

| Introdução

Ivan Beck Ckagnazaroff | Carmen Pineda Nebot

Editores invitados

Investigadores GIGAPP y GEGOP

O dossiê aqui apresentado é constituído por artigos apresentados no GIGAPP (Grupo de investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas) 2024, no grupo de Trabalho Espaços deliberativos na administração pública diante dos riscos políticos e econômicos- GEGOP (Grupo de Trabalho Espaços deliberativos e governança pública), coordenado por Ivan Beck Ckagnazaroff e Tainá Gomide Rodrigues Souza Pinto. Os artigos aqui publicados apresentam diferentes processos realizados em diferentes níveis de governo, em diferentes setores da administração pública, com diferentes desafios enfrentados, que servem de exemplos para o que chamamos de espaços deliberativos da administração pública. Tais espaços deliberativos compõem arranjos de governança pública, que aqui pode ser entendida como um modo de governar, caracterizado pela articulação entre atores estatais, privados lucrativos e da sociedade civil. A governança pública é caracterizada pela descentralização decisória e da ação pública, com o envolvimento de atores do mercado e da sociedade civil, e pela participação cidadã, o que leva a expressão governança participativa. Mas, deve ser dito que o termo governança público engloba diferentes abordagens, desde aqueles orientados pela Nova Administração Pública (ou New Public Management), movimento de reformas que ocorreu a partir dos anos 80 do século XX, que buscava a melhoria de eficiência e desempenho, por meio de parcerias público-privadas e de privatização com a consequente regulação setorial, mas sem atenção a questão da democratização da administração pública.

Em paralelo, mas mais forte em momentos posteriores, uma outra abordagem é adotada onde as experiências de governança pública buscam por meio do envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil democratizar a administração pública. Tal abordagem da ênfase é a participação cidadã, com certa repercussão internacional e na academia na medida em que ela está ligada a perspectivas participatórias e deliberativas da democracia. Nessa segunda abordagem, dimensões como accountability e controle social, além da democracia e participação, são prioridades. Aqui se busca atenuar as falhas da representação política nos processos decisórios e também se busca garantir aderência entre os processos de elaboração e implementação de políticas públicas e as demandas da sociedade civil. Pode-se observar que os arranjos institucionais tradicionais são relevantes, mas também são criados

outros espaços onde a relação entre Estado e sociedade civil pode se dar, de onde emergem os espaços deliberativos em vários formatos.

Pesquisas e publicações indicam os problemas e desafios que tais abordagens de governança enfrentam, e em principal, aquelas que contam com espaços deliberativos. Por outro lado, indicam como que governos, setores da administração pública e agências internacionais buscam aprimorar sua atuação fazendo uso de arranjos de governança pública.

Este dossiê reflete o cenário aqui exposto. O texto de Francisco Fonseca, que reflete a abordagem de governança voltada para eficiência e desempenho, mas com elementos participativos, como a presença de espaços de participação, expõe o risco de captura pelos atores privados da prestação de serviços públicos vitais para a sociedade. Se de um lado, a utilização de agentes privados, em nome da eficiência, é vista como algo necessário para aprimorar a prestação de serviços, por outro lado, nem sempre isso acontece, já que a busca por eficiência não garante efetividade na prestação de serviços, e ademais, a capacidade estatal pode ser fragilizada, ao invés de ser fortalecida por uma aproximação que lhe poderia trazer um aprendizado, segundo discursos gerencialistas.

O artigo de Carmen Pineda Nebot e Cristina Bloj aponta para as possibilidades que o Orçamento Participativo apresenta para a realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2023. O Orçamento Participativo é considerado uma das inovações democráticas mais reconhecidas e aplicadas ao redor do mundo. Nesse artigo, o olhar sobre o Orçamento Participativo ganha uma camada a mais. Já que se busca associá-lo a uma agenda internacional, mas que para ser efetiva necessita de estratégias locais, dentre as quais, o Orçamento Participativo se apresenta promissora.

O texto de David Caamaño Villanueva salienta o papel dos foros de participação cidadã em processos participativos em dois níveis de poder espanhóis, o municipal e o autonômico. Os foros são entendidos aqui como ferramentas para fomentar uma democracia mais inclusiva e participativa, sem esquecer das limitações que existem tanto no nível municipal quanto no nível comunitário.

O artigo de María Ríaza Vázquez apresenta o caso da comunidade autónoma de Andalucía, que por meio da Ley 7/2017, de 27 de diciembre, faz uso de processos e instrumentos para envolver a sociedade no processo decisório na administração pública dos municípios que compõem a Red Andaluza de Ciudades Participativas.

Diversos meios são sugeridos, o que torna o caso interessante dada a diversidade sugerida e uma diversidade de cidades, com o intuito de garantir o direito à participação, com vistas a participação cidadã em espaços deliberativos e em processo de gestão de políticas públicas e de serviços públicos.

O texto de Ivan Beck Ckagnazaroff e Karinne Nogueira Galinari, trata de um dos atores envolvidos na gestão de arranjos de governança pública, e em especial, em espaços deliberativos, que é o burocrata público. Aqui a preocupação é de trabalhar, ainda de modo inicial, uma análise da atuação do burocrata como ator político e administrativo, em contextos onde a democracia se encontra em risco. Em suma, ele não é considerado como um ator neutro, mas sim como ator interessado, que pode ser útil a sociedade como também se fixar em interesses privados. Seja qual for a situação, é importante buscar entender tal ator, já que ele pode ser bastante influente em processos que buscam efetivar a participação cidadã na gestão pública.

O artigo de Claudia Maria Barbosa e José Querino Tavares Neto tem como objetivo propor um arranjo democrático que possa ser utilizado no processo de elaboração de uma Política Nacional de Justiça. A ideia por trás disso é a de que a accountability social judicial fortalece a legitimação e a democratização da justiça. No entanto, eles reconhecem que a “arquitetura institucional atual do Poder Judiciário é um obstáculo à sua promoção, a qual depende, portanto, de impulsos externos.” Daí eles buscarem defender a ideia de que a reprodução do arranjo participativo das conferências públicas nacionais, que são um tipo de espaços deliberativos marcadas pela presença de atores sociais e do estado, pode ser aplicado para a elaboração de uma política nacional de justiça. Aqui se tem um exemplo da adoção da ideia de participação na elaboração de uma política de um setor marcado pela burocracia pública, sem muito espaço para o envolvimento cidadão.

O texto de Jacqueline Moreno Gomes Guimarães tem como objetivo compreender a influência do desenho do processo participativo da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI) à participação das organizações da sociedade civil. De acordo com a proposta da CBCI, se busca fomentar cidades capazes de mudanças urbanas e tecnológicas sustentáveis, fomentar o letramento digital além de estabelecer arranjos de governança para solucionar problemas vivenciados pelas cidades, com o intuito de melhorar as condições de vida dos cidadãos. Segundo a literatura as cidades inteligentes tanto podem potencializar a participação por meio de um processo orientado, mas sem sempre, por TICs quanto podem apresentar problemas em relação ao envolvimento societal. A conclusão indica que o envolvimento societal se limitou àqueles com mais recursos, principalmente os tecnológicos.

O texto de Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto e Ivan Beck Ckagnazaroff trata de analisar o processo de governança da política de saúde do município de Viçosa-MG, mais especificamente, os procedimentos que favorecem à accountability. O olhar se concentra na atuação do Conselho Municipal de Saúde de Viçosa, o principal espaço deliberativo municipal sobre a saúde, e por ser híbrido, como componentes da administração pública e da sociedade, se espera uma atuação mais crítica em relação às ações da prefeitura. Embora os processos de accountability estejam institucionalizados, esses não estão sendo utilizados a contento, ou seja, os representantes da sociedade civil no Conselho não vão além de uma atuação formal.

Em suma, o dossiê apresenta exemplos de processos onde atores governamentais e da sociedade civil buscam fortalecer a democratização da administração pública, seja em processos de políticas públicas e na gestão de setores específicos. A diversidade aqui apresenta reflete a complexidade que é tratar os espaços deliberativos como espaços de debates e conflitos sobre a utilização de recursos públicos, seja por meio de políticas públicas, seja por meio de prestação de serviços públicos, mas que no fundo é tratar dos direitos dos cidadãos.

| Introducción

Ivan Beck Ckagnazaroff | Carmen Pineda Nebot

Editores invitados

Investigadores GIGAPP y GEGOP

Este dossier incluye artículos que fueron presentados en el XII Congreso Internacional de GIGAPP (Grupo de investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas) 2024, en el grupo de Trabajo Espacios deliberativos en la Administración pública frente a los riesgos políticos y económicos- GEGOP (Grupo de Trabajo Espacios deliberativos y gobernanza pública), coordinado por Ivan Beck Ckagnazaroff y Tainá Gomide Rodrigues Souza Pinto. Los artículos presentan diversos procesos realizados en diferentes niveles de gobierno y diferentes sectores de la Administración pública, que se enfrentan a distintos desafíos y que sirven de ejemplos para lo que llamamos espacios deliberativos de la Administración pública. Estos espacios deliberativos integran los acuerdos de gobernanza pública, que aquí pueden entenderse como una forma de gobernar, caracterizada por la articulación entre actores estatales, privados y de la sociedad civil. La gobernanza pública se caracteriza por la descentralización de las decisiones y de la acción pública, con la implicación de actores del mercado y de la sociedad civil, así como por la participación ciudadana, lo que lleva a la expresión gobernanza participativa. Sin embargo, vale la pena aclarar que el término gobernanza pública engloba diferentes enfoques, incluso aquellos orientados por la Nueva Administración Pública (*New Public Management*), movimiento de reformas que ocurren a partir de los años 80 del siglo XX, que buscaba mejorar la eficiencia y el rendimiento por medio de alianzas público-privadas y de privatización, con la consiguiente regulación sectorial, pero sin prestarle atención a la cuestión de la democratización de la Administración pública.

En paralelo, pero con más fuerza en momentos posteriores, se adopta otro enfoque en el que las experiencias de gobernanza pública buscan, por medio de la implicación de los ciudadanos y de la sociedad civil, democratizar la Administración pública. Este enfoque sitúa el énfasis en la participación ciudadana, con cierta repercusión internacional y académica en la medida en que está ligado a perspectivas participativas y deliberativas de la democracia. En este segundo enfoque, dimensiones como la *accountability* y el control social, además de la democracia y la participación, son prioridades, ya que se busca atenuar los fallos de la representación política en los procesos decisión, así como garantizar la conexión entre los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas y las demandas de la sociedad civil. Así, se puede observar que los acuerdos institucionales tradicionales son relevantes, pero también se crean otros espacios donde la relación entre Estado y sociedad civil se puede dar, de donde emergen los espacios deliberativos en varios formatos.

Numerosas investigaciones y publicaciones nos indican los problemas y desafíos a los que estos enfoques de gobernanza se enfrentan; en especial, aquellos que cuentan con espacios deliberativos. Por otro lado, también muestran cómo los gobiernos, los sectores de la Administración pública y las agencias internacionales buscan mejorar su actuación haciendo uso de acuerdos de gobernanza pública.

Este dossier refleja el escenario aquí expuesto. El texto de Francisco Fonseca, que muestra el enfoque de gobernanza centrado en la eficiencia y el resultado, pero con elementos participativos, como la presencia de espacios de participación, trata del riesgo de captura por los actores privados de la prestación de servicios públicos vitales para la sociedad. Si, por un lado, la utilización de agentes privados, en nombre de la eficiencia, es vista como algo necesario para mejorar la prestación de servicios; por otro lado, no siempre ocurre eso, ya que la búsqueda de la eficiencia no garantiza la efectividad en la prestación de servicios y, además, la capacidad estatal puede debilitarse en vez de fortalecerse por una aproximación que le pudiera aportar un aprendizaje, según los discursos gerencialistas.

El artículo de Carmen Pineda Nebot y Cristina Bloj se refiere a las posibilidades que el Presupuesto Participativo presenta para la realización de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. El Presupuesto Participativo es considerado una de las innovaciones democráticas más reconocidas y aplicadas alrededor del mundo. En este artículo, la mirada sobre el Presupuesto Participativo da una vuelta más, ya que se busca asociarlo a una agenda internacional, que para ser efectiva necesita de estrategias locales, entre las cuales está el Presupuesto Participativo.

El texto de David Caamaño Villanueva destaca el papel de los foros de participación ciudadana en los procesos participativos en dos niveles de poder españoles: el municipal y el autonómico. Los foros son entendidos aquí como herramientas para fomentar una democracia más inclusiva y participativa, sin olvidar las limitaciones que existen tanto en el nivel municipal como en el autonómico.

El artículo de María Ríaza Vázquez presenta el caso de la comunidad autónoma de Andalucía, que por medio de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, utiliza procesos e instrumentos para involucrar a la sociedad en el proceso de decisión de la Administración pública de los municipios que forman parte de la Red Andaluza de Ciudades Participativas. Se sugieren varios medios, lo que hace que el caso sea interesante, dada la diversidad sugerida tanto de procesos e instrumento como de municipios, con el objetivo de garantizar el derecho a la participación, con atención en la participación ciudadana en los espacios deliberativos, y en el proceso de gestión de las políticas públicas y de los servicios públicos.

El texto de Ivan Beck Ckagnazaroff y Karinne Nogueira Galinari trata de uno de los actores implicados en la gestión de acuerdos de gobernanza pública y, en particular, en espacios deliberativos, que es el burócrata público. Aquí la preocupación es de trabajar, todavía de modo inicial, un análisis de la actuación del burócrata como actor político y administrativo, en contextos donde la democracia se encuentra en riesgo. En resumen, el burócrata no es considerado como un actor neutro, pero sí como un actor interesado, que puede ser útil a la sociedad, así como centrarse en intereses privados. Sea cual fuera la situación, es importante entender a este actor, ya que él puede influir bastante en procesos que buscan hacer efectiva la participación ciudadana en la gestión pública.

El artículo de Claudia Maria Barbosa, José Querino Tavares Neto y Maria Letícia Barbosa Xavier tiene como objetivo proponer un acuerdo democrático que pueda ser utilizado en el proceso de elaboración de una Política Nacional de Justicia. La idea detrás de ello es la de que la *accountability* social judicial fortalece la legitimación y la democratización de la justicia. Sin embargo, reconocen que la “arquitectura institucional actual del Poder Judicial es un obstáculo para su promoción, la cual depende, de momento, de impulsos externos.” De ahí, que pretendan defender la idea de que la reproducción del acuerdo participativo de las conferencias públicas nacionales, que son un tipo de espacios deliberativos marcadas por la presencia de actores sociales y del estado, puede ser utilizado para la elaboración de una política nacional de justicia. Es un ejemplo de la adopción de la idea de participación en la elaboración de una política en un sector marcado por la burocracia pública, sin mucho espacio para la implicación ciudadana.

El texto de Jacqueline Moreno Gomes Guimarães tiene como objetivo comprender la influencia en el diseño del proceso participativo de la Carta Brasileña para Ciudades Inteligentes (CBCI) de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Según la propuesta de la CBCI, se busca fomentar ciudades capaces de cambios urbanos y tecnológicos sostenibles, fomentar la alfabetización digital y establecer acuerdos de gobernanza para solucionar problemas experimentados por las ciudades, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Según la literatura, las ciudades inteligentes pueden potenciar la participación por medio de un proceso orientado, pero no siempre, por las TIC, en cuanto pueden presentar problemas en relación con la implicación de la sociedad. La conclusión señala que la implicación de la sociedad se limitó a aquellos con más recursos, principalmente los tecnológicos.

El texto de Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto e Ivan Beck Ckagnazaroff trata de analizar el proceso de gobernanza de la política de salud del municipio de Viçosa-MG, más concretamente, los procedimientos que favorecen la *accountability*. La mirada se concentra en la actuación del Consejo Municipal de Salud de Viçosa, el principal espacio deliberativo municipal sobre la salud, el cual, al ser híbrido —con elementos de la Administración pública y de la sociedad—, se espera que tenga una actitud más crítica sobre las medidas tomadas por el ayuntamiento. Aunque los procesos de *accountability* están institucionalizados, no están siendo utilizados satisfactoriamente; o sea, los representantes de la sociedad civil en el Consejo no van más allá de una actuación formal.

En resumen, el dossier presenta ejemplos de procesos en los cuales actores gubernamentales y de la sociedad civil buscan fortalecer la democratización de la Administración pública, sea en procesos de políticas públicas o en la gestión de sectores específicos. La diversidad presentada refleja lo complejo de tratar los espacios deliberativos como espacios de debate y conflicto sobre la utilización de recursos públicos, sea por medio de políticas públicas o de prestación de servicios públicos, aunque en el fondo sea tratar de los derechos de los ciudadanos.