administração de interesses continentais.

Acontece que a confederação que fora formada era muito frágil, não detinha poder para instituir tarifas, não detinha o controle único da política internacional, regular o comércio ou instituir impostos. Somado a essa fragilidade havia o desafio de organizar a expansão dos Estados Unidos que desejavam explorar as terras a

oeste das colônias as quais estavam sobre controle da Espanha.

Surgiu então a necessidade de uma nova forma de governo para sanar os problemas que as colônias vinham enfrentando naquele momento. Em 1787 foi organizado um novo congresso para discutir mudanças na estrutura da Confederação. Convém trazer um trecho do livro *Esboço Sobre a História Americana* para melhor elucidar a formação dessa nova administração:

O Congresso tinha autorizado a Convenção unicamente para preparar emendas aos Artigos da confederação, mas, como Madison mais tarde escreveria, os delegados “imbuidos de uma confiança viril no seu país”, simplesmente deixaram de lado os Artigos e avançaram no sentido de fundar uma forma totalmente nova de governo. Reconheceram que havia a necessidade suprema de conciliar dois poderes distintos – o poder do governo local, que já vinha sendo exercido pelos 13 estados semi- independentes, e o poder de um governo central. Eles adotaram o princípio de que as funções e competências do governo nacional, pelo fato de serem novas, gerais e abrangentes, teriam de ser cuidadosamente definidas e explicitadas, enquanto que as demais atribuições permaneceriam implicitamente nas mãos dos estados. Mas, cientes, de que o governo central tinha de ter um poder real, os delegados também aceitaram o fato de que esse governo deveria ser autorizado a, entre outras coisas, emitir moeda, regulamentar o comércio, declarar guerra e assinar tratados de paz (DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. ESCRITÓRIO DE ASSUNTOS PÚBLICOS, 2012, p.79)

Nesse congresso foi debatido e definido como seria o novo Estado Americano, dentre as pautas estavam as competências da federação, a organização dos órgãos federais dentre outras importantes pautas.

A Separação de poderes foi pilar fundamental na formação do novo Estado Americano, a experiência já havia dado certo em diversas colônias e era muito bem recebida pelos Estados. Nesse sentido, o Professor Dalmo Dallari explica o processo:

Fortemente influenciados por MONTESQUIEU, os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação de po-

deres, orientando-se por ele para a composição do governo da federação. Elaborou-se, então, o sistema chamado de freios e contrapesos, com os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, não se admitindo que qualquer deles seja mais importante que os demais. Foi também preciso conciliar a necessidade de um governo central com a intransigência dos Estados que não abriam mão de sua autonomia política.<sup>2</sup>

Dessa Convenção emergiu então um documento denominado “O Federalista” escrito por John Jay, Alexander Hamilton e James Madison e publicado na imprensa de Nova York. O texto que reunia 85 artigos argumentando pela formação de um governo federal teve ampla repercussão e passou a ser a direção a ser seguida para a formação do Estado Federal.

Com a promulgação da Constituição Americana em 1788, surgia então o primeiro modelo de estado federal experimentado no mundo. Naquele momento os Estados Norte-americanos deixaram de possuir soberania, entretanto ressalvaram uma alta autonomia. Os habitantes do Estados agora estavam sob a administração concomitante de dois governos, um governo nacional e outro estadual.

## 2.2 Evolução do federalismo no Brasil

Diferente do que ocorreu nos Estados Unidos, o Brasil nunca foi dividido em diversos estados, ao contrário, sempre dispôs de uma organização política centralizada. Ocorre que, devido ao extenso território surge a necessidade de subdivisões para uma melhor administração do território nacional.

Desde o descobrimento do país, época ainda pré-colonial, o Brasil era dividido em Capitânicas Hereditárias. Tal divisão se dava pela disposição, pelo Rei de Portugal, de vastas áreas de terras aos donatários,

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 325.

que se tratavam de cidadãos portugueses, com vistas a sua colonização e exploração.

Esse sistema perdurou até o fim do século XVIII, onde perdeu a denominação “hereditárias” e passou a chamar-se apenas “Capitanias”. O professor Boris Fausto em seu livro descreve como se iniciou o processo de formação das capitanias hereditárias e como se organizavam:

O Brasil foi dividido em quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários.

(...)

Os donatários receberam uma doação da Coroa, pela qual se tornavam possuidores mas não proprietários da terra. Isso significava, entre outras coisas, que não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificá-la ou mesmo extingui-la. (...) Do ponto de vista administrativo, eles tinham o monopólio da justiça, autorização para fundar vilas, doar sesmarias, alistar colonos para fins militares e formar milícias sob seu comando.

(...)

Os direitos reservados pela Coroa, ao instituir as capitanias hereditárias, não se limitaram a uma espécie de vigilância quanto à manutenção de sua forma. O rei manteve o monopólio das drogas e especiarias, assim como a percepção de uma parte dos tributos. Assegurou ainda o direito de aplicar a justiça, quando se tratasse de morte ou retalhamento de partes do corpo de pessoas de condição nobre. Nomeou, além disso, uma série de funcionários para garantir que as rendas da Coroa fossem colhidas.<sup>3</sup>

Com a proclamação da independência e a outorga da Constituição de 1824 o país passou a ser dividido em províncias. As províncias detinham administração e sistema legislativo próprios, entretanto, não se operada a descentralização política, sendo totalmente subordinadas ao poder central do monarca. Sahid Maluf explica a diferença entre descentralização administrativa e política:

3 FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 43, 44, 45.

A simples descentralização administrativa consistente na autonomia de circunscrições locais (províncias, comunas, conselhos, municípios, cantões, departamentos ou distritos), como ocorria na Grécia antiga ocorre na Espanha atual, é sistema ‘municipalista’ e não federativo.

A forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites que elas mesmas estipularam no pacto federativo<sup>4</sup>

Somente com a proclamação da república em 1889 e a primeira constituição republicana de 1891 é que o Brasil passou a ser de fato um estado federalista. A partir desse momento há uma descentralização política, onde as províncias passam a ser consideradas Estados Membros.<sup>5</sup>

Nesse momento é notória a forte influência da Constituição Americana de 1783, só para ilustrar, adotou-se inclusive o nome de “Estados Unidos do Brasil”. Entretanto, há uma diferença significativa nos dois modelos de federalismo: no Brasil, a distribuição de competências e a autonomia dos entes federados é substancialmente menor do que no modelo americano. Tal configuração se dá basicamente pela forma como é instituído o sistema de governo nos dois países, sendo o primeiro configurado a partir de um estado unitário que se dividiu e o segundo a partir de vários estados que se tornaram um só.

No entanto, o sistema federalista brasileiro torna-se totalmente peculiar a partir de 1988, quando então, a partir da promulgação da nova Constituição, o

4 MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva. 2004. p. 168.

5 A Constituição Republicana de 1891 traz a definição do pacto federativo logo em seu artigo primeiro: “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.”

município passa a ter *status* de ente federativo.

Anteriormente, o município já abarcava uma funcionalidade grande no sistema federalista pátrio, pois, desde a promulgação da primeira Constituição Republicana em 1891 já era assegurado ao município sua autonomia, nas palavras de José Afonso da Silva:

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, instituiu a República e a Federação brasileiras, propiciou nova situação jurídica para os Municípios brasileiros. Seu art. 68 declarava: ‘Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse’. Nada mais dissera sobre os Municípios, mas sintetizava a garantia de sua autonomia.<sup>6</sup>

Com a Constituição da República Federativa de 1988 passa a tratar o Município como a terceira esfera de poder da federação, o território onde, formalmente, antes estava submetido simultaneamente a jurisdição de dois governos passa a submeter-se a três governos distintos. O Município passa a ter então o tripé concernente a autonomia administrativa, qual seja: autogoverno, auto-administração e auto-organização.

### 3 O FEDERALISMO

Superada a evolução e surgimento do federalismo é chegada a hora de traçarmos o que de fato é um sistema federalista, quais suas características e quais os tipos de federalista temos nos dias atuais. Analisaremos agora os conceitos, classificações e características dos Estados federais.

#### 3.1 Conceito de federalismo

6 SILVA, José Afonso da. O município no Brasil. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 384.

A federação é a união de Estados, em caráter perpétuo, onde os Estados deixam de ter soberania em prol da união. Essa fusão se caracteriza primariamente pela atuação de, ao menos, dois governos no mesmo território e sobre o mesmo conjunto de cidadãos. Sahid Maluf explica o conceito de federalismo da seguinte forma:

Estado federal é aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas fontes paralelas de direito público, uma nacional e outra provincial. Brasil, Estados Unidos da América do Norte, México, Argentina, Venezuela são Estados Federais.

O que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmonicamente e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual.

O Estado federal – define Queiroz Lima – é um Estado formado pela união de vários Estados; é um Estado de Estados. Denominam os alemães staatebstaat<sup>7</sup>

Outra importante definição que devemos conhecer é a do professor Paulo Bonavides que preceitua que o Estado federa é: “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal.”<sup>8</sup> Interessante destacar nesse conceito a fonte do poder central que, neste caso, emana dos Estados-membros e não do povo.

Por último podemos destacar a definição de Dalmo de Abreu Dallari que se considera que os Estados são “federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo”<sup>9</sup>, ou seja, o autor traz uma definição política para o conceito de federalismo, ligando diretamente o federalismo com as relações de poder do Estado. Nesse caso, podemos fazer um paralelo com

7 MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva. 2004. p.167, 168.

8 BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 193.

9 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 320.

a definição citada anteriormente, no sentido de que as duas se complementam.

### 3.2 Características do federalismo

Passaremos agora a analisar as características comuns entre os Estados federais. Podemos destacar aqui os pontos mais importantes que caracterizam um Estado federal são: a soberania do Estado e autonomia dos municípios; a existência de uma Constituição Federal; a não existência do direito de secessão; repartição de competências entre os entes-federados; participação dos Estados-membros na vontade federal e; a resolução de conflitos.

A distinção entre soberania e autonomia é fundamental para que estructuremos um Estado federal, mas o que é a soberania e o que a difere da autonomia? Para respondermos esse questionamento devemos trazer ao texto os conceitos de cada um dos institutos apresentados. O primeiro, explica Sahid Maluf (2004, p. 29), é “uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder”. Já como autonomia podemos destacar o magistério de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet (2015, p. 848) que preceitua: “Autonomia significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano”.

Entendendo o que é soberania e autonomia podemos entender que a soberania é correspondente ao Estado federal, visto que este não se submete a nenhum poder superior, o poder a qual o Estado exerce emana da sua própria constituição. Os entes-federativos, no entanto, não detêm soberania, mas apenas autonomia, pois, pode se auto governar, auto administrar, mas se submete ao poder soberano que é o da União. Nesse sentido insta trazer a baila novamente as lições do Ministro Gilmar Mendes:

Assim, a soberania, no federalismo, é atribu-

to do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica — a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania. A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se percebe no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.<sup>10</sup>

A existência de uma Constituição Federal é outra das características básicas do federalismo. É a Constituição que da validade ao ordenamento jurídico exprimindo a vontade do detentor do poder<sup>11</sup>, a Constituição Federal é o instrumento responsável pela organização do Estado, portanto, todas as competências, a organização territorial e a medida da autonomia dos entes-federados.

Além disso a Constituição é quem define a união dos entes-federados, sobre isso podemos destacar o seguinte trecho do Curso de Direito Constitucional:

Ela confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. A Federação gira em torno da Constituição Federal, que é o seu fundamento jurídico e instrumento regulador (MENDES; BRANCO, 2015, p. 849).

O terceiro ponto que devemos analisar é a impossibilidade de secessão nos Estados federais. Secessão é o termo utilizado para o ato de um Estado ou território se retirar da federação ou confederação. Nos Estados federativos essa possibilidade é inexistente e,

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 848.

<sup>11</sup> Quem detém o poder varia para cada tipo de governo, podendo ser o povo em uma democracia, um grupo de pessoas em uma aristocracia ou uma única pessoa num estado autoritário.

para garantir a união, os Estados federativos dispõem do mecanismo de intervenção federal do qual falaremos mais adiante.

A repartição de competência é outra característica dos Estados federativos, com o intuito de evitar conflitos entre os entes-federados. Essa repartição “consiste atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”<sup>12</sup>. Essa é também uma das características que distingue o tipo de federalismo, quando a repartição é muito centrada na União temos um federalismo centrípeto e quando a maior parte das competências é destinada aos entes-federados temos um modelo centrífugo. Nesse sentido:

O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio (MENDES; BRANCO, 2015, p. 851).

A participação dos entes-federados na vontade federal é expressada pela existência do Senado Federal, esse órgão torna paritário a quantidade de representante eleitos em cada Estado-membro, diferente do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde são eleitos representantes de acordo com a população local, ou seja, a Estados-membros mais populosos terão mais representantes. O Senado Federal tem a função de dissipar possíveis hegemonias dos Estados-membros maiores sobre os menores.

Por último temos as formas de resolução dos conflitos que possam surgir entre os entes-federados, para isso há o instituto da intervenção federal, onde a união poderá agir para preservar a federação e a paz. Outra forma de resolver os possíveis conflitos é uma

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 850.

corde suprema que deverá ser prevista na constituição com competências necessárias a revolver esses conflitos.

### 3.3 Federalismo brasileiro

O sistema federativo brasileiro vem descrito logo no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que preceitua: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.<sup>13</sup> Aqui podemos destacar a vedação a secessão quando o texto estipula que a união é indissolúvel e também podemos observar a descrição de todos os entes-federados.

O Federalismo Brasileiro é peculiar, diferentemente do que ocorre em outros países, o Brasil possui o único modelo de federalismo onde há três esferas político-administrativas, também chamado de “federalismo tridimensional” ou “federalismo de terceiro grau”. No modelo pátrio, são entes-federados a União, os Estados e os Municípios e o Distrito Federal, embora haja discordâncias na doutrina acerca da natureza jurídica do Município, havendo autores que defendem a natureza de ente-federado e outros que defendem que o Município não possui tal *status*. A seguir analisaremos cada uma das esferas político-administrativa.

A União Federal possui dois significados, o primeiro é a representação da agremiação dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios e tem o papel de representar internacionalmente a República Federativa do Brasil. Por outro lado, no direito interno, a União é uma pessoa jurídica de direito público interno, responsável por gerir as competências definidas pela constituição em âmbito nacional. Nesse sentido, podemos citar os ensinamentos do nobre jurista

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 out 2015.

ta José Afonso da Silva:

A União Federal se constitui pela congregação das comunidades regionais que vêm a ser os Estados-Membros. Então quando se fala em Federação se refere à união de Estados. No caso brasileiro, seria a união dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por isso se diz União Federal.<sup>14</sup>

No Brasil nós temos um federalismo por desagregação e orgânico, portanto, à União foi reservada a maior parte das competências, além de contar também com a maior parte da arrecadação contando com sete impostos, enquanto Estados e Municípios contam, cada um, com apenas três. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso preceitua:

Os principais beneficiados pela nova discriminação constitucional de receita foram os Municípios, que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15,6% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para 57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.<sup>15</sup>

De acordo com o Artigo 34 da Constituição Federal de 1988, a União pode fazer uso da força para intervir nos Estados em casos de anomalias graves que venham a desestabilizar a federação<sup>16</sup>. São casos de intervenção federal: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira; repelir invasão de unidade fed-

14 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014. p. 412.

15 BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 400.

16 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 out 2015.

erativa em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e; assegurar a observância dos princípios constitucionais: forma republicana, sistema representativo e regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da Administração pública, direta e indireta e aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais no ensino e nas ações públicas de saúde.

Os Estados-membros são entes-federados dotados de autonomia, têm capacidade de auto-organização através das Constituições Estaduais derivadas do poder constituinte derivado decorrente. Possuem também autogoverno composto pelos três poderes da república, quais sejam: o executivo, o legislativo e o judiciário, instituídos através da Constituição Federal e organizados pela Constituição Estadual. Nesse sentido, podemos trazer os ensinamentos de Alexandre de Moraes:

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela denominada tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Auto-organização e normatização própria Os Estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25,caput), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.<sup>17</sup>

Como vimos, os Estados devem respeitar alguns princípios constitucionais federais, são eles: os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais

17 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 270.

extensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos.

Os primeiros são os princípios, já citados no texto, que, quando infringidos são passíveis de intervenção federal. Os princípios constitucionais extensíveis são os que devem ser repetidos pelas constituições estaduais, são comuns a União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios, são também conhecidos como princípios de observância obrigatória. Por último, temos os princípios constitucionais estabelecidos que “consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto da constituição, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória” (MORAES, 2010. p. 272).

Os Estados-membros formam-se de três formas: a fusão, a cisão ou o desmembramento. A fusão ocorre quando dois Estados unem-se para se tornarem um novo Estado. A cisão, por sua vez, ocorre quando parte de um Estado deixa de fazer parte do primeiro e une-se a outro Estado. Por último temos o desmembramento, que ocorre quando um Estado divide-se em dois ou mais Estados, modalidade mais comum na República Federativa do Brasil.

Para que ocorram essas mudanças a Constituição Federal dá uma série de parâmetros e todos estão elencados no parágrafo terceiro do artigo 18 e no inciso VI do artigo 48 da CRFB/88. São eles: um plebiscito, feito com a população dos Estados envolvidos; a aprovação de lei complementar e; audiência das Assembleias Legislativas.

Os Municípios, assim como os Estados-membros, possuem *status* de entes-federados, portanto, possuem auto-organização, autoadministração e autogoverno. Auto organizam-se por meio da lei orgânica municipal que, apesar da doutrina entender não haver natureza de norma constitucional, traçam as diretrizes, organizam a administração e os órgãos municipais. Au-

toadministram-se através das competências instituídas pela Constituição Federal. Por sim se autogovernam através das eleições diretas de seus representantes. Nesse sentido:

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal<sup>18</sup>.

Neste momento não entraremos em detalhes das competências e peculiaridade dos Municípios, pois, abordaremos com mais cuidado este ente-federados no próximo capítulo deste trabalho.

Por último, temos o Distrito Federal que, conforme disposto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, compõe a República Federativa do Brasil e tem *status* de ente-federado. Entretanto, não podemos classificar o Distrito Federal como Estado, tampouco, como Município. Ao Distrito Federal cabe atribuição e características de ambos.

O Distrito Federal foi concebido com a função de abrigar a capital federal e para isso a ele foi atribuído diversas competências Estaduais e Municipais. A organização do Distrito Federal também traz aspectos que em parte se assemelham a um Estado e outras que são similares à organização municipal. Podemos dizer que tem uma forma híbrida.

Nesse sentido, convém destacar as palavras de Gilmar Mendes:

O Distrito Federal não se confunde quer com um Estado-membro, quer com um Município, acolhendo características de cada qual. Rege-se, por

18 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 274.



exemplo, por uma lei orgânica, e não tem poder de organização do Ministério Público e do Poder Judiciário que atua no seu território, da mesma forma que os Municípios; mas é colocado ao lado dos Estados-membros quanto a várias competências tipicamente estaduais, inclusive no que tange a competências legislativas concorrentes com a União. Como o Estado-membro, o Distrito Federal está sujeito a intervenção federal. Da mesma forma que esse seu congênere, possui três representantes no Senado Federal, participando, assim, da formação da vontade legislativa da União. O seu Governador e a mesa diretora da sua casa legislativa também possuem legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o STF.<sup>19</sup>

Como vimos o sistema federalista brasileiro é dividido em três esferas de poder, onde num mesmo território, com exceção do Distrito Federal, atuam três organizações políticas.

#### 4 O MUNICÍPIO NO BRASIL

O Brasil adota um sistema federalista que, em tese, privilegiaria as administrações locais, elevando o Município ao patamar de ente-federado. Entretanto, o federalismo brasileiro ainda adota um sistema onde a União detém a maior parte das competências, além da maior arrecadação, tornando as administrações estadual e municipal totalmente dependentes da administração central.

Nesse capítulo analisaremos a posição do Município no sistema federalista brasileiro, sua origem, competências e organização.

##### 4.1 Breve histórico

A modalidade de administração local no Brasil, remota aos tempos coloniais. Em Portugal e na Espanha a administração era exercida pelo “alcaide”, termo proveniente das influências árabes após o domínio mouro

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 867.

na Península Ibérica. No início os “alcaides” eram designados pelo imperador e, posteriormente, passaram a ser eleitos pelos chamados “homens bons”. Dessa organização emergiram as assembleias de “homens bons”.

Nesse sentido, José Afonso da Silva preceitua:

O domínio árabe sobre a Espanha e Portugal deixou traços na administração local. Denominavam-se alcaide, nome de origem árabe, o administrador municipal espanhol. Primitivamente, também se chamou alcaide o administrador local em Portugal. Era, então, nomeado pela Coroa, passando depois a ser eleito pelos “homens bons” da terra. Não tardou muito e a evolução gerou assembleias primárias de “homens bons” e mais tarde o “Concelho” com sua Vereação, integrada de oficiais da Câmara – numa terminologia imprecisa de indefinida – que, afinal, foi transladada para o Brasil Colônia.<sup>20</sup>

No Brasil a administração local se assemelhou a portuguesa, aqui foram instituídas Câmaras Municipais que detinham atribuições administrativas, de tributação e judiciais, algumas até extrapolavam essas atribuições e praticavam até atos que não eram considerados locais.

Durante o Império (1824 – 1890) a constituição do império determinou que houvessem câmaras municipais, cabia a essa câmaras o governo econômico e municipal das cidades e vilas<sup>21</sup>, tais câmaras eram compostas por vereadores eleitos, escolhido entre os cidadãos e o que tivessem mais votos seria o presidente da Câmara. Nota-se que as Câmaras aqui perderam parte de suas atribuições como preceitua José Afonso da Silva: “A Constituição do Império determinou que as cidades e vilas tivessem câmaras, às quais competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas. Reduziu,

<sup>20</sup> QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 381.

<sup>21</sup> O artigo 167 da Constituição de 1824 organizava as Câmaras e os Concelhos das províncias. *In verbis*: “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”.

assim, suas atribuições, mas manteve, nelas, concentrada as funções administrativas e deliberativas”<sup>22</sup>.

O surgimento de um administrador municipal no Brasil se deu após a institucionalização do princípio da separação de poderes, no governo imperial. Desde a promulgação da Constituição de 1824 já se cogitava a ideia de aplicar a separação de poderes na administração local. Mais uma vez é conveniente trazer as palavras de José Afonso da Silva:

Já em 1826, Feijó<sup>23</sup>, em projeto sobre a administração e economia das províncias, propugnava pela criação do cargo de comandante ou subpresidente nos Municípios, a ser escolhido pelo governo provincial em lista tríplice organizada pelas Câmaras Municipais. Em 1850, o Marquês de Monte-Alegre advogava a criação de agentes especiais do governo nas cidades e vilas. Em 1951, o Deputado Cândido Borges apresentava um projeto criando o cargo de Administrador Municipal, que seria escolhido, entre os Vereadores, e nomeado, nas províncias, pelo Presidente destas, e, no Município da Corte, pelo Governador Geral do Império.<sup>24</sup>

Todas essas tentativas de criação do cargo de administrador municipal não tiveram prosseguimento. A iniciativa partiu da Província de São Paulo e foi replicada pela Coroa a todos os Municípios na Regência de Feijó. Nas palavras de José Afonso da Silva:

A Província de São Paulo tomou a iniciativa (...), criando os Prefeitos, para seus Municípios, de nomeação de seu Presidente, inovação que a Regência de Feijó, por Decreto (...), recomendou ser digna de imitação pelas demais províncias.

<sup>22</sup> QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 382.

<sup>23</sup> O autor se refere a Diogo Antônio Feijó, regente do império.

<sup>24</sup> QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 383.

Durante o regime democrático o Município continuou sem o tratamento de ente-federado, mas, a partir de 1891, já era assegurada a sua autonomia. O artigo 68 declarava: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”<sup>25</sup>. Cabia aos Estados então a organização municipal que o faziam a seu modo.

Somente com a Constituição de 1934 os administradores municipais passaram a efetivamente se chamarem “Prefeitos”. O termo foi mantido até os dias atuais. Segundo José Afonso da Silva:

A Revolução de 1930 trouxe suas consequências também no âmbito municipal. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituindo o governo provisório daquele movimento, dispôs em seu artigo 11 que o interventor federal nos Estados nomeia um Prefeito para cada Município, a que cabia exercer aí todas as funções executivas e legislativas. A Constituição Federal de 1934 encampou a denominação, tornando-a uniforme para todo o Brasil, ao indicar a eletividade do Prefeito como um dos elementos da autonomia municipal, que ela assegurara.

As demais constituições mantiveram o princípio e a denominação.

O nome Prefeito foi constitucionalizado e assim perdura como designativo do Chefe do Executivo Municipal.<sup>26</sup>

A maior contribuição para a autonomia municipal, entretanto, vem da Constituição de 1988, modificando completamente o conceito de Município. A partir de 1988 os Municípios tornam-se entes-federados.

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1891]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 25 out 2015.

<sup>26</sup> QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 385.

#### 4.2 Controvérsia doutrinária

Mesmo com a inclusão dos Municípios nos artigos 1º e 18 da Constituição Federativa da República do Brasil, que afirma que a República Federativa do Brasil é composta pela união de Estados, Municípios e do Distrito Federal ainda há uma grande discussão na doutrina sobre a natureza jurídica dos Municípios.

Autores como José Afonso da Silva discordam que o Município no Brasil tenha a natureza de ente-federado, enquanto os demais autores argumentam que o Município tem sim natureza de ente-federado, tal qual, Estados e o Distrito Federal.

José Afonso da Silva argumenta que não há federação compostas por Municípios, as federações são compostas por Estados e Municípios são apenas divisões territoriais dos Estados. Para corroborar seu entendimento argumenta que o fato de modificações nos Municípios serem feitas por lei estadual os vincula diretamente aos Estados. Outro ponto é da intervenção não ser feita pela União e sim pelos Estados, o que, mais uma vez, transparece a vinculação dos Municípios aos Estados. Nas palavras do autor:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. Data venia, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia

federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões político-administrativa da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas.<sup>27</sup>

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet, em seu magistério, corrobora a opinião de que os Municípios não são entes-federados, vejamos:

Muitos sustentam que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do status de integrantes da Federação, uma vez que, agora, além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, contam também com o poder de auto-organização, por meio de lei orgânica (art. 29). É tido como definitivo para corroborar essa tese o artigo inaugural da Carta em vigor, em que se afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Embora seja essa a corrente predominante, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a citação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.<sup>28</sup>

Outros autores, no entanto, argumentam contrariamente à doutrina do Professor José Afonso da Silva.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores Ltda, 2014. p. 475.

<sup>28</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015. p. 865.

Argumentam que o Município tem sim natureza jurídica de ente-federado. **É o caso de Alexandre de Moraes que preceitua: “A Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político administrativa e garantindo-lhe plena autonomia.”**<sup>29</sup>

Entendemos, no entanto, que os Municípios são entes-federados, pelas suas características e autonomia político-administrativa. Portanto, continuaremos a nos referir aos Municípios como entes-federados e não divisões territoriais dos Estados.

#### 4.3 Características do município

Os Municípios são entes autônomos, portanto, possuem basicamente três características que compõem a autonomia, são elas: o autogoverno; a auto-organização; autolegislação e; a autoadministração.

O autogoverno é caracterizado pela eleição direta dos representantes Municipais pelos habitantes locais. A Constituição Federal de 1988 constitui como representantes e governantes dos Municípios o Prefeito e os Vereadores que são eleitos pelo voto direto dos eleitores municipais, a qual se investem no cargo pelo tempo de quatro anos, podendo o Prefeito reeleger-se apenas uma vez, mas não há vedação a quantidade de reeleições possíveis aos vereadores.

A auto-organização ocorre por meio da elaboração de Lei Orgânica Municipal que, conforme o artigo 29 da Constituição Federal, deverá ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. A Lei Orgânica Municipal organiza o Município estabelecendo seus princípios básico, mas deve sempre respeitar os princípios da Constituição Federal e da Con-

<sup>29</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 273.

stituição Estadual, devendo replicar os princípios de observância obrigatória das respectivas constituições.

A autolegislação, por seu turno, se caracteriza pela possibilidade o Município poder legislar sobre assuntos de interesse local e outras funções elencadas na Constituição. A autoadministração, assim como a autolegislação, é definida pelas competências elencadas na Constituição. Ambas serão analisadas a seguir mais detalhadamente.

#### 4.4 Repartição de competências

O Brasil adota um sistema orgânico que centraliza as competências na União, restam aos Estados e Municípios apenas algumas competências que devem ser exercidas observando as competências federais. Além disso, temos um federalismo de cooperação onde os Estados e Municípios acumulam competências concorrentemente à União.

Os Municípios possuem dois tipos de competências, as competências não legislativas ou administrativas e as competências legislativas. O artigo 30 da Constituição Federal de 1988 elenca as competências exclusivas dos municípios, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação in-

fantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.<sup>30</sup>

Podemos observar que o rol de competências dos Municípios é demasiadamente restrito, destacando, ainda, os incisos II, VI e VII que tratam de competências que serão exercidos com a cooperação da União e dos Estados. Portanto, restam, privativamente, aos municípios apenas quatro competências exclusivas.

Podemos considerar também como competências legislativa o *caput* do artigo 29 da Constituição Federal, que diz: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal”<sup>31</sup>. Trata-se do artigo que garante o poder de auto-organização dos Municípios por meio da Lei Orgânica.

A constituição também elenca competências não legislativas que são comuns a todos os entes-federados, são eles:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das

30 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 out 2015.

31 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 out 2015.

instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.<sup>32</sup>

Por último, temos as competências legislativas concorrentes entre os entes-federados, o constituinte excluiu do artigo 24 da Constituição Federal os Municípios, cabendo legislar concorrentemente apenas a União, os Estados e o Distrito Federal. Entretanto, o inciso II do artigo 30, supre o erro do legislador garantindo aos Municípios a possibilidade legislar suplementarmente quando há interesse local. Nesse sentido, Regina Maria Macedo Ney Ferrari explica:

32 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 out 2015.

O art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.<sup>33</sup>

Como podemos ver, há uma grande restrição a atuação dos Municípios, principalmente, no que tange às competências legislativas, devendo a atividade legislante sempre respeitar a pertinências local da matéria a qual irá regular.

## 5 A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS

Faremos agora uma breve análise sobre a situação econômica dos Municípios, partindo da distribuição constitucional de arrecadação até os mecanismos de endividamento e de controle das dívidas. Por fim, faremos uma breve análise do Município de Belford Roxo.

### 5.1 Direito financeiro e a dívida pública

Os Municípios têm, basicamente, duas formas de arrecadação financeiras, quais sejam: os tributos próprios dos Municípios e os repasses da União e dos Estados organizados pelos fundos de participação. A primeira forma é instituída e regulamentada pelo artigo 156 da Constituição Federal de 1988, enquanto o segundo é regulado pelo artigo 157 do mesmo diploma legal.

33 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993. p. 64.

A arrecadação própria municipal consiste nos impostos instituídos pela Constituição Federais de 1988, elencados em seu artigo 156. São eles: o Imposto sobre Propriedade Predial ou Territorial Urbana (IPTU); o Imposto Sobre a Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis (ITBI) e; O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Os repasses intergovernamentais são disciplinados nos artigos 157, 158 e 159. Aos Municípios, em especial, os repasses se encontram instituídos no artigo 158, que diz que a União repassará o produto da arrecadação do Imposto sobre Renda de Qualquer Natureza (IR) e; 50% do produto do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Já os Estados repassarão aos Municípios 50% do produto do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores e; 25% dos valores arrecadados em função do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS).

Em comparação ao modelo pré-estabelecido, a Constituição Federativa de 1988, aumentou consideravelmente a possibilidade de arrecadação dos Estados e Municípios. Entretanto, mesmo com essas mudanças, a situação fiscal municipal não se resolveu, os Municípios continuaram a se endividar e mantiveram o desequilíbrio fiscal. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso preceitua:

Os principais beneficiários da nova discriminação constitucional de receitas foram os Municípios, que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para 57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.

Estes dados afastam a suposição de que a crise fiscal dos Estados e dos Municípios possa ser imputada à partilha de rendas concebida pela Constituição de 1988. Mas é inegável, por outro lado, que a situação de tais entidades estatais não evoluiu para

melhor após a sua promulgação. Chega-se, assim, a uma constatação inafastável: nem antes nem depois da Constituição em vigor foram os Estados e os Municípios capazes de viver, equilibradamente, com os recursos correspondentes à sua arrecadação própria, acrescida das transferências intergovernamentais constitucionalmente previstas.<sup>34</sup>

O modelo adotado na Constituição de 1988, apesar de ter como base a tentativa de descentralização e harmonização do federalismo brasileiro, vem de um constitucionalismo centralizador e concentrado na União. Tal política resultou em entes-federados que não possuem a capacidade de se autossustentarem e, então, passam a buscar outras formas de cumprir suas competências constitucionais. Nas palavras de Luís Roberto Barroso<sup>35</sup>:

Mas os Municípios e, sobretudo, os Estados, desenvolveram uma crônica dependência crônica dependência de recursos alternativos aos que lhe resultavam da partilha constitucional de rendas. A ávida busca por tais recursos incluiu:

- a obtenção de financiamentos externos;
- a disputa por recursos federais, sob a forma de créditos de órgãos e entidades oficiais, convênios, fundos, programas, repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nas unidades federadas;
- a realização de gastos por intermédio de empresas estatais, cuja natureza privada, além de outras particularidades, permitiam acesso a fontes diversificadas de financiamento;
- a utilização dos bancos estatais na alavancagem de recursos e no financiamento do tesouro estadual (com recursos próprios, repasses federais e empréstimos externos).

34 BARROSO, Luís Roberto. A Derrota da Federação: O Colapso Financeiro de Estados e Municípios, In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 400.

35 QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 401

Esse modelo levou Municípios a desenvolver imensas dívidas como é o caso do Município de São Paulo que, em 2014, sua dívida chegava a casa dos 57 bilhões de reais<sup>36</sup> em 2015, enquanto seu orçamento anual estimado para o ano de 2014 corresponde a 41 bilhões de reais<sup>37</sup>.

Outros casos, entretanto, levam Municípios a pouco se endividarem, mas gastarem todos os recursos em gastos correntes restando pouco ou quase nenhum recurso para o investimento em demandas locais e no desenvolvimento do Município, como é o caso do Município de Belford Roxo que passaremos a analisar.

## 5.2 Belford Roxo e a dependência econômica

Belford Roxo é um Município localizado na Baixada Fluminense macrorregião da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Tem uma população estimada de cerca de 480 mil habitantes, possui um produto interno bruto (PIB) de R\$ 7.542.639.000 e o produto interno bruto *per capita* de R\$ 15.892,76 em 2012 – bem abaixo da média nacional que atinge R\$ 22.642,40 no mesmo ano. Conta com um índice de 65% da população vivendo na pobreza.<sup>38</sup>

O Município possui uma arrecadação bruta de cerca de 540 milhões de reais no ano de 2014, onde apenas 12% foi resultado do recolhimento próprio de tributos, 79% foi resultado de repasses intergovernamentais e o restante foi fruto de outras receitas correntes<sup>39</sup>.

Da breve análise dos dados expostos nota-se que o Município de Belford Roxo encontra-se em situ-

36 Dados obtidos na revista eletrônica “Em discussão” da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal.

37 Dados extraídos através de consulta de declaração no Portal do Siconfi.

38 Dados extraídos do Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

39 Dados extraídos do Portal Siconfi/STN 2013.

ação de desequilíbrio, baixo desenvolvimento e infraestrutura local. Entretanto, no limitaremos a analisar a destinação de verbas municipais a partir das despesas e investimentos promovidos pelo Município.

O Município no ano de 2014, como já dito, arrecadou o montante de 540 milhões de reais. Dessa verba, segundo dados do Sisconfi, cerca de 98% foram despendidos para arcar com gastos correntes, como o pagamento de pessoal, encargos sociais de exercícios anteriores e pagamento de empresas de terceirização. A serviço da amortização da dívida Municipal, no mesmo ano, foi despendido o total de 0,7%. E apenas 1,3% do total arrecado no Município foi destinado aos investimentos na cidade, resultando no gasto total de 7 milhões de reais com essa destinação<sup>40</sup>.

**É possível observamos que com esse nível de investimentos há uma grande dificuldade para que o Município garanta à população local os serviços básicos e cumpra as competências constitucionais.** Tal fato levou o Município de Belford Roxo a estar entre os piores índices em saneamento básico<sup>41</sup>.

Essa condição faz com que o Município dependa de programas estaduais e federais para a efetivação de programas que deveriam ser executados exclusivamente pelos Municípios, por tratarem-se de interesse local. O Governo do Estado do Rio de Janeiro investiu, no ano de 2013, um montante 113 milhões de reais<sup>42</sup> em obras de saneamento básico, pavimentação e urbanização do Município.

O Governo Federal, por sua vez, investiu entre  
40 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

41 CARVALHO, Felipe. Cidades da Baixada entre as piores em saneamento básico. **O Dia**, Rio de Janeiro, 22 maio 2015, O Dia Baixada. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/odiabaixada/2015-05-22/cidades-da-baixada-entre-as-piores-em-saneamento-basico.html>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

42 Dados obtidos no Portal do Governo do Estado do Rio de Janeiro, na Secretaria de Estado de Obras.

os anos de 1996 a 2015, cerca de 135 milhões de reais no Município, distribuídos entre urbanização, saneamento, transporte, rede de esgotos e outras obras de interesse local<sup>43</sup>.

Como podemos observar apenas os investimentos Estaduais em obras de interesse local no ano de 2013 correspondem a 16 vezes o montante investido pelo próprio Município no ano. Sendo notória a dependência do Município em relação às esferas estaduais e federais.

## 6 CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, percebe-se que o federalismo sofreu profundas mudanças ao longo da história. Apesar de ser um tipo de Estado novo na teoria política – considerando que seu surgimento se deu no fim do século XVIII – já passou por grandes modificações.

O Brasil adotou um modelo totalmente diferente do modelo proposto pelos federalistas em 1780. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conceito novo de federalismo dando natureza jurídica de ente-federado à administração local, o Município passa a ter plena autonomia político-administrativa, formando-se assim um federalismo tríplice.

Ocorre que o federalismo brasileiro é oriundo de um poder centralizado que passou a ser descentralizado e dividido entre os entes-federados. Ocorreu um federalismo por desagregação, o que limitou a autonomia dos entes-federados concentrando a maior parte da arrecadação e a maior parte das competências na União.

Tal configuração fez com que os Estados e Municípios ficassem totalmente dependentes dos repasses e parcerias com a União e com entidades externas.

43 Dados recuperados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Os Municípios são os mais afetados pela centralização excessiva da União, sem os repasses inter-governamentais, as parcerias com os demais entes-federados e os financiamentos externos dificilmente um Município conseguiria se auto sustentar.

Para embasar nosso entendimento trouxemos os dados do Município de Belford Roxo que, apesar da grande população, depende de investimentos externos para a manutenção das suas competências mais básicas. E seu orçamento apenas cobre o gasto corrente municipal, restando para investimento um valor irrisório, o que impede que o Município desenvolva-se e garanta os direitos básicos para a sua população.

Após essas constatações, conseguimos observar que o modelo de federalismo adotado no Brasil apresenta certo desequilíbrio que acaba por impedir o pleno desenvolvimento da maior parte dos entes-federados, além de não permitir uma maior satisfação das demandas locais; tampouco, faz prevalecer as peculiaridades culturais de cada região.

Diante disso, podemos concluir que o sistema federalista brasileiro necessita de mudanças estruturais, para que, assim, passe a garantir uma autonomia real dos entes-federados e uma menor atividade da União nas demandas de interesses locais.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro,

2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11.ed. SÃO PAULO: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2013.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em <<http://www.portal-datransparencia.gov.br/convenios/convenioslista.asp?UF=rj&CodMunicipio=2909&CodOrgao=&TipoConsulta=0&Periodo=&Ordem=-1>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. [S.l.: s., n., 1824]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 mar 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1891]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 25 out 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1934]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 25 out 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1937]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 20 out 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. [S.l.: s., n., 1946]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 24 out 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.: s., n., 1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 02 out 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=3300456>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

CARVALHO, Felipe. Cidades da Baixada entre as piores em saneamento básico. **O Dia**, Rio de Janeiro, 22 maio 2015, O Dia Baixada. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/odiabaixada/2015-05-22/cidades-da-baixada-entre-as-piores-em-saneamento-basico.html>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. ESCRITÓRIO DE ASSUNTOS PÚBLICOS, 2012. **Um esboço da história americana**. Disponível em: <[http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-portuguese/OutlineofUSHistory\\_Portuguese.pdf](http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-portuguese/OutlineofUSHistory_Portuguese.pdf)>. Acesso em: 03 de nov. 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Obras, 2013. Bairro novo chega a Belfort Roxo. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seo-bras/exibeconteudo?article-id=1871197>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

HOBSBAWM, Eric J; **A Era Das Revoluções, Europa 1789-1848**. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LOCKE, Jonh. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer e Introdução de Peter Laslett. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Brasília: Saraiva, 2015.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo. Saraiva: 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

SÃO Paulo deve R\$ 57 bi, mas em 2030 podem ser mais de R\$ 200 bi. **Em discussão**. Brasília: Secretaria Jornal do Senado, ano 4, n. 16, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/sao-paulo-tem-divida-publica-de-r-57-bi-mas-em-2030-podem-ser-mais-de-r-200-bi.aspx>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003



## PROJETO GESTÃO SOCIAL E CIDADANIA: O CONTROLE SOCIAL DO DESENVOLVI- MENTO REGIONAL

**Edital Pró-Integração/Capes nº 55/2013**

### RELATÓRIO DE VIAGEM À BUENOS AIRES - ARGENTINA

**21 a 26 de novembro de 2016**

Esta é a terceira missão internacional prevista no projeto Pró-integração “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”. O período de realização foi do dia 21 ao dia 26 de novembro de 2016.

Para suporte à Missão e para a pesquisas de campo que foram realizadas em Buenos Aires (DF) contou-se com a *Universidad Nacional de General Sarmineto* (UNGS), localizada nos arredores dos locais destinados às visitas técnicas. A seguir são descritas as atividades realizadas no país, os participantes e os resultados<sup>1</sup>.

#### 22 de Novembro, terça-feira

Dia 22 de novembro, pela tarde, nas dependências da *Universidad Nacional de General Sarmiento* – UNGS, foi realizada a primeira reunião. Desta reunião participaram os professores Fernando Isuane, pela UNGS, e Airton Cardoso Cançado (UFT), Lamounier Erthal Villela (UFRRJ) e Fernando Guilherme Temório (EBAPE/FGV), coordenadores do projeto Pró-integração.

O professor Fernando Insuane (UNGS) inicia a reunião e é feita uma rodada de apresentação dos professores da UNGS, onde são apresentadas a área de atuação, principais projetos e interesses de ensino, pesquisa e extensão.

Após isso, o prof. Fernando Guilherme Tenório (EBAPE/FGV) se apresenta e apresenta o contexto do Pró-integração, seus objetivos, metodologia, desenvolvimento e principais resultados alcançados. (Tenório, ampliar sua parte)

Em seguida o professor Lamounier Erthal Villela da UFRRJ se apresenta, relatando suas ações de ensino, pesquisa e extensão, principalmente no contexto do Pró-integração, com destaque para as ações do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial da Baía da Ilha Grande – NEDET/BIG situado no Rio de Janeiro. As ações são vinculadas a dois programas: DT e PPGCTIA (colocar o significado das siglas e ampliar sua parte).

Por fim, o prof. Airton Cardoso Cançado faz sua apresentação no contexto do Pró-integração e dos NED-ETs Jalapão e Médio Araguaia (no Tocantins), relatando as ações realizadas, metodologia e resultados. As ações estão vinculadas a dois programas: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT) no mestrado e doutorado acadêmicos e Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (GESPOL/UFT). O prof. relata ainda a entrada da UFT na Rede PROFIAP (Mestrado Profissional em Administração Pública), com início em 2017.

Após as apresentações o prof. Fernando Tenório faz três grandes perguntas para conduzir o debate, ao final percebeu-se uma grande integração entre os temas trabalhados na UNGS e no Pró-integração, que podem gerar parcerias no futuro. Os profs. Da UNGS foram convidados a participar com a submissão de artigos da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial, que será fruto do Pró-integração.

<sup>1</sup> As reuniões foram gravadas e fotografadas e as transcrições e fotos e anexos encontram-se em anexo.

**23 de Novembro, quarta-feira**

Dia 23 de novembro, pela manhã, nas dependências das *Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina - IMPA*, foi realizado o segundo encontro. Desta reunião participaram os professores NOME DA PROFESSORA, pela UNGS, e Airton Cardoso Caçado (UFT), Lamounier Erthal Villela (UFRRJ) e Fernando Guilherme Tenório (EBAPE/FGV), coordenadores do projeto Pró-integração, além de representantes das *Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina – IMPA*.

O grupo foi recebido nas *Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina – IMPA*, importante exemplo de empresa recuperada na Argentina. A visita começou pelo processo produtivo da empresa, onde pode-se notar que a organização não avançou muito em termos de automação e mantém seu processo produtivo ainda nos moldes tayloristas/fordistas. Notou-se também que o equipamento utilizado no processo é bastante antigo.

Em seguida, o grupo foi conduzido ao Museu da IMPA, onde a história e os principais personagens/eventos relacionados à empresa foram apresentados. A IMPA começa como uma empresa privada (1961) que cresce bastante, depois passa por diversas fases. Dentre as principais fases de sua existência destacam-se: o encerramento das atividades como empresa privada em 1997, abertura da cooperativa que assumiu as atividades da finada empresa em 1998, em 2009 é inaugurado um canal de televisão (Barricada TV), dentro das instalações da IMPA, e fortalecimento das atividades nos anos posteriores, tornando-a a segunda maior empresa de manufaturas da Argentina em alumínio processado e comercializado.

Posteriormente a IMPA se transforma em cooperativa, passando seu controle aos antigos empregados, mesmo nessa fase ainda houveram problemas com membros da diretoria da organização. Os problemas foram superados e hoje a cooperativa luta para sobreviver em um mercado extremamente competitivo.

Paralelamente ao processo produtivo a IMPA tem um viés cultural e educacional. A IMPA aproveitou um espaço abandonado junto às manufaturas, bem como o início de aulas de teatro no espaço esquecido nas instalações da empresa para dar início ao projeto de um Centro Cultural – *La Fábrica Ciudad Cultural* (1999). O desenvolvimento das atividades culturais extravasou para outras temáticas, como a declaração da IMPA como local de interesse cultural pela administração municipal portenha (2001) e a criação de um museu sobre a história da empresa, em 2010. No contexto educacional a IMPA mantém em suas instalações uma *Universidad de Los Trabajadores*, com cursos de bacharelado em História, Biologia, Matemática e Línguas. Os cursos são destinados à jovens e adultos, bem como um centro de atendimento à saúde comunitário, destinado à coletividade local.

Estas ações dão um caráter extremamente inovador à cooperativa e a aproximam da comunidade, não só do entorno, mas também dos grupos culturais da cidade. A cooperativa, apesar dos seus problemas antigos e atuais, pode-se dizer traz características de movimento social cultural e educacional, o que a distingue de outras organizações de mesma natureza. A prática do princípio cooperativista da Preocupação com a Comunidade no caso da IMPA é exemplar. De certa forma, por congregar a sociedade e ter espaços coletivos de ação e debate e pelo seu próprio histórico, a IMPA pode ser classificada como uma instituição com potencial de controle social.

**24 de Novembro, quinta-feira**

Na parte da manhã presentes Fernando Guilherme Tenório (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV), Lamounier Erthal Villela (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ), Airton Cardoso Caçado (Universidade Federal do Tocantins - UFT) e as professoras da UNGS: Marta Oyhanarte (oyhanarte@gmail.com) e Marcela Luceva Barragán (marcela@globalconsultores.com.ar).

A reunião começa com a apresentação do contexto do Pró-integração pelo professor Tenório, apoiado pelos professores Airton Caçado e Lamounier Villela.

Em seguida as convidadas apresentam sua atuação com as práticas de controle social em diversos municípios da Argentina por meio da ação do Estado. O destaque é a metodologia desenvolvida (criação de espaços de deliberação coletiva no formato de Fóruns), que prioriza a participação cidadã no processo de controle social. O destaque fica com o Programa Auditoria Cidadã da Qualidade de Processos Democráticos que deu origem a duas publicações (incluir o nome das publicações).

**25 de Novembro, sexta-feira**

Pela manhã, no Ministério de la Modernización, houve um evento de lançamento da “Estado Abierto – Revista de Administración e Políticas Públicas”<sup>2</sup>, a revista se propõe a ser um espaço de discussão das práticas e teorias relacionadas à participação da sociedade na condução da Administração e das Políticas Públicas.

**Resumo das Atividades**

<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Atividades</b>
21/11/2016	Rio de Janeiro	Viagem de ida à Buenos Aires
22/11/2016	<i>Universidad Nacional de General Sarmiento – UNGS (Buenos Aires)</i>	Reunião na UNGS com apresentações do professor Fernando Guilherme Tenório (EBAPE/FGV) e Fernando Isuane (UNGS).
23/12/2016	<i>Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina – IMPA (Buenos Aires)</i>	Visita técnica à IMPA.
24/11/2016	<i>Universidad Nacional de General Sarmiento – UNGS (Buenos Aires)</i>	Apresentação do professor Fernando Guilherme Tenório e reunião com professoras da UNGS sobre práticas e experiências de controle social da Argentina.

2 Para mais informações sobre a revista ver <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentacion-de-la-revista-estado-abierto>>.

25/11/2016	<i>Ministerio de la Modernización (Buenos Aires)</i>	Lançamento da “Estado Abierto – Revista de Administração e Políticas Públicas”.
26/11/2016	Buenos Aires	Viagem de retorno Buenos Aires – Rio de Janeiro.

## ANEXOS

**ANEXO I – Primeira reunião com a equipe do Pró-Integração com professores e representantes da *Universidad Nacional de General Sarmineto*.**





**Anexo II – Visita técnica às Instalações das *Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina – IMPA*.**



Representantes da IMPA acompanham a equipe do Pró-Integração em sua visita técnica nas instalações da empresa.



Exposição sobre a trajetória da IMPA localizada nas instalações da empresa em Buenos Aires.

**Anexo III – Reunião entre a equipe do Pró-Integração e professoras da *Universidad Nacional de General Sarmiento – UNGS* explanando suas experiências no campo do controle social na Argentina.**



Anexo IV – Lançamento da Revista “*Estado Abierto*”, ocorrido no *Ministério de la Modernización*.



Evento de abertura do lançamento da revista “*Estado Abierto*” no *Ministério de la Modernización*.



Professor Airton Caçado exhibe um exemplar no livro “*Estado Abierto*” em evento no *Ministério de la Modernización*.



## Resenha

### Livro

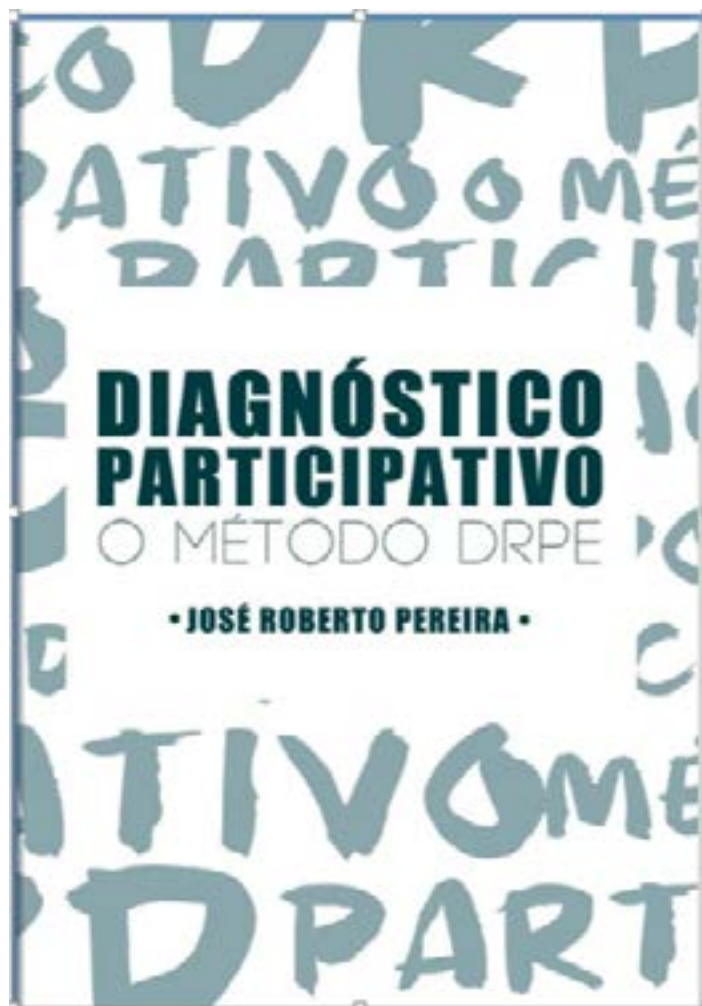
# Diagnóstico Participativo – O método DRPE

**Autor: José Roberto Pereira**

**Editora Perito, São Paulo/SP, 2017**

Lamounier Erthal Villela \*

\* Pós-doutor em Administração Pública - EBAPE/FGV, 2011, Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle), 1999, Mestre em Planejamento Energético pela COPPE/UFRJ, DEA pela Université de Grenoble II. Professor Adjunto do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA, Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas- PPGDT e Professor permanente do Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária - PPGCTIA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ



Este livro contribui fundamentalmente para o desenvolvimento e aprofundamento do método DRPE (Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador), principalmente no que se refere às instâncias de uma perspectiva teórica crítica de desenvolvimento, como mecanismo de promoção e avanços de territórios rurais, como uma fotografia (palavras do próprio autor), que identifica problemas e busca alternativas dialógicas para suas resoluções, tendo como peça fundamental a participação popular, quanto medida emancipadora de seus próprios anseios.

Assim pode-se tratar que esta obra tem papel impar para todos que desejam elaborar pesquisas de campo em comunidades rurais visando o desenvolvimento territorial e ampliação das práticas participativas inerentes a gestão e controle social. Com esta finalidade, o autor inicia o livro com reflexões sobre a forma de inserção do pesquisador e ou das equipes de pesquisas que devem cuidadosamente entender as lógicas de funcionamento de uma determinada comunidade rural principalmente no que se refere a avaliações de

políticas públicas. Tais lógicas não estão previamente definidas e precisam ser compreendidas como base elementar para pesquisa ação. Para desenvolvimento da metodologia o livro possui um aplicativo com material audiovisual que facilita a operacionalização do DRPE.

Dando prosseguimento na estratégia de implementação do diagnóstico, o autor, constrói positivamente um paralelo, entre a implementação de um DRPE e a intenção de uma democracia participativa que busca a promoção deliberativa de seus membros, tão fundamental em momentos atuais, onde o estado brasileiro vive instâncias de golpes, violência, individualismo e crises institucionais.

Para tal o autor cita a importância da inclusão do território e seus atores no desenvolvimento a partir de perspectivas dialógicas que promovam em médio e longo prazo a garantia de direitos essenciais, a liberdade, a autodeterminação, autonomia moral, desenvolvimento humano, igualdade política, busca a paz, promover à prosperidade e evita a tirania. Para tal o autor cita muitas vezes Habermas nas construções analíticas do DRPE, como um indicativo de participação dialógica intervencionista nos numerosos e crescentes casos de exclusão social, principalmente em territórios originalmente rurais.

O autor ressalta nos capítulos 2 os conceitos fundamentais da democracia, Ação Comunicativa e Educação Dialógica, utilizando principalmente Freire, como o desenvolvimento conjunto de uma prática educativa eman-

cipadora a partir do DRPE, ampliando ações de pesquisa que valorizem o saber dos educandos, uma reflexão crítica sobre a prática, a estética e ética, a pesquisa, o reconhecimento da identidade cultural, a consciência do inacabamento, respeito à autonomia do educando, valorização de humanidade, apreensão sobre a realidade, alegria, esperança, convicção de mudança, curiosidade, comprometimento, além de uma compreensão de que a educação é forma de intervenção no mundo.

Ainda com relação à importância Freireana e o DRPE a partir de uma educação emancipadora, o autor, trata sobre a importância da liberdade e a tomada de decisões de forma consciente, onde o “saber escutar”, se faz presente constantemente de forma a reconhecer que a educação, auxilia na construção do diálogo de maneira propositiva e ideológica.

No capítulo 3, o autor trata sobre a importância da equipe constituída para aplicação do diagnóstico, esta equipe deve ter caráter interdisciplinar e buscar a triangulação das informações de ter conhecimento prévio sobre análise e interpretações de conteúdo, com muitas etapas que se constituídas da forma proposta pelo livro indica um direcionamento analítico-temporal que resulte em uma avaliação emancipadora e próxima a realidade e anseios dos alunos-participantes.

Ainda nesse capítulo cabe uma interpretação crítica positiva sobre a proposta circular cumulativa que valoriza as etapas do processo do DRPE, onde podemos destacar o levantamento de informações secundárias, a sistematização das informações, o valor da mobilização coletiva, o trabalho de campo, o relatório e sua avaliação final interdisciplinar.

Outro ponto de destaque didático do livro é que quase todos conceitos apresentados são seguidos de ilustrações, fotografias e exemplos das práticas vivenciadas desde o ano de 2003. Foram várias as intervenções coordenadas pelo autor o que possibilitou a elaboração de um livro denso em conteúdo e de ensinamentos práticos.

No meu ponto de vista, este livro deve ser referência para extensionistas utilizado também nas disciplinas de metodologia de pesquisa como exemplo para pesquisas intervencionistas participativas diretas ou indiretas. Na medida em que coloca os territórios (principalmente os rurais), e seus atores como agentes principais do processo de desenvolvimento da pesquisa, proporcionando autonomia educativa e valorizando os anseios populares e conseqüentemente aproximando-se da realidade analisada, o que converge em um resultado muito mais próximo do real, ou seja, Quando a universidade sai de suas fronteiras e dialoga com a sociedade ela busca democratizar o ensino. Assim sendo deve-se *a priori* considerar que qualquer ação sobre um território deve ser baseada nos conhecimentos locais e buscar o bem comum e sustentável e não nos objetivos estratégicos de determinados grupos que buscam alterar as localidades segundo seus interesses e não os da coletividade.

**POLÍTICA EDITORIAL**

A Revista **Controle Social e Desenvolvimento Territorial** tem foco somente na publicação de textos inéditos. Os textos submetidos, portanto, não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos. Devido ao contexto multicultural latino americano que embasa a constituição da revista, são aceitos textos em português, inglês e espanhol. Todos os artigos, ensaios e casos de ensino deverão apresentar resumo e palavras-chaves nos três idiomas. A redação de todos os textos deve seguir as normas ABNT (NBR 6022).

O processo de avaliação é por double blind review. Isto quer dizer que os textos serão avaliados por dois pareceristas, sem que haja identificação dos autores para os mesmos. Em seguida à avaliação, os pareceristas recomendam o que deve ser feito em relação ao texto submetido: (a) rejeição; (b) publicação sem revisão; (c) publicação somente após revisões no conteúdo; (d) publicação após pequenas revisões na linguagem, formatação ou normas ABNT.

Após a recomendação dos pareceristas, os textos são encaminhados para a revisão pela Corpo Técnico da revista, no caso (b) ou para as correções pelos autores, nos casos (c) e (d).

**1. Formato:**

Formato do papel: A4;  
Formato do arquivo: doc ou docx.  
Margens: 3 cm (superior e esquerda); 2 cm (inferior e direita).  
Fonte: Times New Roman, tamanho 12.  
Espaçamento entre linhas: 1,5.  
Paginação: o texto deve vir inteiramente sem paginação.

**2. Limitações no número de páginas:**

Artigo: Entre 15 e 30 páginas  
Ensaio: Entre 15 e 30 páginas  
Resenha: Entre 3 e 5 páginas  
Caso de ensino: No máximo 15 páginas

Em todos os tipos de textos aceitos para submissão pela revista, o título, corpo do texto, referências, apêndices, anexos e notas explicativas deverão estar incluídos em sua totalidade no total de páginas a ser submetido. Os resumos e palavras-chaves (nos 3 idiomas) devem ser incluídos dentro do total de páginas somente nos casos dos artigos, ensaios e casos de ensino.

**POLÍTICA EDITORIAL****3. Anonimato dos autores:**

As informações sobre os autores não poderão constar nem no texto, tampouco nas propriedades do arquivo. É necessário atentar para a auto-citação excessiva, o que pode levar à identificação dos autores.

**4. Conteúdo do arquivo a ser submetido:**

O texto deve ser submetido em sua totalidade em apenas um arquivo.

O arquivo deve conter o título, resumos e palavras-chaves nos três idiomas (no caso dos artigos, ensaios e casos de ensino), sem identificação de autoria. Os resumos devem conter no máximo 250 caracteres incluídos os espaços em branco, seguindo a norma ABNT para apresentação de resumos (NBR 6028).

Em seguida, deve ser apresentado o corpo do texto, contendo introdução, desenvolvimento, considerações finais e referências. As citações ao longo do texto devem seguir as normas ABNT de citação (NBR 10520).

Opcionalmente podem ser incluídos notas explicativas, agradecimentos, referências, apêndices e anexos. As referências devem seguir as normas ABNT de referenciamento (NBR 6023). Os outros elementos citados devem seguir as normas ABNT para apresentação de artigos (NBR 6022).

**5. Utilização de elementos não-textuais:**

Os elementos não-textuais (tabelas, quadros, gráficos, imagens) devem ser utilizados com parcimônia. As imagens devem estar em formato JPG e possuir resolução mínima de 300 dpi, no caso de fotos.

**Indexadores:**