HACIA UN DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DATOS ABIERTOS DE MEDIO AMBIENTE

Towards a design of public policies on open data on the environment

Rumo a um desenho de políticas públicas de dados abertos sobre o meio ambiente

RESUMEN

El presente trabajo tiene como fin proponer el reconocimiento de las políticas públicas de datos abiertos de medio ambiente, no de los datos en sí ni de las bases de datos gubernamentales, sino de la existencia de una dinámica complementaria entre las políticas públicas de medio ambiente, los datos abiertos de medio ambiente y las políticas públicas de datos abiertos. Estas últimas políticas hasta ahora o son inexistentes o incipientes o poco confiables, a pesar de su peso en la sostenibilidad y el futuro de cualquier sociedad y economía.

PALABRAS CLAVE: datos abiertos, políticas públicas, medio ambiente, sostenibilidad, desarrollo

Martin Cutberto Vera Martínez[1]
martin.vera@uabc.edu.mx
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-3415-9357

María Concepción Martínez Rodríguez[2]
mcmartinezr@ipn.mx
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-3094-5411

[1] Universidad Autónoma de Baja California, México

[2] Instituto Politécnico Nacional, México

Sometido 07-11-2019 Aprobado 05-04-2020

Evaluado por el sistema *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80506

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This work aims to propose the recognition of public policies on open environmental data, not on the data themselves or on government databases, but on the existence of complementary dynamics between public environmental policies, open environmental data and open data public policies. So far, these latest policies are either nonexistent or incipient or unreliable, despite their weight on the sustainability and the future of any society and economy.

KEYWORDS: *open data, public policies, environment, sustainability, development*

RESUMO

O objetivo deste artigo é propor o reconhecimento de políticas públicas de dados ambientais abertos, não dos dados em si ou das bases de dados governamentais, mas da existência de uma dinâmica complementar entre as políticas públicas de meio ambiente. Ambiente de dados abertos e políticas públicas de dados abertos. Até agora, essas políticas são inexistentes, incipientes ou não confiáveis, apesar de pesarem na sustentabilidade e no futuro de qualquer sociedade e economia

PALAVRAS-CHAVE: *dados abertos, políticas públicas, meio ambiente, sustentabilidade, desenvolvimento*

INTRODUCCIÓN

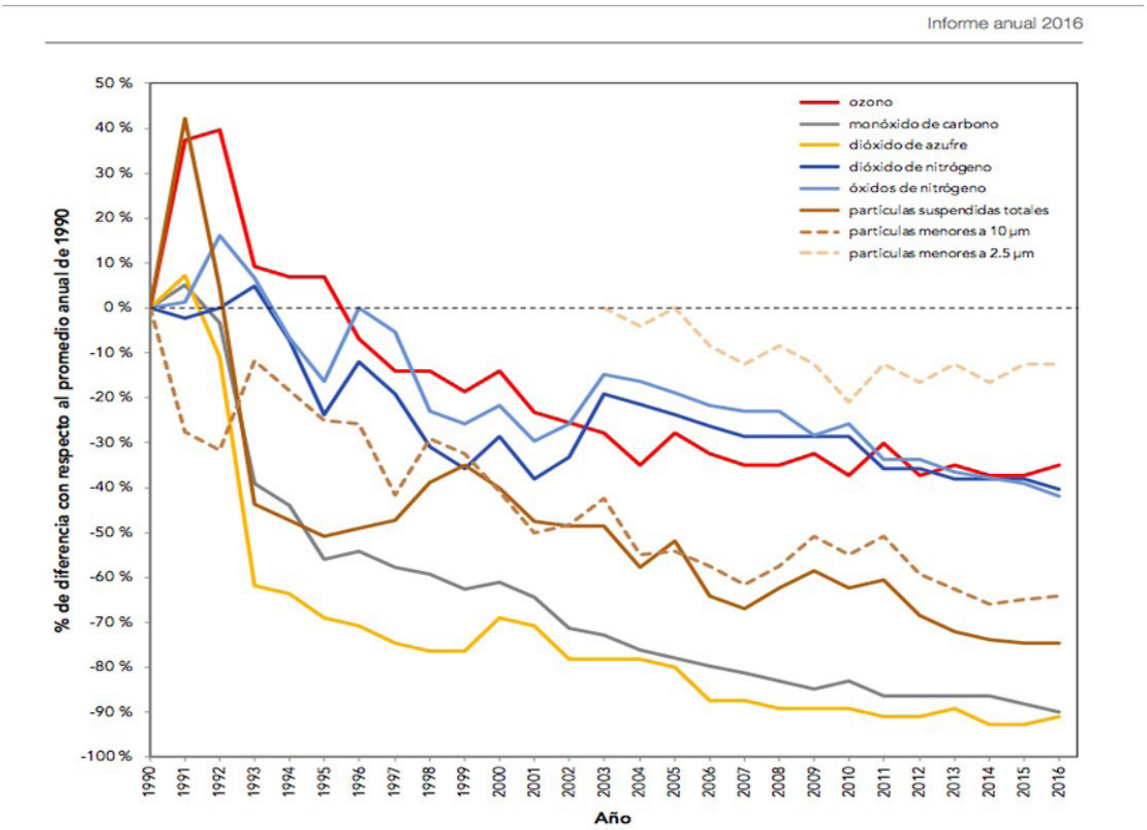
Es importante mencionar que este trabajo no se basa en el análisis estadístico de datos o de las bases de datos públicas o respecto de las reglas jurídicas para crearlas. Sino que, como se indica desde el título, se propone analizar la conceptualización, el contenido, el alcance y las perspectivas de creación de Políticas Públicas de Datos Abiertos en materia de Medio Ambiente, como un reto intelectual y administrativo urgente, frente al agravamiento de los problemas medio ambientales. Es decir, no se centra en los datos o los sistemas y la existencia de dichos datos, sino en la posibilidad, por su carácter transversal, de crear una política pública específica para los datos abiertos, para abordar su diseño, su operatividad y medir su impacto, recirculando su valor, para generar mayor utilidad social y pública. Con una perspectiva de sustentabilidad a largo plazo.

Como antecedente de su necesidad, señalamos el carácter global del problema de la degradación ambiental, que es un fenómeno en sí mismo y no sólo la consecuencia de otros como la economía, la industrialización o el consumo. Hay evidencia científica suficiente para afirmar que la degradación de los recursos naturales y la baja efectividad de la atención social y pública, incrementan logarítmicamente la problemática.

En el caso de estudio de este artículo, que es México, tenemos como antecedente que en 1992, la Organización de las Naciones Unidas publicó un informe que reveló, luego de difundir los niveles de dióxido de azufre, partículas suspendidas, monóxido de carbono y ozono troposférico y compararlos con los niveles aceptables de la Organización Mundial de la Salud, los altos niveles de polución de la Ciudad de México (OMS y GEMS, 1992). Dicho informe arrojó datos, que suscitan la controversia del deterioro ambiental, mostrando que las directrices de la OMS no se cumplen y que la norma nacional de calidad del aire se excede ocasionalmente en algunos sitios específicos, impactando salud, cultura, servicios públicos, economía y calidad de vida.

El gráfico 1 muestra las tendencias de la calidad del aire en la Ciudad de México desde 1990 al 2016.

Gráfico 1. Tendencias de la calidad del aire en la Ciudad de México, 1990-2016



Recuperado de Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Calidad del aire en la Ciudad de México, informe 2016

El Informe se hizo extensivo a todas las actividades y a todo el territorio, lo que hizo necesario tener en cuenta el desarrollo económico y las tendencias futuras al considerar la relación funcional entre bienestar, consumo de energía y contaminación, y para esto necesita contar necesariamente con una Política Pública de Datos Abiertos, que sustente la toma de decisiones en cada sector nacional e internacional.

A partir de ese momento, fueron tomados en cuenta muchos datos sobre medio ambiente para visibilizar diferentes problemas. Si bien desde entonces el gobierno mexicano ha desarrollado políticas públicas ambientales que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lo cierto es que muchas veces dichas acciones han sido llevadas a cabo de manera aislada o desvinculada de otras políticas de estado. Paralelamente en los últimos años - y dados los avances tecnológicos – el gobierno ha decidido crear acciones concretas para facilitar el acceso a la información pública, la protección de los datos y la transparencia. Así, se han desarrollado diferentes políticas públicas de datos abiertos que facilitan el acceso y la reutilización de los mismos. En ese sentido, hemos observado que, hasta la fecha, la investigación sobre políticas públicas ambientales no ha considerado su inte-

rrelación con las políticas públicas de datos abiertos y de la misma manera, los datos abiertos han sido estudiados de manera general, sin tener en cuenta la singularidad e importancia de los datos abiertos de medio ambiente en la generación de políticas públicas concretas, que se sirvan de ellos.

Es por ello que el presente trabajo tiene por fin resaltar el aspecto complementario de las políticas ambientales, los datos abiertos de medio ambiente y las políticas de datos abiertos y, sobre todo cómo el resultado de dicha complementariedad, cuyo eje principal es el dato abierto de medio ambiente, da lugar a una propuesta analítica y de aproximación, de una nueva categoría de política pública, a saber, **la política pública de datos abiertos ambientales**.

Nuestra propuesta pretende iniciar un nuevo debate sobre el reconocimiento de la categoría de *política pública de dato abierto de medio ambiente.* Por este motivo consideramos que un primer abordaje debe ser descriptivo, y que, en este estado del arte, son necesarias determinadas propuestas de diseño respecto de esta nueva categoría de política pública. No se presenta a nivel de propuesta, porque se considera necesario en primer lugar, sentar su abordaje conceptual e iniciar su debate académico.

Por esa razón, el presente artículo se encuentra dividido en tres secciones: En primer lugar, se presentan los principales aspectos de los datos abiertos de medio ambiente en México. En segundo lugar, se describen las políticas públicas ambientales y las políticas públicas de datos abiertos. En tercer lugar, se resalta la necesidad de complementar las políticas públicas ambientales y las políticas públicas de datos abiertos para dar surgimiento a una categoría singular que será conceptualizada: *la política pública de dato abierto de medio ambiente*. Por último, presentaremos conclusiones y líneas de investigación para futuras indagaciones en la materia.

La metodología para realizar este trabajo consistió en contrastar los elementos en que coinciden diversos autores, que determinan la definición y el contenido de una política pública, partiendo de la hipótesis de que los datos abiertos en materia de medio ambiente, en este caso en México, no reciben ni el tratamiento ni el diseño de una política pública, si lo que se pretende buscar es generar un comportamiento diferente entre los actores que afectan el medio ambiente y también de aquellos que tienen como misión preservarlo. En consecuencia, fue necesario realizar un análisis documental y de tendencias institucionales, para verificar y comprobar dicho planteamiento. Como se podrá observar en la lectura, a pesar de la relevancia de los datos, de la legislación existente y de los sistemas administrativos creados, las bases de datos abiertos, así como su administración y acceso no configuran en sí, una política pública, por lo que resulta necesario abrir un debate interdisciplinario, interinstitucional e intrasocial, para, con un enfoque Bottom Up, generar la estructuración, primero conceptual y después metodológica e institucional en el camino de una política pública que hoy es urgente, ante el acelerado deterioro medio ambiental y ante la necesidad de definiciones democráticas e institucionales. Se siguió una lógica deductiva-inductiva entre la teoría, los fines públicos declarados y la práctica existente. Esperemos que la contribución de este trabajo sea relevante y de in-

terés para la comunidad académica.

MARCO TEÓRICO Y EMPÍRICO

Los datos abiertos y los datos abiertos de medio ambiente en México.

Hoy día, podemos encontrar un amplio número de iniciativas de datos abiertos en el mundo, orientadas por un objetivo común, que es la apertura de bases de datos que le permitan a la ciudadanía examinar y reutilizar la información pública, al amparo de reformas legales estandarizadas, con propósitos sociales, de participación ciudadana, empresariales, periodísticos o académicos. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) ya ha planteado recomendaciones para que los gobiernos conciban fuertes políticas de datos abiertos como instrumentos para contribuir eficazmente a la innovación, el desarrollo en general y muy especialmente a la rendición de cuentas.

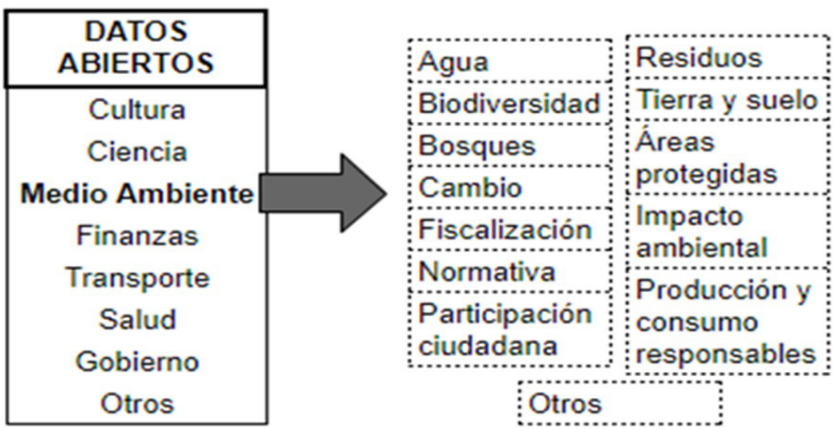
Partamos de la definición de los datos abiertos (DA) como una herramienta que facilita en gran medida la transparencia y eficiencia del trabajo, así como el desempeño gubernamental, mediante la reutilización de los datos públicos, incidiendo, como señalan Cruz Rubio y Ramírez Alujas, para dar lugar a nuevas actividades económicas y para asentar la rendición de cuentas, así como para devolver a los ciudadanos los datos que les son propios (Cruz-Rubio, Ramírez 2012). Los Datos Abiertos se entienden como aquellos datos publicados en un formato abierto y estandarizado, que permitan su empleabilidad en servicios y/o aplicaciones útiles para cualquier ciudadano u organización social. De acuerdo con la Open Knowledge Foundation, son abiertos los datos que garantizan la disponibilidad íntegra a su acceso, la posibilidad de ser redistribuidos, y que fundan en la garantía jurídica el derecho de su uso y reutilización, especialmente aquellos que genera la administración pública. El manual sobre datos abiertos, difundido por la Fundación Open Dat, categoriza a los datos abiertos como disponibles y accesibles, haciendo referencia a la importancia que los datos estén disponibles de modo absoluto y sin costo, y que también sean *reutilizables y redistribuibles*. En ese mismo sentido, la *Carta de Datos Abiertos* señala que un requisito infaltable para la gobernanza y la participación ciudadana, es que los datos gubernamentales sean abiertos, por defecto, oportunos, exhaustivos, accesibles, utilizables, comparables e interoperables. Hoffman agrega que los Datos Abiertos no son un componente aislado de la transparencia, sino que además dan la base necesaria para la co-creación entre gobierno y ciudadanos, en un entorno de economía del conocimiento (Hoffman 2015). También Berners-Lee señala que los aspectos jurídicos que permiten el acceso a los Datos Abiertos, se concatenan con políticas deliberadas para la apertura, mediante el uso de estándares abiertos y formatos de archivo no propietarios para la publicación de DA (Berners-Lee, 2006).

Incluso, estos DA son el incentivo para la coproducción, colaboración y participación ciudadana, al proveerles a los funcionarios públicos nuevos insumos de información que impulsen otros enfoques, alternativas o propuestas ahora desde la base social (Puron-Cid, et al. 2012).

Afirmamos entonces que el acceso a los DA

pone a disposición del público conjuntos de datos explotables, que a su vez, al vincularlos con la información procedente de otros conjuntos de datos, facilita el diseño y discusión de nuevos indicadores económicos y sociales para mejorar la toma de decisiones públicas y privadas como ocurre en el caso de la mejora en la gestión del transporte público, el destino de los fondos públicos para la reconstrucción de ciudades o pueblos luego de desastres naturales, entre otras. Varios autores, entre los que se encuentra Alcalde, enumeran algunas clases de DA en función de su uso y aplicación potencial: (a) cultura; (b) ciencia; (c) finanzas; (d) transporte; (e) salud; (f) gobierno; (g) medio ambiente, entre otros (Alcalde, 2017)

Gráfico 2. Los datos abiertos en general y los datos abiertos de medio ambiente.

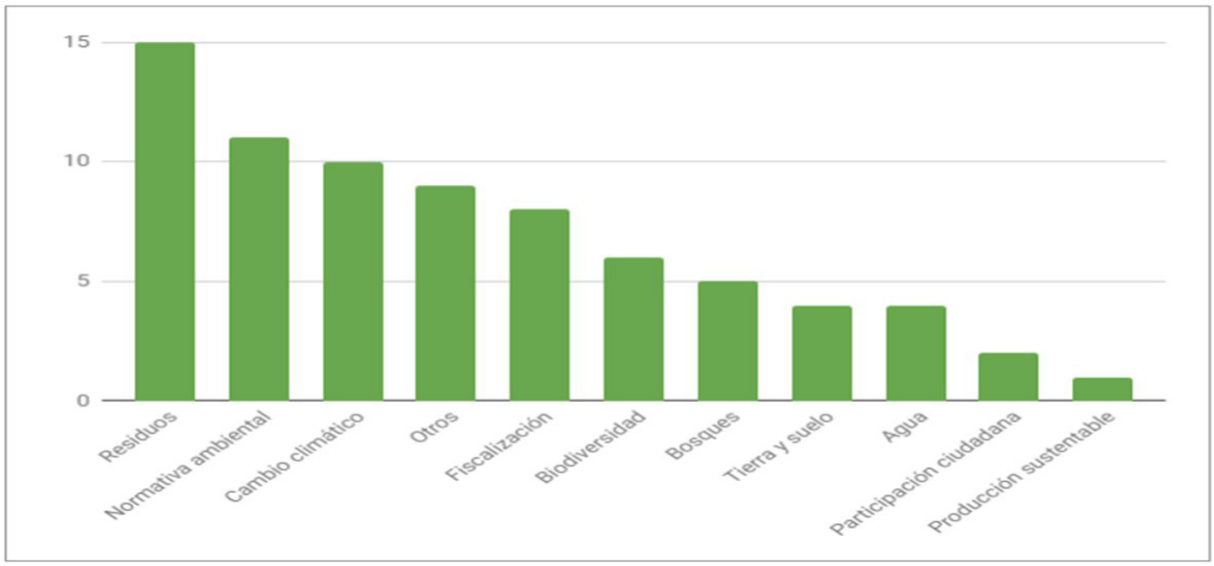


Recuperado de Alcalde, 2017

Otra característica relativa a los DA reside en que estos - incluso aquellos relativos al medio ambiente - se encuentran en bases de datos que ordenan la información en *datasets*. El término *dataset* hace referencia a un universo de datos que proporciona un modelo de programación relacional coherente e independiente del origen de los datos que contiene. Los *datasets* que contienen a los DA se pueden dividir a su vez en diferentes categorías. Por ejemplo, si tomamos en cuenta la clasificación propuesta por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Gobierno Argentino, encontraremos que un dato abierto de medio ambiente (DAMA) podría clasificarse en *datasets* vinculados con: agua, biodiversidad, bosques, cambio climático, fiscalización, normativa ambiental, impacto ambiental, participación ciudadana ambiental, producción y consumo sustentable, tierra y suelo, residuos, y áreas naturales protegidas, entre otros.

Por lo que respecta a los DAMA, si tomamos los 75 *datasets* publicados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), según la clasificación previamente presentada, observamos que la distribución de los *datasets* es desigual. Se ha publicado mucho sobre residuos, normativa ambiental y cambio climático (36 *datasets* en total), y muy poco sobre agua, participación ciudadana y producción sustentable (7 *datasets* en total).

Gráfico 3. Datasets publicados en el portal de datos abiertos por la SEMARNAT



Recuperado de: SEMARNAT, 2018

Por otra parte, existen por lo menos dos índices internacionales que han evaluado a México en el porcentaje de apertura de ciertos DAMA, a saber, el Barómetro de Datos Abiertos y el Índice Global de Datos Abiertos. En la siguiente tabla se presentan los DAMA evaluados por ambos instrumentos:

Tabla 1. Variables y porcentaje de apertura de datos de medio ambiente en México

Año	Calidad del Agua	Emisiones Contaminantes	Calidad del Aire	Estadísticas nacionales de medio ambiente
2013	-	60 %	-	60 %
2014	-	60 %	-	65 %
2015	20 %	45 %	-	75 %
2016	0 %	-	85 %	60 %
2017	-	-	-	55 %

Fuente: Elaboración propia con base en Barómetro de Datos Abiertos y el Índice Global de Datos Abiertos.

La importancia de los DAMA ha sido también resaltada por la Alianza para el Gobierno Abierto, la cual señaló que la divulgación de tales datos fomenta el acceso público a la información, permite el monitoreo comunitario y exige remedios o alivios en aspectos naturales o de la salud.

Incluso, la apertura de los datos ha ocupado un lugar significativo en los tres planes de acción del gobierno mexicano (en 2011, 2013 y 2016 respectivamente) presentados

a la comunidad internacional en el marco de las acciones de gobierno abierto. En este contexto, el gobierno mexicano se ha comprometido a facilitar el acceso a la información pública relacionada con ciertos DAMA en diferentes iniciativas, como se detalla en la tabla 2.

Tabla 2. Los datos abiertos de medio ambiente en los planes de acción de gobierno abierto mexicano para la Alianza de Gobierno Abierto entre 2011 y 2018.

Nombre de la iniciativa	Plan de acción de Gobierno Abierto	Instituciones de gobierno responsables	Tipo de dato de medio ambiente vinculado con la iniciativa
Rendición de cuentas corporativa C: Plástico PET	Primer plan (2011-2013)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Residuos
Rendición de cuentas corporativa D: Adhesión de México a EITI.	Primer plan (2011-2013)	Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía y Secretaría de Relaciones Exteriores	Explotación de hidrocarburos y minería
Base de datos sobre proyectos de las compañías mineras	Primer plan (2011-2013)	Secretaría de Economía	Minería
Acceso a los estudios de impacto ambiental	Primer plan (2011-2013)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Informes de impacto ambiental
Gastos y financiamiento del cambio climático	Primer plan (2011-2013)	Secretaría de la Función Pública, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Cambio climático
FONDEN transparente	Segundo plan (2013-2015)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Desastres naturales
Petróleo en beneficio de todos	Segundo plan (2013-2015)	Secretaría de Energía	Explotación de hidrocarburos
Minería para todos	Segundo plan (2013-2015)	Secretaría de Energía	Minería

Cuidado al medio ambiente basado en evidencia	Segundo plan (2013-2015)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Actualización y mejora del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARM)
Protección participativa del medio ambiente	Segundo plan (2013-2015)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Participación ciudadana. Informes de impacto ambiental
Adhesión a la iniciativa de Transparencia de las industrias extractivas (EITI)	Segundo plan (2013-2015)	Secretaría de Energía	Explotación de hidrocarburos y minería
Sistema Integral de información sobre volúmenes extraídos y concesionado de aprovechamiento y descargas de agua	Tercer plan (2016-2018)	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	Agua
Reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a los efectos del cambio climático	Tercer plan (2016-2018)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Desastres naturales. Cambio climático.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de acción de gobierno abierto mexicano para la Alianza de Gobierno Abierto entre 2011 y 2018.

Tabla 3. Los datos abiertos de medio ambiente en los planes de acción de gobierno abierto mexicano para la Alianza de Gobierno Abierto entre 2011 y 2018 (en números y porcentual).

Plan de acción de Gobierno Abierto	Compromisos Totales	Compromisos relacionados con datos de medio ambiente	En porcentaje
Primer plan (2011-2013)	37	5	13.5 %
Segundo Plan (2013-2015)	26	6	23 %
Tercer Plan (2016-2018)	11	2	18 %
Total	74	13	17.6 %

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de acción de gobierno abierto mexicano para la Alianza de Gobierno Abierto entre 2011 y 2018.

A partir de los datos que surgen de las diferentes acciones esgrimidas, podemos observar que la apertura de los DAMA ha constituido un eje central no solo en todos los planes de acción de gobierno abierto mexicano (representando un total de casi 20 % respecto del total de los compromisos asumidos) sino también para la generación de diferentes iniciativas gubernamentales relacionadas con ellos.

Según lo reseñado, observamos que los DAMA son una herramienta que empieza a ser tomada en consideración por México en diferentes áreas de gobierno.
Veremos a continuación si tales datos han sido efectivamente incorporados en lo que consideramos las dos políticas públicas más vinculadas a los mismos, esto es, las políticas públicas ambientales y las políticas públicas de datos abiertos.

Políticas públicas ambientales y políticas públicas de datos abiertos.

Reiteramos, para efectos cognitivos, que la disciplina de políticas públicas ofrece múltiples variantes para definirlas. Afirman Repetto y Moro que *"la política pública es una categoría laxa, definida en función del contexto socio histórico que, como concepto, carece de una definición exacta"* (Moro y Repetto, 2005). A su vez, Eugenio Lahera ha señalado que la política pública conjunta líneas de acción y flujos de información en torno a un objetivo político diseñado en forma democrática y con el acompañamiento colectivo (Lahera, 2004). Carballeda coincide en ello y plantea que se desprenden de la necesidad de producir una intervención social del Estado, que se presenta como una verdadera "arena" política, que crea y recrea continuamente estos mecanismos de la acción pública (Carballeda, 2002). En ese sentido, la aportación de Chachagua, que también la plantea como una forma de intervención por parte del Estado en lo social, bajo las cuales busca incidir en la fenomenología social, a la luz de un "deber ser" para lograr una transformación sustantiva de

la realidad. En correlación con esto, Bauman entiende a las políticas públicas como respuestas específicas, dirigidas a lo que se entiende, en un contexto y momento determinado como asuntos públicos (Bauman, 2004). Finalmente, podemos referenciar a Cruz-Rubio y Ramirez Alujas para entenderlas como un conjunto articulado, complejo y coherente de ideas, justificaciones, fines, objetivos, recursos, herramientas, disposiciones legales y/o pronunciamientos que se crean y administran para buscar fines estimados consensualmente como valiosos (Cruz-Rubio, Ramírez, 2012).

Las políticas públicas ambientales (PPA), según Pajares, procuran garantizar la sustentabilidad del desarrollo, con propósitos y acciones de corto, mediano y largo plazos (Parajes, 2008). Según diversos autores (Florino, 1995; OCDE, 2017; Janicke y Weidner, 1997) este tipo de políticas pueden tener diversos objetivos como *"(i) la protección de un determinado ecosistema; (ii) el fortalecimiento de la capacidad de ciertos actores; (iii) incidir en factores del contexto como la generación y apropiación social de la información; (iv) la transformación de ciertas condiciones político-institucionales",* como la mejora de la coordinación entre diferentes sectores o el fomento de la participación ciudadana, además de mejores condiciones socioeconómicas o tecnológicas.

Desde hace tiempo, muchos países se han preocupado por medir su desempeño en diversas áreas; los datos abiertos en materia medioambiental no son la excepción. Dos de los principales indicadores son: el open data barómetro (2017), que se encarga de evaluar la calidad de las políticas públicas de datos abiertos en 29 países, entre ellos México, analizando diversos sectores, entre ellos el ambiental. Algunos países que sobresalen en esta categoría son Alemania, Reino Unido, Francia, Corea del Sur e Italia. El open data barómetro califica en semaforización, respondiendo 10 preguntas, entre las que destacan la existencia de los datos, disponibilidad, gratuidad, legibilidad y reutilización de los mismos.

De forma similar el Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index, EPI), el cual es un método para cuantificar y clasificar numéricamente el desempeño ambiental de las políticas de un país, utilizando para ello indicadores orientados hacia resultados, sirve como índice de comparación, permitiendo así un mejor entendimiento por parte de políticos, científicos, defensores del ambiente y el público en general; clasifica a 180 países en 24 indicadores de desempeño en diez categorías de temas que cubren la salud ambiental y la vitalidad del ecosistema (EPI, 2018). Los mejores países en el mundo según el EPI 2018 son: Suiza, Francia, Dinamarca, Malta y Suecia.

Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación presentamos en la tabla 4 una breve cronología de las principales acciones gubernamentales relacionadas con las PPA de las últimas décadas en México:

Tabla 4. Cronología de la política pública ambiental en México.

1971	Ley Federal para Prevenir la Contaminación Ambiental
1972	Creación de la Subsecretaría de Medio Ambiente (SSMA)
1982	Ley Federal de Protección del Ambiente
1982	Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación por la Emisión de Ruidos
1983	Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue)
1983	Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988 (contiene un apartado sobre ecología)
1984	Plan Nacional de Ecología 1984-1988 (PNE)
1985	Creación de la Comisión Nacional de Ecología (Conade)
1987	Reforma constitucional modifica artículos relacionados con el medio ambiente: Art. 27 y art. 73
1988	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Lgeepa)
1992	Creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)
1992	Creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio)
1994	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)
1994	Reforma importante de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Lgeepa)
1998	Reforma constitucional
2000	Ley General de la Vida Silvestre
2001	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
2001	Reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Lgeepa)
2001	Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal
2003	Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable
2003	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
2004	Ley de Aguas Nacionales
2005	Ley de Bioseguridad
2006	Ley de Productos Orgánicos
2007	Reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Lgeepa)
2007	Plan Nacional de Desarrollo (PND)
2008	Reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Lgeepa)

Si estudiamos cada una de estas acciones a la luz de lo enunciado por Guevara podemos vislumbrar que dentro de estas acciones conviven, en mayor o menor medida, tres tipos de instrumentos en materia de PPA: (a) normativos, que buscan regular el comportamiento ambiental desde una visión normativa; (b) educativos, que pretenden concientizar y formar en materia ambiental, para prevenir y transformar ciertas conductas; y (c) económicos, los cuales utilizan mecanismos que intervienen en la racionalidad económica de los actores, para incentivarlos a corregir las externalidades negativas sobre el ambiente (Guevara , 2007).

Pensemos que las políticas públicas de datos abiertos (PPDA) han sido definidas por la doctrina, de una forma más amplia que la de ejercer política pública "*pura*" (Prince et al., 2013) abarcando también decisiones políticas fruto de la sociedad de la información, vinculadas normalmente con la tecnología y los datos, alcanzando un efecto o beneficio social directo o indirecto, que trastoca toda suerte de relaciones e intercambios. Así, una PPDA es aquella que es capaz de identificar y generar acciones concretas que permitan resaltar el real valor de los DA, esto es, generar interés y acciones que permitan la reutilización de tales datos. La siguiente tabla 5 presenta las principales acciones relacionadas con las PPDA en México:

Tabla 5. Evolución de las políticas públicas de datos abiertos en México.

1997	Reforma constitucional reconoce derecho a la información (Art. 6)
2001	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoce como objetivo construir un gobierno abierto y transparente
2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
2002	Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
2007	Constituyente Permanente aprueba estándares mínimos para acceso a la información, datos personales y derecho de rectificación.
2009	Se crean órganos garantes de acceso a la información
2010	Creación Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
2012	México integra la Alianza para el Gobierno Abierto
2012	Primer plan de acción de gobierno abierto de México
2013	Estrategia Digital Nacional 2013-2018 para fomentar la adopción y el desarrollo de los datos abiertos
2013	Publicación de las Bases de Colaboración: lineamientos y metodología para la liberación de grupos de datos abiertos
2013	Creación de la Dirección General de datos abiertos
2013	Segundo plan de acción de gobierno abierto de México
2014	Grupo Escuadrón de Datos
2014	Se provee autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
2015	Política Nacional de Datos Abiertos

2015	Decreto (DOF: 20/02/2015) establece la regulación en materia de Datos Abiertos
2015	Publicación de la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos
2015	Red México Abierto
2016	Labora: iniciativa de desarrollo económico con datos abiertos
2016	Tercer plan de acción de gobierno abierto de México

Entendemos que las PPDA pueden ser simples o plenas, según el cumplimiento de sus diferentes fases de implementación. Esta clasificación permite conocer las acciones en ejecución o pendientes de cada una de las fases de una PPDA determinada y diferenciarla. Así una PPDA simple es aquella que no ha completado todas sus fases de implementación, a saber: a) la fase de acceso a la información, b) la fase de apertura de datos, c) la fase de reutilización, y d) una fase de evaluación, complementaria a las enunciadas. Una PPDA plena es aquella que cumple con cada una de las fases citadas. Creemos que para que una PPDA sea plena y pueda cumplir con sus fines debe someterse a evaluación, a fin de poder identificar oportunidades, corregir errores y/o incorporar acciones no pensadas al momento inicial de su diseño. Cabe destacar que México aún tiene pendiente la elaboración de su propia herramienta de evaluación y hasta la fecha solo ofrece información integrada en diferentes índices que, no obstante, han arrojado resultados constructivos en diferentes campos de actividad.

En contraste, subrayamos que las PPDA constituyen una manera diferente de ejercer un gobierno que integre decisiones y acciones políticas, planteándose el logro de transformaciones por medio de la redefinición de la relación gobierno-datos-ciudadano, teniendo como fin último el empoderamiento de su colectivo de ciudadanos.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Buscando una nueva dimensión de políticas públicas: las políticas públicas de datos abiertos de medio ambiente

Como hemos destacado en (1) los DAMA son uno de los datos centrales al momento de considerar acciones de apertura de datos, tanto a nivel nacional como internacional. También se ha enfatizado que (2) las políticas públicas se erigen como una herramienta de intervención social, orientadas a satisfacer necesidades colectivas, atendiendo la agenda socialmente construida, en donde los órganos ejecutivos o representativos estatales intervienen deliberadamente con la intención de corregir, modificar o mejorar una situación específica en el seno de la sociedad, que ha sido reconocida como problema atendible públicamente. Esta decisión aperturista que se ha desarrollado en las últimas dos décadas tuvo a la transparencia como concepto central (Elster, 1998) donde transparentar la gestión pública (Ontiveros, 2004) implica consolidar la rendición de cuentas a los ciudadanos, los cuales tienen a su alcance el derecho humano a demandar información precisa, confiable y comprobable de los actos y decisiones del gobierno (Doyle, 2003). Podemos resaltar entonces que, en este contexto, las PPDA se basan en la idea de transparentar las actividades gubernamentales, poniendo al alcance de la sociedad informa-

ción y datos públicos.

Como señala Vera (2018):

> "En los últimos años hemos asistido a un… proceso cultural de empoderamiento colectivo de acceso a los datos. La información generada por organismos públicos, debido a su abundancia y calidad… debe estar al servicio de todos los ciudadanos".

En el mismo artículo se cita a Lathrop y Ruma, sosteniendo que *"la información pública se ha convertido en una forma de infraestructura con el mismo nivel de importancia que la del agua, la electricidad o las carreteras. En tal sentido es necesario maximizar el valor público que los datos tienen para la transparencia y la innovación"* (Lathrop y Ruma, 2010).

En ese sentido, Santoyo Serrano & Martínez, afirman que la sociedad en red, definitoria del Siglo XXI, ha tenido como resultado significativo el surgimiento de la era de la información, en donde la digitalización de la sociedad es creciente y cada vez más global, lo que produce nuevas variantes de interacción (Serrano Santoyo y Martinez, 2003). Sin embargo, hemos observado que, hasta la fecha, las PPA no reflejan claramente a los DA como parte del diagrama de sus acciones. Por el contrario, los mismos se encuentran disponibles para consulta, pero sin encontrarse debidamente integrados dentro de una PPA acorde que aproveche su utilización y el valor que aportan. En igual sentido, también hemos observado que las PPDA, si bien los han integrado dentro de sus acciones aperturistas, no han implementado en el diseño y ejecución de sus fases de implementación, acciones coordinadas de reutilización y/o evaluación de los DAMA.

En general los datos abiertos en gobierno, aún tienen diversos desafíos, entre los cuales Velázquez destaca: Sobrevivir a los cambios de administración, para ello es importante contar con una ley de datos abiertos, ya que en la actualidad existen documentos como el Decreto de Datos Abiertos, la Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos, el Índice de Datos Abiertos establecido por el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018 y la Norma Técnica para el Acceso y Publicación de Datos Abiertos de la Información Estadística y Geográfica de Interés Nacional, entre otros (Velázquez, 2017). Estos documentos, al ser parte de una normativa administrativa –y no una ley como tal– son también susceptibles de derogarse en cualquier momento. Ligado a este punto, otra debilidad de los DA en México es la estandarización y calidad de los datos, ya que existen discrepancias en las prácticas de datos abiertos que se realizan entre la federación, los estados y los municipios, porque no hay forma de obligarlos a estandarizarlas, por ello es necesario establecer reglas de gobierno sobre la difusión e intercambio de datos, especialmente cuando incluyen información personal sensible, así como aumentar la eficiencia de los servicios prestados por las entidades federales y los municipios respecto al nivel de calidad, velocidad de entrega, simplificación de los procedimientos y reducción de los costos operativos.

También hay que prever sanciones en caso de difusión de datos que contengan errores. Por otro lado, es importante que tanto ciuda-

danos como otros actores sociales participen en la creación de capacidades digitales.

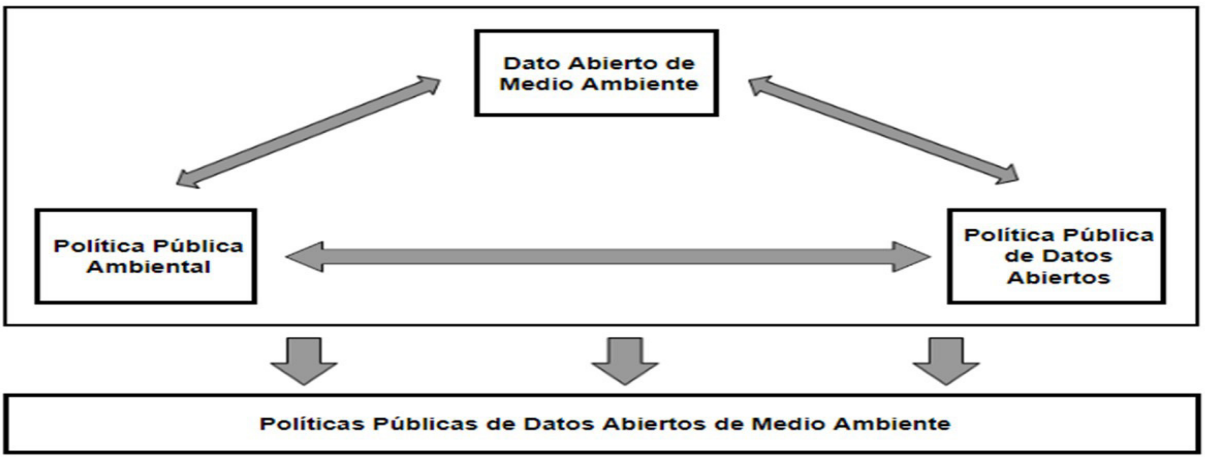
En ese tenor, es vital asegurarse de realizar una adecuada clasificación de la información que compone las bases de datos, delineando lo que "debe ser público" con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y lo que "debe ser resguardado" como parte del cumplimiento de la Ley Federal de Protección de los Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP). Para ello, lo importante es que los equipos de apertura de datos cuenten con un experto en privacidad y otro en transparencia. Finalmente, el área de mejora más importante es la ética en la publicación de los datos; la mayoría de los gobiernos inicia con la publicación de información que es relativamente "fácil" de revelar en términos técnicos o de contenido. Pero es perfectamente posible que la transparencia conviva con la corrupción, ya que la información publicada no toca los puntos vulnerables de la organización. Esta entrega de "información a medias" llegar a ser incluso más dañina porque genera desconfianza de la información ya publicada y puede echar por la borda los esfuerzos de apertura de datos. Así que el verdadero reto está en lograr que el gobierno publique, gradualmente y de forma proactiva, información gubernamental, aunque esta no sea tan "favorecedora" para el gobierno en turno.

Es así que identificamos que tanto las PPA (sean explícitas o implícitas) como las PPDA (sean simples o plenas) carecen de un sistema de articulación o coordinación conjunto en el tratamiento de los DAMA.

En este contexto de análisis, consideramos que tanto las políticas ambientales como las políticas de datos abiertos necesitan no sólo ser complementarias entre sí para ser eficientes y efectivas sino también necesitan integrar al dato abierto de medio ambiente como un elemento singular dentro de su diseño para obtener un real impacto positivo y promover el desarrollo sustentable

Este efecto de complementariedad, da lugar a un subtipo de política pública, el cual denominamos *política pública de datos abiertos de medio ambiente.*

Gráfico 4. Esquema de conformación de una política pública de datos abiertos de medio ambiente.



Una *política pública de datos abiertos de medio ambiente* (PPDAMA) es aquella que se vale del dato abierto de medio ambiente y que tiene por finalidad promover su acceso y reutilización, conjuntamente con la evaluación de cada una de las fases que la integran. En este contexto, reiteramos la definición ya presentada de dato abierto de medio ambiente; es todo dato relacionado con el medio ambiente y presentado en un formato abierto que permite su acceso redistribución y reutilización por parte de cualquier persona. Las PPDAMA se presentan como una herramienta eficaz y eficiente tanto para los ciudadanos como para el propio Estado en sus acciones de políticas públicas ambientales. La complementariedad entre los diferentes elementos destacados en el gráfico 4 nos permite ilustrar tres tipos de variantes que constituyen una PPDAMA. Así, este tipo de política será resultado de:

a. La inclusión de los DAMA en las políticas públicas ambientales. Esto permite una reutilización singular dentro del marco de este tipo de políticas.

b. La inclusión de los mecanismos de PPDA en las políticas públicas ambientales.

c. La inclusión de los mecanismos de las políticas ambientales en el diseño de las PPDA, teniendo como eje diferenciado el DAMA. Las políticas ambientales tienen rasgos singulares, generalmente no tomados en cuenta al momento de trabajar con datos abiertos.

Como resultado de la interacción representada, las PPDAMA tienen ciertas características especiales y diferenciadoras, a saber:

1. Su eje es el DAMA. Este puede ser obtenido ya sea de iniciativas dentro de las políticas públicas ambientales, de las PPDA o bien de acciones privadas o de gobierno ajenas a una política pública específica.

2. Normativa específica. Requieren de instrumentos normativos específicos que permitan el acceso a todos los datos de medio ambiente de carácter

público y, de ser posible, también privados.
3. Estructura organizativa múltiple. Requieren una o más instituciones que, de manera coordinada ejecuten la implementación de sus diferentes procedimientos, criterios de decisión y programas.
4. Favorecen la transparencia ambiental.
Hilda Naessens aporta la idea de que la transparencia es un atributo o cualidad que permite contar con más información, de manera clara y precisa sobre una persona o asunto, lo que produce el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación (Naessens, 2010). Las PPDAMA apuntalan la transparencia de la información ambiental y la búsqueda de los ciudadanos, por parte de los mercados y de los gobiernos, para que sus políticas y sus resultados, se sustenten en instituciones cada vez más legítimas y creíbles.
5. Permiten generar acciones concretas para el reúso social de los DAMA. El valor pleno de las PPDAMA se basa, como en toda PPDA, en dicha reutilización de los datos abiertos. Los DAMA, por su complejidad y características propias, tienen mecanismos propios de reutilización, mismos que para el logro de los fines de la política ambiental, deben ser garantizados como abiertos y accesibles por las instituciones administrativas y legales.

CONCLUSIONES

Consideramos que los DAMA de México conforman un tipo de DA con sus particularidades y efectos singulares y que en tal sentido merecen un tratamiento público diferencial. Tal tratamiento o acción pública surge, según nuestra propuesta, de acciones complementarias entre las políticas públicas ambientales y las PPDA quienes, actuando en conjunto y en colaboración, generarán un tipo de política pública nueva, esto es, la política pública de dato abierto ambiental.

Esta nueva política surge como resultado de una acción conjunta de gobierno, donde los DAMA se verán sometidos a la estructura de las PPDA pero al mismo tiempo tendrán un enfoque ambientalista tal como lo proponen las políticas medioambientales. Consideramos nuestra propuesta como un avance en el debate sobre políticas públicas y en particular pretendemos que las diferentes propuestas vertidas en el presente sirvan como el inicio de nuevos abordajes teóricos de la materia.

La propia SEMARNAT (2018) reconoce que la insustentabilidad de los procesos productivos está generando límites de base en muchos de los ecosistemas naturales. Además, los procesos de deterioro han sido tan severos, que ya resultan desastrosos para varios aspectos de la vida humana o amenazan con serlo. Las primeras manifestaciones de los procesos de deterioro ocurrieron en el ámbito local, después se ampliaron al espacio regional y en la actualidad se extienden por todo el territorio nacional. En estos procesos la temporalidad de sus efectos es un factor clave:

- Algunos de estos procesos como la deforestación, el deterioro de los suelos, la sobreexplotación de los recursos, la sequía y la escasez del agua,

están manifestando sus efectos en el corto plazo.

● Otros, como la capacidad limitada de la atmósfera para absorber las emisiones excesivas de CO2, la contaminación del agua y los vertidos insustentables de residuos sólidos en ríos y mares, apenas si se muestran en algunas regiones y ciudades del país. Pero sus efectos verdaderos, amenazan con manifestarse intensamente en el mediano y largo plazo.

Las tendencias destructivas para el medio ambiente han aumentado, que no sólo están agotando el capital natural del país y acelerando los procesos de contaminación de aire, agua, suelo, sino que también están frenando las capacidades productivas y repercuten en el ámbito social, los efectos socio-ambientales que se traducen en pérdidas de la producción, particularmente alimentos, puestos de trabajo, caídas en los ingresos de la población y de las exportaciones, aumentos en el número de epidemias, enfermedades y daños a la salud de la población, así como en incremento de las migraciones masivas del campo a la ciudad y de los niveles de marginación y pobreza.

CONSIDERACIONES FINALES

Este análisis tuvo como fin presentar una aproximación al estudio de las políticas públicas de datos abiertos de medio ambiente en México, teniendo en consideración la complementariedad entre los datos abiertos de medio ambiente ya existentes y las diferentes herramientas que ofrecen las políticas ambientales y de datos abiertos. Es pertinente reiterar que no se trata de analizar si existen datos o sistemas de creación de bases de datos públicos, sino de conceptualizar y ubicar Políticas Públicas de datos Abiertos de Medio Ambiente, que dejan de ser "pasivos", para producir sistemas que realmente impacten el trabajo de gobierno y su uso y reuso en todos los sectores de una nación. Presentamos a las políticas públicas de datos abiertos de medio ambiente como un universo en pleno auge y consolidación, que se caracteriza por objetivos, principios y criterios específicos para el diseño de acciones viables que transformen creativamente la relación de las instituciones públicas con la ciudadanía y su calidad de vida, en el contexto de la necesidad del desarrollo sostenible. Del estudio se desprende que las políticas públicas de datos de medio ambiente, deben ser el resultado lógico de un modelo de interacción entre herramientas políticas ya existentes que deben alcanzar su re-adaptación al contexto contemporáneo de acceso a la información y a la innovación de la tecnología, que abarca prácticamente todos los campos humanos, económicos, administrativos y sociales. El entramado y la orientación de las instituciones de gobierno, precisa de una verdadera reinvención, para que se acerque al logro de su creciente demanda, exposición pública y dinámica global, sin poner en riesgo los fines colectivos que determinan su naturaleza y misión humana.

REFERENCIAS

Alcalde, I., (2017). *Open data: Datos transparencia y conocimiento abierto.* s.l.:s.n. Recuperado de https://ignasialcalde.es/open-data-datos-transparencia-y-conocimiento-abierto/

Barometro, O. D. (2017). *Enviro-*

ment performance index. Recuperado de https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB

Bauman, Z. (2004). *La sociedad sitiada.* Buenos Aires: Cúspide.

Carballeda, A.J. (2002). *La intervención en lo social: Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales.* Buenos Aires: Paídos.

Chachagua, M.R., (2015). Aproximaciones a los usos sociales de las TICs en instituciones educativas: Los docentes y las netbooks del Programa Conectar Igualdad. *III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo.* Universidad Nacional de Jujuy, pp. 5-6.

Cortés-Ontiveros, R. (2005) . La transparencia en México: Razón, Origen y Consecuencias. *Revista de la facultad de derecho de México*, Vol. 55, No. 244, pp. 13-30. dol: 10.22201/fder.24488933e.2005.244.61566

Cruz-Rubio, C.N. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Economía. Revista en cultura de la legalidad*, 8,37-53.

Cruz-Rubio,C.N., & Ramírez Alujas, A.V.(2012). *¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto.* Madrid : GIGAPP Estudios Working Papers. Recuperado de: http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/24

Doyle, K. (2003). Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En: *Derecho comparado de la información* . s.l.:s.n., pp. 163-172.

Elster, J., (1998). Deliberation and Constitution Making. En: *Deliverative Democracy*, pp. 97-118.

EPI Index, E. P., (2018). Yale University. Recuperado de https://epi.envirocenter.yale.edu/2018/report/category/hlt

Espinoza, P., (2018). *índice de desempeño ambiental. Calificación del mundo en desarrollo sostenible en el 2018.* Recuperado de https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2018/02/21/indice-de-desempeno-ambiental-calificacion-del-mundo-en-desarrollo-sostenible-en-el-2018/

Fiorino, D.J. (1995). *Making Environmental* Policy. University of California Press.

Hoffman, A. (2015). *Gobierno abierto y el valor social de la información pública.* CDMX: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

Índice Global de Datos Abiertos, (2013). *Indice Global de Datos Abiertos.* Recuperado de http://2015.index.okfn.org/place/mexico/2013/

Índice Global de Datos Abiertos., (2014). *Indice global de datos abiertos.* Recuperado de http://2015.index.okfn.org/place/mexico/2014/

Índice Global de Datos Abiertos, (2015). *Indice Global de Datos Abiertos.* Recuperado de http://2015.index.okfn.org/place/mexico/2015/

Índice Global de Datos Abiertos, (2016). *Indice Global de Datos Abiertos.* Recuperado de http://2015.index.okfn.org/place/mexico/2016/

Janicke, M. & Weidner, H. (1997). *National Enviromento Policies*. Berlín: Springer.

Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas.* Repositorio de naciones unidas. En: s.l.:s.n., pp. 21-23.

Lathrop, D. & Ruma, L. (2004). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Sebastopol. s.l.:s.n.

Lezama, J. L., (2010). *Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2010, Los grandes problemas de Méxolíticas Púico.* s.l.: El Colegio de México.

Lowi, Theodore J.; Allison, Graham T.; Lindblom, Charles E.; Dror, Yehezkel; Etzioni, Amitai; Goodin, Robert; Waldner, Ilmar; Forester, John; Majone, Giandomenico; Meltzer, Arnold J. (1996.) Pblicas, Estudios de Caso y Teoría Política. En: *La hechura de las políticas públicas*. s.l.:Porrua.

Machorro, J. C., (2019). *México olvida el impacto ambiental del huachicoleo, el robo de combustible.* Recuperado de https://www.efeverde.com/noticias/mexico-impacto-ambiental-huachicoleo-robo-combustible/

Martínez, M.C.V. (2018). *Los datos abiertos y el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2015.* Entrevistas UACJ, pp. 1-18.

México, G. d., (2015). *Plan de acción del gobierno mexicano*. Recuperado de http://www.pa2015.mx/pa_aga_2015.pdf

Moro, Javier; Repetto, Fabián, (2005). La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social. Santiago, *Congreso internacional del CLAD.*

Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. En: Rey E. & González, P.C. (coord.) 200 años de Iberoamérica (1810–2010). España, *Congreso internacional actas del XIV Encuentro de latinoamericanistas españoles.*

OCDE, (2017). *Estudio de la OCDE sobre Datos Abiertos Gubernamentales de México, Estudio de Datos Abiertos Gubernamentales de México, Impacto del sector público e innovación a través del reúso de datos".* Recuperado de www.oecd.org/gov/digital-government/DigGovMex-Summary-Spanish.pdf

Open Data Charter., (2017). *Open data charter.* Recuperado de http://opendatacharter.net/principles/

Open Data Handbook, (2018). Recuperado de http://opendatahandbook.org/

Organización Mundial de la Salud y Global Environment Monitoring System, (1992). *Urban air pollution in megacities of the world.* s.l.:Blackwell reference.

Oslak, O. (2013). *"Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública".* Recuperado de www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf

Parajes, E. (2008). La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales. En: *Perú Hoy.Territorio y naturaleza. Desarrollo en armonía.* Lima: Desco.

Pérez Calderón, J. (2010). La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos.. *El Cotidiano*, pp. 91-97.

Plan de Acción del Gobierno Mexicano, (2011). Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Action_Plan.pdf

Plan de Acción del Gobierno Mexicano, (2015). Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Action_Plan.pdf

Plan de Acción del Gobierno Mexicano, (2016). Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Action_Plan.pdf

Prince A, Jolias, L., &Brys, C.,R., (2013). *Análisis de la cadena de valor del ecosistema de Datos Abiertos de la Ciudad de Buenos Aires.* Recuperado de http://www.princeconsulting.biz/pdf/7.pdf

Puron-Cid,G., Gil-García, J.R. & Luna-Reyes, L.F. (2012). IT-enabled policy analysis: New technologies, sophisticated analysis and open data for better government decisions. *13th Anual international conference on digital goverment*, pp. 97-106. doi:10.1145/2307729.2307746

Ramírez-Alujas, A. & Cruz-Rubio,C.N. (2012). *Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto.* Buen Gobierno, pp. 52-76.

Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques,* pp. 99-121.

Rios, K.V. (2017). *Promesas y realidades de los datos abiertos.* Recuperado de https://ugob.com/promesas-y-realidades-de-los-datos-abiertos/

Sangines, A.G., (2007). Política ambiental en México: Génesis, desarrollo y perspectiva. En: *Políticas públicas para un crecimiento incluyente* . Mexico: Universidad Iberoamericana , pp. 365-387.

Santoyo, A.S. & Martinez, E.M. (2003). *La brecha digital: Mitos y Realidades*. Ed: Universidad Autonoma de Baja California. s.l.:s.n.

Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, SEDEMA, (2016). Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. *Calidad del aire en la Ciudad de México, informe 2016,* s.l.: Ciudad de México.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, Gobierno de México. (2018). *Desastres y procesos de deterioro ambiental.* Recuperado de http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_R_DESASTRE00_01&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce

Shadbolt, N.; Berners-Lee, T., Hall, W., (2006). The semantic web revisited. *IEEE In-*

teligent systems vol. 21, no. 3, pp. 96-101, Jan.-Feb. 2006, doi: 10.1109/MIS.2006.62.

World Health Organization & Global Environment Monitoring System, (1992). *Urban air pollution in megacities of the world*. s.l.:Oxford.

World Wide Web Foundation (2013). *Open Data Barometer Global Report: First Edition.* Washington, DC.

World Wide Web Foundation (2015). *Open Data Barometer Global Report: Second. Ed:* Washington, DC.

World Wide Web Foundation 2016. *Open Data Barometer Global Report: Third Ed*.: Washington, DC.

World Wide Web Foundation 2017. Open Data Barometer Global Report: Fourth Ed: Washington, DC.

CONCENTRACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA. RELACIONES ENTRE MACROCEFALIA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

Urban concentration in Latin America. relationships between microcephaly and fiscal decentralization

Concentração urbana na América Latina: relações entre microcefalia e descentralização fiscal

RESUMEN

El documento presenta un repaso de los principales modelos teóricos de la descentralización fiscal y su efecto en la composición demográfica de las regiones de cada país, contrastándola con las teorías de la primacía urbana y la macrocefalia, haciendo especial énfasis en su incidencia en América Latina. Mediante el análisis de datos y la revisión bibliográfica se constató que la relación entre gasto público, tributación subnacional y reducción de la primacía urbana, solo fue estadísticamente significativa en países por fuera del contexto latinoamericano, lo cual refuerza el llamado a profundizar en la comprensión de este fenómeno y la construcción de modelos teóricos y analíticos que conlleven a un gasto público descentralizado más eficiente que coadyuve a la reducción de la primacía urbana en América Latina.

PALABRAS CLAVE: macrocefalia, descentralización, primacía urbana, demografía, federalismo fiscal.

Manuel Alberto Gómez González[1]
mangom08@ucm.es
ORCID:http://orcid.org/0000-0003-4770-7989

[1] Universidad Complutense de Madrid, Espanha

Sometido 13-11-2019 Aprobado 23-04-2020

Evaluado por el sistema *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80599

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The document presents an account of the main theoretical models of fiscal decentralization and its impact on the demographic composition of the regions in each country, contrasting it with urban primacy and macrocephaly theories, with a special emphasis on their incidence in Latin America. Through data analysis and literature review, it was found that the incidence of public spending and subnational taxation on the reduction of urban primacy was only statistically significant in countries outside the Latin American context, which reinforces the call to deepen the understanding of this phenomenon and the construction of theoretical and analytical models that lead to a more efficient decentralized public expenditure that contributes to the reduction of urban primacy in Latin America.

KEYWORDS: *macrocephaly, decentralization, urban primacy, demography, fiscal federalism.*

RESUMO

O trabalho apresenta um relato dos principais modelos teóricos da descentralização fiscal e seu impacto na composição demográfica das regiões de cada país, contrastando-o com as teorias de primazia urbana e macrocefalia, com ênfase especial em sua incidência na América Latina. Por meio da análise dos dados e revisão da literatura, verificou-se que a incidência de gastos públicos e tributação subnacional na redução da primazia urbana foi estatisticamente significativa apenas em países fora do contexto latino-americano, o que reforça a necessidade de aprofundar a compreensão desse fenômeno e a construção. de modelos teóricos e analíticos que levam a um gasto público descentralizado mais eficiente que contribui para a redução do primado urbano na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: *macrocefalia, descentralização, primazia urbana, demografia, federalismo fiscal.*

INTRODUCCIÓN

En el marco del debate de la descentralización y el federalismo fiscal, la primera generación teórica denominada "normativa", reflejada en los trabajos de Musgrave (1984), Oates (1974) y Tiebout (1959), hace énfasis en los beneficios de la autonomía territorial, en tanto aumenta la eficiencia del gasto mediante la reducción de las asimetrías de información entre oferta y demanda y permite acercar a niveles óptimos la utilidad marginal del gasto público y el costo marginal de la tributación, pues la movilidad de los contribuyentes para ubicarse en la jurisdicción que más se ajuste a sus preferencias, denominada selección con los pies, y la cercanía con los burócratas, facilita conocer más fácilmente las preferencias locales y así financiar más oportunamente las demandas de la ciudadanía. Este esquema presupone que los gobiernos regionales cuentan con capacidades de provisión de bienes públicos diferenciados y con una hacienda pública subnacional altamente autónoma.

Sin embargo, los dos principios básicos del modelo (autonomía territorial y haciendas públicas locales autosuficientes) no son una realidad, la mayoría de los territorios no tienen la capacidad fiscal de proveer bienes y servicios públicos de manera autónoma y requieren la financiación (o subvención) de territorios con mayores posibilidades de recaudación. Así, surgió una segunda generación teórica de la descentralización que, atenuando a los postulados de autonomía y eficiencia de la primera y poniendo énfasis en la equidad como elemento definidor de las instituciones descentralizadoras, buscó impulsar reformas encaminadas a establecer mecanismos de financiación conducentes a reducir las inequidades horizontales mediante sistemas de trasferencias (Garzarelli, 2004; Oates, 2005; Weingast, 2007).

El problema de esta segunda generación es que las trasferencias tienden a generar los

problemas de riesgo moral y asimetrías de información entre el principal y el agente, descritos el modelo de maximización de presupuesto propuesto por Niskanen (1974). La mayoría de los diseños institucionales con sistemas de trasferencias no condicionadas o "*block grants"*, conllevaron a problemas de gasto ineficiente, aumento del gasto público y corrupción. La solución implementada fue el condicionamiento de las trasferencias *"matched grants"*, conllevando a un direccionamiento del gasto por parte del principal (generalmente el gobierno central), reduciendo la autonomía de los agentes (gobiernos locales), buscando disminuir las brechas regionales y garantizar la provisión de bienes públicos, sacrificando la autonomía, elemento central de la descentralización.

Así, encontramos una tensión teórica (reflejada en la realidad) en donde, por un lado, se propende por la eficiencia y la autonomía local, pero por el otro se introducen mecanismos de trasferencias que pretenden reducir las brechas interregionales de cada país, las cuales a su vez distorsionan las decisiones y la autonomía local o conllevan a riesgos asociados al Modelo de maximización de presupuesto, además de restar autonomía local.

Los modelos teóricos y sus consiguientes diseños institucionales tuvieron origen en Estados Unidos y fueron mutando según el país. España y Canadá desarrollaron sistemas de descentralización que buscaron el fortalecimiento progresivo de la autonomía local, Alemania apostó a la construcción de una descentralización cooperativista con alta participación de las regiones en las decisiones federales, Francia diseño su sistema basado en un modelo centralista, en donde la desconcentración geográfica y la delegación han primado. Por su parte Latinoamérica ha avanzado en la implementación de modelos mixtos, inspirados esencialmente por Estados Unidos y Francia.

Además de los efectos en la eficiencia del gasto público y la reducción de las brechas horizontales entre las regiones de cada país, los modelos teóricos indican que la descentralización fiscal tiene incidencia en la configuración demográfica de un país. En esa línea, Tsai (1990) analizó el efecto del gasto público (de las políticas de industrialización) en la concentración demográfica de Taiwán; Boisier (1992) estudia el efecto de la descentralización en la reducción de la macrocefalia y la trasformación productiva en América Latina; en 2017 el Comité Europeo de las Regiones (2017) señaló en los puntos 22 y 23 de su informe sobre las migraciones del mediterráneo, la necesidad de fortalecer la provisión de servicios públicos locales y mejorar la calidad de vida de la población para reducir los incentivos a migrar; la OCDE (2020) en su análisis sobre descentralización en Portugal señala la importancia del gasto público en la consolidación de un mercado laboral descentralizado por fuera de la capital.

La bibliografía y los datos son consistentes al indicar cómo las particularidades de América Latina en su proceso de urbanización, migraciones internas e historia demográfica, la hacen una región con necesidad de desarrollos académicos que permitan su comprensión. Entre 1950 y 2020 América Latina paso de tener 7 ciudades con más de un millón de habitantes, a tener 71, siendo superada solo por Asia como la región con mayor crecimiento, de las 15 ciudades más

pobladas del mundo, 5 son latinoamericanas y concentran una población que representa entre el 17 y el 33 % de la población total del país respectivo. La dependencia de la periferia al centro, el crecimiento de sus aglomeraciones urbanas y el alto nivel de crecimiento demográfico en las ciudades de mayor tamaño son particularidades de América Latina (Arango, 2003; Cortés, 2017; Cuervo, 2004).

Tomando de la medicina el concepto de macrocefalia, Castells (1973) acuño la idea para describir los procesos de urbanización en América Latina, explicando el crecimiento exponencial de las ciudades capitales de la región y sus efectos en la calidad de vida, la gobernabilidad del territorio y la desigualdad. Este proceso de concentración urbana transformó las formas como las administraciones públicas locales y nacionales de la región se organizaron para gobernar todas sus regiones y proveer bienes y servicios a la población.

Países como Estados Unidos, Alemania, Francia, España o Canadá han construido sus modelos de relaciones intergubernamentales basados en las dos generaciones teóricas, sin embargo, las características de América Latina no se coligen completamente con las teorías de la descentralización. Las características económicas, demográficas culturales y fiscales de la región requieren la construcción de nuevos desarrollos teóricos capaces de integrar las variables demográficas y migratorias, con el fin de aportar a la reforma de los sistemas de relaciones intergubernamentales en los países latinos. El documento presenta el resumen de un modelo estadístico que compara las posibles correlaciones e incidencias entre la macrocefalia urbana en América Latina, el gasto público y la recaudación subnacional, buscando aportar a elementos para un nuevo modelo teórico de la descentralización fiscal para la región.

En el primer apartado, se hace un recuento de los modelos teóricos del federalismo fiscal, su incidencia en el gasto público descentralizado y la participación de los gobiernos subnacionales en los tributos de cada estado, seguidamente se presenta la evolución de la primacía urbana y la macrocefalia en América Latina. El tercer apartado expone la metodología usada para la construcción de la base de datos y resume los resultados del análisis de la relación entre el gasto y recaudación pública descentralizada y la primacía urbana de los países de la muestra, así como las particularidades de los países de América Latina. Finalmente se exponen algunas consideraciones finales.

EL FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La propuesta teórica de la descentralización tiene sus orígenes en la crisis económica de la posguerra a mediados de la década de los 60's, pues conllevó a los países a replantear sus diseños institucionales en torno a cómo, el Estado y el mercado, venían proveyendo bienes y servicios. Particularmente para países en vías de desarrollo se comenzaron a gestar movimientos académicos y políticos que abogaron por un cambio en el modelo conocido como modelo de sustitución de importaciones; el principal razonamiento fue el crecimiento desbordado del aparato burocrático, el agotamiento del estado de bienestar y una ineficiencia e inflexibilidad del gasto público, consumidor buena parte de los re-

cursos producidos por el sector privado, así como una fuerte restricción a la conformación de mercados abiertos y competitivos (Díaz Flores, 2002; Robert & Harper, 2004). En este contexto, en los Estados Unidos, Tiebout (1959) planteó la necesidad de repensar la provisión de bienes públicos, cuestionando la forma tradicional como se definía a quiénes y cómo se proveían dichos bienes; este nuevo planteamiento introdujo criterios de eficiencia, buscando reducción de las asimetrías de información en la toma de decisiones públicas. Los procesos de descentralización se entienden entonces como un proceso de traspaso (o devolución) de competencias, recursos y capacidades del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (Díaz Flores, 2002; Finot, 2001).

Desde la economía institucional, la descentralización ha buscado el aumento de la eficiencia del estado en la ejecución de sus políticas públicas, así como una reducción de las desigualdades horizontales o regionales. Estos dos objetivos han fundamentado dos generaciones teóricas que han marcado y orientado las reformas institucionales de la mayoría de países con diseños institucionales verdaderamente descentralizados (Cibils & Ter-minassian, 2016,).

Finanzas Públicas, Bienes Públicos y Maximización del Bienestar Social

Para entender el "teorema de la descentralización" propuesto por Oates, es necesario ubicarse en una concepción keynesiana de la economía institucional, en donde se asume que el sector público tiene la capacidad y la responsabilidad de diseñar instituciones capaces de regular el mercado para corregir sus fallos y garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios públicos. En esta línea, la primera generación del federalismo fiscal, y consecuentemente de la descentralización, tiene parte de su origen en las propuestas hechas por Samuelson, Arrow y Musgrave (Oates, 2005; Qian & Weingast, 1997).

A partir de lo propuesto por Samuelson (1955), la primera generación de teorías de la descentralización toma como partida los planteamientos fundados en la economía del bienestar, la asignación correcta de roles entre el mercado y el estado, y retoma el teorema de Arrow (1970), indicando la imposibilidad de construir modelos de decisión que logren reunir las preferencias racionales de toda la población cuando existen más de dos alternativas, evidenciando la inexistencia de una función de utilidad social plena. En otras palabras, pone el énfasis en la multiplicidad de preferencias presentes en cada un país y cómo esas diferencias no pueden ser atendidas eficientemente por una oferta pública uniforme o centralizada.

Musgrave (1984) planteó, la necesidad de introducir nuevos elementos de análisis al estudio de la economía del sector público, señalando como, además de tener funciones relacionadas con la asignación eficiente de recursos en una economía, un estado tiene entre sus funciones la de estabilizar la economía y buscar una redistribución de la renta, propendiendo por la reducción de las inequidades verticales y horizontales.

La Primera Generación Teórica del Federalismo Fiscal, el Modelo de Tiebout.

Oates no toma en consideración como fundamentales los aportes del modelo de Tiebout (1959) sin embargo, es innegable como

en su teoría del gasto público local y su federalismo fiscal, Tiebout abrió la puerta para que la economía institucional comenzara a buscar caminos hacia la eficiencia en la provisión de bienes públicos a través de los gobiernos subnacionales.

El modelo contiene dos elementos, por un lado, esquemas de provisión de bienes públicos diferenciados según cada localidad, donde los habitantes de cada lugar podrán elegir la cantidad y características de los bienes a recibir, conllevando a una hacienda pública subnacional específica en las diferentes jurisdicciones, permitiendo fijar niveles de tributación, que se correspondan con la provisión de los bienes decididos por los consumidores locales. En suma, la teoría señalo cómo las diferentes jurisdicciones compiten por los contribuyentes permitiéndoles elegir en cuál de ellas asentarse de acuerdo con sus preferencias, relacionadas con la característica de los bienes públicos y cuánto están dispuestos a pagar por ello a través de su respectiva carga tributaria, esto es lo que se conoce como, la elección con los pies. (Tiebout, 1959)

La teoría del federalismo fiscal asume que, si se proveen bienes públicos diferenciados, elegidos por los contribuyentes, la oferta responde más eficientemente a las preferencias y necesidades de la demanda, reduciendo las asimetrías de información, pues la elección con los pies y la cercanía con los burócratas facilita el conocimiento de la realidad y predilecciones locales.

> "Las personas en cuyo esquema de preferencias los beneficios que ofrece un elevado nivel de servicios públicos son superiores a los costes que implica un nivel alto de presión fiscal se desplazarán a las jurisdicciones de mayor gasto público. Y lo contrario harán quienes prefieran un nivel más bajo de presión fiscal a cambio de un menor gasto público. De esta forma las personas y las empresas "votaran con los pies" buscando la combinación gasto público/presión fiscal que mejor se adapte a sus preferencias." (Albert, Biazzi, & Cabrillo, 2011, p. 18)

Del Federalismo Fiscal al Teorema de la Descentralización de Oates

Para Oates (2005) el principal problema de la primera generación teórica de la descentralización está asociado a la movilidad de la demanda. En la propuesta hecha por Tiebout, los electores tendrían la posibilidad de una plena libertad para elegir la localidad para residir. Frente a este argumento hay dos críticas, la primera, en la realidad, los factores movilidad de una localidad a otra están asociados a muchas condiciones diferentes a los diseños tributarios diferenciados: factores laborales, culturales, idiomáticos, familiares, geográficos entre muchos otros son variables que condicionan la movilidad de las personas entre una región y otra, con lo cual, de entrada se desestima la idea de los incentivos para la migración entre regiones por motivos meramente tributarios (Oates, 2005).

Un segundo argumento está asociado a la necesidad de la movilidad interregional como condición para concebir modelos descentralizados. Para Oates, en ello radica la gran critica al modelo de Tiebout pues, aun en ausencia total de movilidad, existe una demanda de bienes públicos ya asentada en cada territorio, la cual tiene diferentes preferencias

y por lo tanto exige una respuesta diferencia para aumentar la eficiencia del gasto público (Garzarelli, 2004; Oates, 2005).

Si el estado tiene funciones y responsabilidades a la hora de proveer ciertos bienes públicos, y esa provisión no puede darse de manera uniforme en todas las localidades de cada país, dada la imposibilidad de construir ofertas públicas ajustadas a las preferencias cambiantes y diferenciadas de cada localidad, el teorema de la descentralización plantea que, con igual cantidad de recursos, un gobierno local puede proveer un bien o servicio público más ajustado a las necesidades y o referencias de la demanda, con lo cual la utilidad social será mayor y consecuentemente, será más Pareto - eficiente la intervención del estado. (Arrow, 1970; Oates, 1974; Samuelson, 1955)

Pero además de ello, las funciones económicas del sector público sugeridas por Musgrave dieron luces a la construcción de un marco teórico que dilucida la diferenciación de responsabilidades y competencias de los gobiernos territoriales y el gobierno nacional. por un lado, las funciones asociadas con la estabilidad macroeconómica se le asignan al gobierno nacional pues la emisión de la moneda, el control de la deuda, la fijación de tasas de interés y demás acciones, solo pueden ser adelantadas, en principio, por gobiernos con una capacidad de intervención fuerte, cosa que en la mayoría de los gobiernos locales no sucede.

En cuanto a la función de redistribución de la renta o de reducción de brechas horizontales y verticales, se entiende que buena parte de esta tarea debe dejársele a los gobiernos centrales en tanto tienen la capacidad de recaudar tributos en las diferentes localidades (unas con mayor capacidad fiscal que otras) y distribuir entre esas mismas localidades para garantizar un acceso mínimo a ciertos bienes y servicios cuyo consumo produce externalidades positivas que el estado procura maximizar mediante la internalización los costos de su provisión (Musgrave, 1984; Oates, 1999, 2005).

Estos desarrollos hicieron parte de la fundamentación teórica que ayudó al consenso de Washington a ofrecer una receta para replantear el Modelo de Estado vigente hasta la década de los 80`s. Según Furlan (2012), además de la reducción del aparato burocrático, la limitación de la intervención del Estado en el mercado, la apertura económica, la reducción de las barreras de los mercados locales y la tercerización en la prestación de servicios, la descentralización fue una de las aplicaciones prácticas propuestas por el consenso para modificar los diseños institucionales de la fecha.

La mayoría de países en vías de desarrollo iniciaron a mediados de los 80´s, reformas encaminadas a iniciar una transferencia o devolución de poder desde el gobierno nacional a los territoriales, “en parte en respuesta a presiones políticas en favor de la autonomía local, pero también de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos” (Kahkonen, Satu, Lanyi, 2001, p1). Como parte del apoyo teórico a esta serie de reformas institucionales, el teorema de la descentralización de Oates, así como desarrollos posteriores, pusieron énfasis en la aplicación práctica del federalismo fiscal, buscando clarificar cuáles son los elementos centrales a tener en cuenta a la hora de diseñar instituciones descentralizadoras,

como mecanismo de redistribución del poder del Estado (Oates a. E., 1999).

> «Los trabajos de Oates y Buchanan, publicados en los años 70, (...) llevaron en los años '80 y '90 del siglo pasado a justificar teóricamente y celebrar políticamente las ventajas de la descentralización o la devolución de poderes, posición adoptada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en sus recetas a los países subdesarrollados y a los "en vías de desarrollo", así como a los países exsocialistas para facilitar un crecimiento económico rápido. Y desde la ciencia política, se consideró que la división de la soberanía entre diferentes niveles de gobierno aseguraba el camino de la paz y la estabilidad en sociedades divididas por fuertes diferencias lingüísticas o étnicas"» (Braña, 2006, p. 69).

En resumen, los desarrollos teóricos de la descentralización se pueden categorizar en dos grandes generaciones, la primera denominada normativa, se fundamentó en los trabajos de Musgrave (1969), Oates (1972) y Tiebout (1961) y "enfatizó los beneficios de la descentralización en términos de eficiencia en la asignación de recursos. La teoría se apoyaba en supuestos acerca de la facilidad con que la descentralización podría dar lugar a una gobernanza eficaz". (Cibils & Ter-minassian, 2016, p.2).

Una segunda generación de literatura especializada denominada como positiva, hizo especial énfasis en la necesidad de aterrizar los postulados de eficiencia del federalismo fiscal a las condiciones de países en vías de desarrollo en donde, como se explicó hasta el momento, no es posible identificar con claridad los supuestos necesarios para aprovechar la eficiencia indicada por la descentralización. (Cibils & Ter-minassian, 2016).

PRIMACÍA URBANA Y MACROCEFALIA EN AMÉRICA LATINA

Además de cómo distribuir competencias y recursos en el territorio de un país para garantizar la mayor eficiencia en el gasto público y una reducción de las brechas horizontales, una de las cuestiones fundamentales de las relaciones intergubernamentales y el análisis territorial, es el tamaño ideal de una localidad, si es que existe, y cuáles reglas lo determinan. La primacía urbana es la relación de dominio y aumento de la importancia relativa de la ciudad principal de determinado país, en relación con las demás urbes. Si bien es un fenómeno asociado con la concentración demográfica urbana, va más allá, pues se centra en analizar el peso relativo y las relaciones de las ciudades de un sistema urbano. El cambio en las relaciones entre ciudades se ve reflejado en una profundización de la relevancia de la ciudad principal al concentrar la población, actividad económica y generación de riqueza, consolidándola como el centro de poder y toma de decisiones políticas (Cuervo, 2004).

La primacía urbana parte de la concepción de una ciudad dominante a partir de la cual se configuran las redes de trasporte, referentes culturales, dinámicas de poder y tamaño de las ciudades subordinadas a la principal. Es una variación de las ideas de centro periferia. Cuervo (2004) propone la reflexión en torno a la primacía urbana, más allá de un mero análisis de concentración demográfica y desmarca la discusión de una cuestión meramente normativa sobre el tamaño ideal

de un centro urbano. En ese marco, el autor señala la importancia de ampliar el debate y profundizar en la compresión del fenómeno de la primacía urbana, pues permite entender en contexto, la relación económica, cultural política y espacial de la red de ciudades de cada país, permitiendo un análisis mucho más enriquecedor.

Por su parte, la macrocefalia es un concepto tomado de la medicina que indica una relación patológica de un sistema respecto de su principal órgano. Es una desproporción de la primacía urbana de la ciudad capital. La concentración desproporcionada de población, actividad económica, cultural y poder político puede llevar a una relación desequilibrada entre la principal y las demás ciudades, centralizando la generación de riqueza y teniendo un efecto nocivo en la profundización de las inequidades horizontales (Castells, 1973; Cuervo, 2004).

Para entender adecuadamente el proceso de consolidación de la primacía urbana, y su posible macrocefalia, se debe partir del contexto histórico y cultural en el caso de América Latina, la literatura muestra cómo este proceso ha sido influido por su modelo de desarrollo y de industrialización (Montoya, 2009).

Cuervo (2004) señala que la influencia colonial sobre la primacía urbana no está realmente marcada, salvo los casos de Lima y la Nueva Granada, el surgimiento de las ciudades principales de América Latina está más asociado a fenómenos post coloniales en donde el principal factor fue el proceso de industrialización. Según el autor, en un punto cero, indicado el período entre 1860 y 1980, el índice de población total del país que habita en las ciudades principales (IPT) comparado entre América Latina y Europa fue muy similar 5,5 % y 4,95 % respectivamente, sobresale con diferencia el índice para Centroamérica en donde el porcentaje promedio de población concentrada en la ciudad principal fue del 9,5 %, lo cual el autor lo atribuye al tamaño (de menor escala) de los países centroamericanos, con excepción de México.

Siguiendo los datos aportados por Cuervo (2004) la tasa de variación del índice refleja comportamientos disimiles entre América Latina, especialmente Suramérica y Europa. Para 1970 el IPT máximo en Latinoamérica fue de 23,1 % mientras el de Europa fue de 14,7 %. La tasa de variación de la población concentrada en las ciudades principales en el periodo en mención fue de 22 % para Latinoamérica, frente a un 8 % de Europa.

Estos datos evidencian que, en América Latina,

> "la fase de capitalismo dependiente de la primera mitad del siglo XX, se experimentó un crecimiento urbano dado por el incremento de la población en las ciudades y por el aumento del número de ellas. (…) Esta tendencia en concentrar el desarrollo urbano en las zonas directamente articuladas al sistema de dependencia, o sea, donde se produjo la expansión y cambio de la economía urbana, estimularía la atracción de población a estas áreas desde otras ciudades y localidades de mayor subdesarrollo. Produciéndose así un desnivel al interior de las sociedades en términos de desarrollo y modernidad". (Cortés, 2017, p. 6).

Así, Entre 1950 y 2020, según cálculos propios a partir de UN (2015) América Latina pasa de tener 7 ciudades con más de un millón de habitantes, a tener 71, siendo superada solo por Asia como la región con mayor crecimiento, de las 15 ciudades más pobladas del mundo, 5 son latinoamericanas y concentran una población que representa entre el 17 y el 33 % de la población total del país respectivo.

La dependencia de la periferia al centro y el marcado crecimiento demográfico en las ciudades de mayor tamaño son particularidades sobresalientes en América Latina. La primacía urbana refleja la progresiva concentración de poder político y económico de la ciudad principal de cada país, que se expresa especialmente en un aumento de la proporción de su población, lo cual tendrá efectos en la concertación del gasto público y la recaudación tributaria, en tanto el gobierno nacional, asentado en las capitales, controla la ejecución y la recaudación. (Clemens & Veldhuis, 2013)

Al analizar conjuntamente los postulados teóricos y la evolución de los datos, se colige una posible relación entre gasto público y primacía urbana, en tanto todos los modelos indican la incidencia del uno en el otro. Bien sea porque la movilidad por incentivos tributarios ajusta la oferta y demanda pública, o bien porque el gasto público local puede reducir las brechas interregionales y con ello desincentivar la concentración demográfica en las ciudades principales. La relación entre primacía y gasto descentralizado es un elemento a considerará en el análisis, con lo cual se avanzará en la discusión en torno a la eficiencia del gasto público y el tamaño de las ciudades.

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO EN LA MACROCEFALIA EN AMÉRICA LATINA: PRESENTACIÓN DEL MODELO

Hasta ahora, se han presentado los modelos teóricos de la descentralización, la macrocefalia y la primacía urbana, haciendo especial énfasis en las particularidades de América Latina a la hora de aplicar dichos modelos.
Las dos generaciones de la descentralización sugieren la existencia de una relación entre concentración demográfica y descentralización fiscal. Una de las principales críticas de Oates (2005) al modelo normativista de federalismo fiscal de Tiebout es asumir una libre movilidad de los ciudadanos, basada únicamente en incentivos tributarios y de gasto público. para la segunda generación ya existe una demanda local asentada que debe ser atendida según criterios descentralizadores, lo cual tendrá efectos en la calidad de vida y en los incentivos a la hora de migrar.

Así mismo, la literatura muestra cómo América Latina tiene unas condiciones demográficas particulares en la relación entre las capitales y las demás localidades de los países de la región, pues están marcadas por una alta dependencia y primacía urbana, llegando a insinuar una macrocefalia urbana, dada la gran concentración demográfica y la relevancia económica relativa de las capitales frente a las demás ciudades.

Basados en los postulados teóricos y en las condiciones particulares de dependencia urbana de América Latina, este apartado presenta un análisis cuantitativo que pretende aportar a la discusión en torno a la influencia

de la descentralización fiscal en la primacía urbana de América Latina, dilucidando algunas particularidades que señalan la necesidad de la construcción de nuevos modelos teóricos explicativos de las particularidades de la región.

Para el análisis se usó una muestra de 38 países, 16 de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay) y 22 de otras regiones (Australia, Canadá, China, Croacia, Francia, Alemania, India, Irlanda, Israel, Italia, Holanda, Nicaragua, Noruega, Polonia, Portugal, Puerto Rico, España, Suiza, Suecia, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos).

Se construyó una base de datos no balanceada para todos los países de la muestra, que consigno la información relacionada con población, gasto y hacienda pública descentralizada para cada uno de los casos de estudio. Para la información relacionada con población y demografía, se uso la información proporcionada por UN (2015) en donde se cruzó la población total con la población de las ciudades capitales, (incluyendo las zonas conurbadas de cada una), para calcular el índice de población total IPT, entendido como la proporción del total de la población del país que habita en las ciudades principales (Cuervo, 2004).

En cuanto a la información relacionada con gasto público y hacienda pública descentralizada se usaron las bases de datos proporcionadas por OCDE (2016) e IFM (2018). El indicador de gasto público descentralizado, está definido como la proporción del gasto público total de cada país ejecutado por los gobiernos subnacionales. Por su parte el indicador de hacienda pública descentralizada refleja la proporción de la recaudación tributaria y no tributaria total de cada país, percibida por los gobiernos subnacionales. En los dos casos, los gobiernos subnacionales se entienden como la suma de todos los niveles de gobierno diferentes del central. Los datos disponibles son de 2015.

Para realizar el análisis, se procedió a descartar los datos incompletos, y se cruzo la información fiscal con los indicadores demográficos del 2015, con lo cual se balaceó la base de datos usada.

El modelo introduce tres variables, IPT, gasto público descentralizado y recaudación descentralizada. Con el fin de lograr mayor estabilidad en el modelo y reducir la distorsión de los valores atípicos, se procedió a calcular el logaritmo de las tres variables, permitiendo una observación más completa del comportamiento de estas, así como su interacción.

Al analizar las correlaciones, se encontró que la variable dependiente, el logaritmo de la población de las ciudades capitales (ln_prop_pobl_cap), tiene una relación negativa con el logaritmo del gasto público descentralizado (ln_exp_subn) y con el logaritmo de la recaudación descentralizada (ln_rev_subn). Sin embargo, existe colinealidad entre las dos variables fiscales, en tanto al aumentar la recaudación aumenta el gasto, y al aumentar el gasto requiere un aumento de la recaudación. Si bien es cierto que esta relación no es determinística, esta situación impide la construcción de un modelo multivariado. Véase la tabla 1.

Tabla 1. Correlaciones entre población de ciudades capitales, gasto público descentralizado y recaudación descentralizada.

Correlaciones de Pearson	Ln_prop_population_cap_ city_total	Ln_rev_prop_ sub	Ln_exp_ prop_sub
Ln_prop_population_cap_. city_ total	1	-.573**	-.544**
Ln_rev_prop_sub	-.573**	1	.864**
Ln_exp_prop_sub	-.544**	.864**	1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de (IFM, 2018; OCDE, 2016; UN, 2015)

Esta relación negativa entre población de ciudades capital y descentralización fiscal sugiere que, a un aumento del gasto la recaudación descentralizada reduce la concentración demográfica de las ciudades principales. Sin embargo, al analizar en detalle esta relación se encuentran elementos relevantes para ampliar esa conclusión.

En primer lugar, se encontró que al aplicar la prueba de significación y calcular el estadístico, la relación entre población y recaudación, a pesar de tener un índice de correlación significativa para toda la muestra, para los países de América Latina, no hay relación estadística entre las variables, en tanto el estadístico t fue de -1.926 y su grado de significancia fue de 0.090, sobrepasando los niveles críticos y descartando una posible relación explicativa.

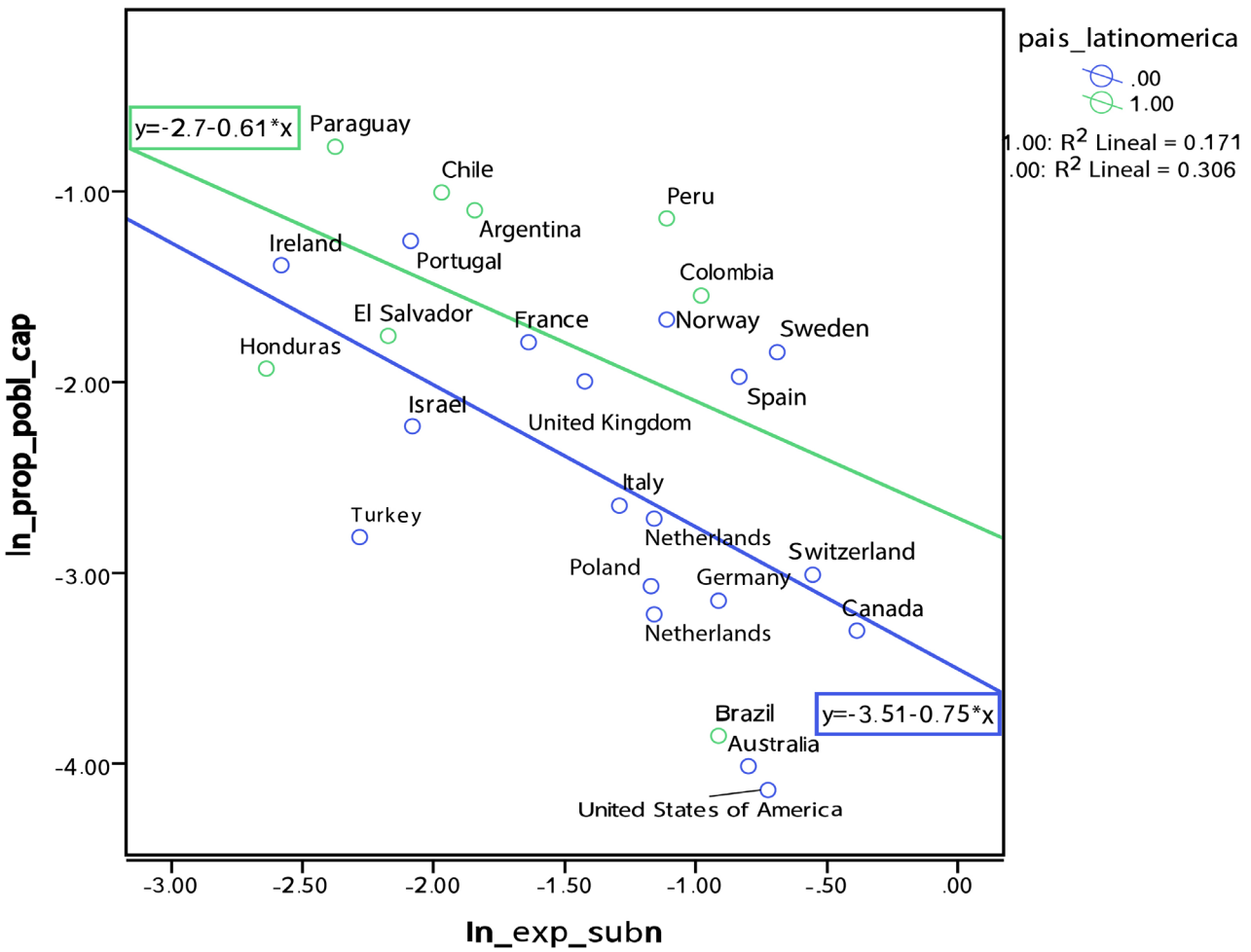
En el caso de los países de las demás regiones, se anula igualmente la conclusión de una relación entre la población de las ciudades capital y la recaudación fiscal, pues el estadístico t fue de -1.113 y su grado de significancia fue de 0.308. Esto confirma lo señalado por Oates (2005) en su crítica a la elección con los pies, de la primera generación teórica de la descentralización, pues el recaudo tributario no parece incidir significativamente en la toma de decisiones a la hora de migrar de una localidad a otra.

En contraste, el análisis de la relación entre población de ciudades principales y gasto público nos permite evidenciar una diferencia sustancial entre América Latina y el resto de los países de la muestra. El grafico 1 presenta el análisis de regresión entre el gasto subnacional y la población de ciudades capitales, introduciendo una variable dummy, denominada país_latinoamerica, que separa los países de América Latina, del resto de la muestra.

El primer elemento que aporta el análisis del gráfico 1 es la concentración de los países de América Latina en la parte superior izquierda, reflejando una menor proporción de gasto público y una mayor concentración demográfica en ciudades capitales, en comparación con los demás países de la muestra. Seguidamente, El gráfico 1 evidencia como los países de América Latina (puntos verdes) tienen un coeficiente de determinación (R2) mucho más bajo que los países por fuera de ese grupo (puntos azules), indicando que el

modelo de regresión lineal es mucho más explicativo para estos últimos. Esto muestra además cómo, en los países de América Latina, la incidencia del gasto público en la reducción de la primacía urbana de las ciudades principales es mucho menor que la de los demás países.

Grafico 1. Modelo de regresión entre población de ciudades capitales y gasto público descentralizado.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IFM, 2018; OCDE, 2016; UN, 2015

El análisis de regresión revela que la relación entre gasto público descentralizado y la población de la ciudad principal no es explicativa. El estadístico t fue de -1.113 y su grado de significancia fue de 0.308, con lo cual se descarta una relación estadísticamente significativa entre las dos variables para el grupo de América Latina.

En contraste, los países que no son de América Latina sí presentaron una relación estadísticamente significativa, el estadístico t fue de -2.658 y su grado de significancia fue de 0.017 con lo cual, para estos países, el gasto público descentralizado si tiene un efecto relevante en la reducción de la población de la ciudad principal.

Finalmente es necesario señalar que Brasil es un caso atípico en comparación con el resto de los países de América Latina. El gráfico 1 evidencia que es el único país latinoamericano que presenta una baja proporción de población en su ciudad capital (según el IPT) y su gasto descentralizado es uno de los más altos de la muestra.

Esto se explica entre otras cosas, porque su Distrito Federal (dentro del que se encuentra su capital federal, Brasilia) no es el más poblado, rompiendo la lógica de la primacía urbana. Por el contrario, municipalidades como Sao Pablo, o Rio de Janeiro representan el 5,8 % y el 3,2 % del total de la población, mientras que la capital solo participa con el 1,3 %. Adicionalmente, la importancia histórica y económica de regiones diferentes a la actual capital de Brasil, aunado a la evolución del modelo federal de Brasil y la importancia tributaria de los estados y municipios explica el alto gasto descentralizado del país (IBGE, 2019; Rolnik, 2004).

CONSIDERACIONES FINALES

La teoría económica indica que la descentralización es un camino para aumentar la eficiencia económica del gasto público y reducir las brechas horizontales en la calidad de vida de los habitantes de las diferentes regiones de cada país. La autonomía local es una alternativa que los gobiernos del mundo han explorado e implementado paulatinamente como una respuesta política a las demandas locales de autonomía, buscando una oferta pública de bienes y servicios más ajustada y pertinente a las preferencias y demandas de la población.

La primera generación teórica de la descentralización fiscal es conocida comúnmente como federalismo fiscal y está basada en los postulados de Tiebout (1959), quien formuló su propuesta argumentando que, si se permite un gasto público descentralizado financiado por impuestos locales, esto respondería más apropiadamente a las preferencias de la población, aumentando la eficiencia del gasto y reduciendo el costo marginal de la tributación, permitiéndole a la ciudadanía movilizarse para residir en la localidad que ofrezca una combinación recaudación/gasto más ajustada a sus preferencias.

Este planteamiento presupone una relación entre concentración demográfica y tributación, señalando a los tributos como un incentivo poderoso para que la población migre de una localidad a otra. De ser real esta hipótesis, la tributación sería (además del mecanismo de financiación del estado), una herramienta de política pública para contrarrestar los efectos de la macrocefalia, conduciendo a las ciudades a tener un tamaño adecuado.

Sin embargo, este planteamiento se descarta por dos razones.

La primera, porque la teoría de la primacía urbana descarta las presuposiciones normativas para formular la existencia de reglas homogéneas que permitan determinar el tamaño apropiado de una ciudad, por el contrario, reconocen la importancia de analizar de manera contextual y detalla la realidad de cada país, pues el contexto histórico, cultural y geográfico son determinantes para entender las redes urbanas de cada sociedad, y el consiguiente tamaño "optimo" de una ciudad.

Una segunda razón es la inconsistencia de los datos con estas premisas. Al analizar las posibles relaciones estadísticas entre tributación y primacía urbana se encontró que, ni en Latinoamérica ni en el resto de los países de la muestra, la tributación descentralizada coadyuvo a una reducción del dominio de la ciudad principal, por el contrario, la dispersión de los datos conllevó a concluir que la descentralización de la tributación es altamente dispersa entre los países de la muestra y seria espurio señalar una relación estadística con los datos recolectados. Esto aporta al descarte de la hipótesis de Tiebout y reforzaría el razonamiento de Oates, pues los incentivos tributarios no son suficientes para motivar una reconfiguración demográfica, ya que razones culturales, económicas, sociales y geográficas condicionarían esa movilidad interregional.

El teorema de Oates (1999) no desconoce la importancia de la descentralización fiscal, por el contario reafirma la importancia de esta, pero cambia su fundamentación, poniendo énfasis en la redistribución de la riqueza interregional y no solo en la eficiencia del gasto público.

Oates indica que no es necesaria una reconfiguración demográfica basada en incentivos tributarios, pues en las regiones por fuera de la ciudad principal ya existe una demanda local que, atendida adecuadamente, puede incrementar sus incentivos para no migrara hacia la ciudad capital. El teorema de la descentralización plantea que es Pareto eficiente descentralizar cierto tipo de gasto público en tanto atenderá mejor las preferencias y demandas locales y, por lo tanto, con el mismo nivel de gasto, se aumentará la eficiencia en la atención a la población. Adicionalmente, este tipo de medidas, implementadas en un marco de redistribución de recursos públicos mediante sistemas de transferencias, genera externalidades positivas asociadas a la reducción de brechas horizontales, nuevamente, generando incentivos para evitar la movilidad interregional.

Esta idea cambia el razonamiento y dirige la atención al gasto público, indicando una posible incidencia negativa con la primacía urbana. A mayor gasto de gobiernos subnacionales, menos incentivos para migrar y por consiguiente menor importancia relativa de la ciudad capital, en últimas menos posibilidades de macrocefalia. Al contrastar esta hipótesis con los datos disponibles, se evidencia que es parcialmente cierta.

El análisis de correlaciones indicó alguna incidencia estadística entre el Índice de Población Total (primacía urbana) y el gasto público descentralizado. Sin embargo, al realizar los análisis de regresión por grupos, separando a los países de América Latina del resto, se encontró que solo fue estadística-

mente relevante para los países no latinoamericanos, pues se encontró una relación estadísticamente significativa, indicando que un aumento en el gasto público ejecutado por los gobiernos locales, si incidió en la reducción de la primacía urbana de los diferentes países no latinoamericanos de la muestra.

Sin embargo, para el caso de los países de América Latina, los datos mostraron un comportamiento diferente. Ni el análisis de correlación, ni el coeficiente de determinación, ni el estadístico t evidenciaron algún tipo de relación estadísticamente significativa entre el gasto público descentralizado y la reducción de la primacía urbana en América Latina, lo cual puede obedecer a dos razones. Primero, con excepción de Brasil, los países latinoamericanos reflejaron una alta primacía urbana, calificada por autores como macrocefalia, concentrando los países de la región en la parte alta del grafico 1 y confirmando que una de las características sobresalientes de la demografía urbana de América Latina, es la alta concentración en la ciudad principal.

La segunda razón está asociada al gasto público descentralizado, pues, en contraste con el punto anterior, la mayoría de los países (con excepción de Brasil) reflejaron un gasto público descentralizado mucho menor al de los demás países de la muestra. Un bajo gasto público descentralizado y macrocefalia, da como resultado una disminución de la incidencia del primero en la reducción de la segunda.

La bibliografía y el análisis de los datos permiten descartar la incidencia de los tributos locales sobre la reducción de la primacía urbana y la macrocefalia, lo cual rechaza la hipótesis de la primera generación teórica de la descentralización. Sin embargo, la evidencia sí siguiere que el gasto público es una herramienta que la política pública puede usar para influir en la configuración demográfica de las ciudades y la reducción de la primacía urbana. América Latina tiene particularidades que han limitado este efecto, lo cual conlleva a la necesidad de construir un marco teórico y empírico que permita comprender cómo y porqué este efecto difiriere en la región.

Comprender esta relación permitirá a gobiernos y academia incluir al gasto público descentralizado como una herramienta para influir sobre la concentración urbana y la reducción de la macrocefalia. Esta nueva agenda de investigación demanda análisis particulares en cada país y sus regiones, aportando a la formulación de postulados que expliquen y orienten las reformas que los países de la región requieren, buscando potencializar las externalidades positivas de la descentralización fiscal y la reducción de la macrocefalia, aumentando la eficiencia del gasto público y avanzando hacían una mejor calidad de vida en cada localidad, objetivo principal de todos los postulados teóricos analizados.

REFERENCIAS

Albert, R., Biazzi, R., & Cabrillo, F. (2011). El Comportamiento de los Gobiernos Autonómicos: Luces y sombras de la descentralización regional. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, No. 2, pp 213-235. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3759726

Arango, J. (2003). La Explicación Teórica De Las Migraciones: Luz Y Sombra. *Migración*

y Desarrollo, número 001 Red Internacional de Migración y Desarrollo. Recuperado de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO_La_Explicacion_Teorica_Migraciones_Luces_Sombras.pdf, DOI: 10.35533/myd.0101.ja

Arrow, K. J. (1970). *Political and economic evaluation of social effects and externalities.* En The Analysis of Public Output. DOI: https://doi.org/0-87014-220-8.

Braña, F. (2006). Descentralización y eficiencia: Los límites del federalismo económico. *Mediterráneo económico*, 10, pp. 69-108.

Boisier, S. (1992). ¿Puede la Descentralización Ayudar a la Equidad? *Estudios Regionales*, No. 32, pp 43-72. Recuperado de http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf368.pdf

Castells, M. (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Cibils, V. F., & Ter-minassian, T. (Editores) (2016). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo.* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6829/Descentralizando_ingresos_fiscales_America_Latina_Porque_como_Resumen_ejecutivo.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Clemens, J., & Veldhuis, N. (2013). *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and United States.* Ed.: Fraser Institute, Canadá. Recuperado de https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/federalism-and-fiscal-transfers-rev.pdf

Comité Europeo de las Regiones. (2017). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Migración en la ruta del Mediterráneo Central.* Centre de Documentació Europea,. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017AR1261&from=ES

Cortés, A. (2017). Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. Polis, *Revista Latinoamericana*, No. 16, pp 221-238. Recuperado de 2019, https://journals.openedition.org/polis/12348. DOI:10.4067/S0718-65682017000100221

Cuervo, L. M. (2004). *Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina*. Ed.: Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO, Argentina. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930123442/5p2art1.pdf

Dughters, R, & Harper, L. (2004). *Descentralización: Un largo processo*. Curso La Realidad Fiscal, Módulo 4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Realidad-Fiscal-Una-Introducción-a-los-Problemas-y-Políticas-Fiscales-en-América-Latina-Módulo-4-Descentralización-Un-largo-proceso.pdf

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica.* Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7261

Flores, M.D. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: Una perspecti-

va teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3. (11). pp 387-407. Recuperado de https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/345. DOI: 10.22136/est002002345

Furlan, J. L. (2012). *Reforma del Estado, Descentralización Y Gobernabilidad Local en Iberoamérica.* Ed: Centro Latinoamericano de Estudios Locales, Argentina. Recuperado de http://www.celadel.org/textos/estudios1.pdf

Garzarelli, G. (2004). Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 22 (1-2) Recuperado de https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0509/0509009.pdf. DOI: https://doi.org/10.1332/251569204X15668904587133

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). *Estimativas Da População Residente Para Os Municípios E Para As Unidades Da Federação Brasileiros Com Data De Referência Em 1º De Julho De 2019.* Recuperado de https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101662.pdf

IFM. Fondo Monetario Internacional (2018). *Fiscal Decentralization: IMF's New Global Database*. Recuperado de http://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEBB684F

Kahkonen, Satu, & Lanyi, A. (2001). *Descentralización y gestión de gobierno: ¿Contribuye la descentralización a mejorar la prestación de servicios públicos?* Banco Mundial. Recuperado de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/603971468311071050/Descentralizacion-y-gestion-de-gobierno-Contribuye-la-descentralizacion-a-mejorar-la-prestacion-de-servicios-publicos

Montoya, J. W. (2009). Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. *Revista de geografía Norte Grande*, No. 44, pp 5-27. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022009000300001. DOI: 10.4067/S0718-34022009000300001

Musgrave, R. A., Musgrave, P.B. . (1984). *Public Finance in Theory and Practice.* Ed.: McGraw-Hil, Estados Unidos. DOI: 10.2307/134487

Niskanen Jr., W. A. (1974). Bureaucracy and Representative Government. *The American Political Science Review,* 68(4), 1775–1777. DOI: 10.2307/1959997

Oates, W. E. (1974). Fiscal Federalism. *The American Political Science Review,* 68(4), 1777–1778. DOI: 10.2307/1959998

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Jornal of Economic Literature*, 37. (3). Pp 1120-1149. Recuperado de http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A. DOI: 10.1257/jel.37.3.1120

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373. DOI https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9

OCDE. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016).* Recuperado de http://www.oecd.org/tax/federalism/

fiscal-decentralisation-database.htm

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal.* Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/decentralisation-and-regionalisation-in-portugal_fea62108-en

Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives.* Recuperado de website: http://pubs.aeaweb.org/doi/10.1257/jep.11.4.83. DOI: 10.1257/jep.11.4.83

Rolnik, R. (2004). Descentralización y Federalismo en el Brasil. *Quórum: revista de pensamiento ibero-americano*, No 8-9, pp 91-99 Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/935612.pdf

Samuelson, P., A. (1955). Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 37(4), 350–356. DOI: https://doi.org/10.2307/1925849

Tiebout, C. M. (1959). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.DOI: https://doi.org/10.1086/257839

Tsai, H. (1990). Population decentralization policies: The experience of Taiwan. *Zi you Zhongguo zhi*, 73(3) pp 1-12. Recuperado de http://europepmc.org/abstract/MED/12316768

United Nations (2015). *World Urbanization Prospects - The 2018 Revision.* Department of Economic and Social Affairs Population Division. Recuperado de https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf.

Weingast, B. R. (2007). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development (2006). *Social Science Research Network.* Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1153440_code629430.pdf?abstractid=1153440&mirid=1. DOI: 10.2139/ssrn.1153440

TRANSPARÊNCIA ATIVA NO JUDICIÁRIO: UM ESTUDO DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Active transparency in the Judiciary: a study on the electronic portals of Courts of Justice

Transparencia activa en el Poder Judicial: un estudio en los puertos electrónicos de los Tribunales de Justicia

RESUMO

A transparência das ações governamentais é fundamental para o fortalecimento da conexão entre Estado e sociedade, entretanto estudos realizados nos poderes das três esferas de governo da federação brasileira revelam práticas formalísticas de transparência. Esse formalismo evidenciado e as características do Poder Judiciário, que afrontam a ampla divulgação de informações, instigaram nossa análise sobre como os Tribunais de Justiça estaduais cumprem as exigências de transparência previstas na legislação. Os resultados obtidos na pesquisa demonstram que o Judiciário estadual não segue adequadamente as normas de transparência, o que indica um déficit democrático nesse poder.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, transparência no Poder Judiciário, accountability pública, burocracia judiciária, formalismo.

Gustavo Juliano Leitão da Cruz[1]
gustavojlcruz@gmail.com
ORCID:http://orcid.org/0000-0002-8158-6634

Robson Zuccolotto[1]
robsonzuccolotto@gmail.com
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-2629-5586

[1] Universidade Federal do Espírito Santo

Submetido 13-09-2019. Aprovado 02-04-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80149

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The transparency of governmental actions is foundational for the strengthening of the relations between State and society, however studies carried out in the branches of the three levels of government of the Brazilian Federation administration reveals formalistic transparency praxis. This evidenced formalism and the characteristics of the judiciary, which confront the widespread dissemination of information, instigated our analysis of how State Courts of Justice comply with the demands of transparency foreseen in the legislation. The research results demonstrate that the State Judiciary did not adequately comply with the transparency requirements foreseen in the legislation and is barely committed to democratic issues.

KEYWORDS: *democracy, transparency in the Judiciary, public accountability, judicial bureaucracy, formalism*

RESUMEN

La transparencia de las acciones gubernamentales es fundamental para el fortalecimiento de la conexión entre el estado y la sociedad, sin embargo los estudios realizados en los poderes de los tres niveles de gobierno de la federación brasileña revelan prácticas de transparencia formalistas. Este formalismo evidenciado y las características del Poder Judicial, que confrontan la difusión generalizada de información, impulsaron nuestro análisis de cómo los tribunales estatales cumplen con los requisitos de transparencia previstos en la legislación. Los resultados obtenidos en la investigación muestran que el Poder Judicial del Estado no cumple adecuadamente con las normas de transparencia y está poco comprometido con los problemas democráticos.

PALABRAS CLAVE: *democracia, transparencia in el Poder Judicial, accountability publica, burocracia judicial, formalismo.*

INTRODUÇÃO

Na democracia representativa, as decisões não são tomadas diretamente pelo povo, mas por seus representantes e, por isso, a legitimidade das deliberações depende da existência de mecanismos institucionais que permitam ao povo exercer a chamada *accountability* sobre os representantes (Urbinati, 2006). Como a *accountability* incorpora tanto a necessidade de divulgação e justificação das ações praticadas pelos governantes como a possibilidade de punição daqueles que violarem a legislação (Schedler, 1999), a ampla transparência das ações governamentais é imprescindível para a sua adequada realização.

Mas, para a criação de um Estado democrático transparente, Stiglitz (2002) destaca que é preciso existir normas que garantam o acesso à informação por parte da sociedade. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece uma série de normativas que fomentam a divulgação de informações pelo Estado: Constituição Federal de 1988 (CF de 1988); Lei Complementar n.º 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Lei n.º 12.527 de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI); além de outros atos normativos infralegais (Platt Neto, Cruz, Ensslin, & Ensslin, 2009; Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012; Jardim, 2012).

Sustentados em aspectos teóricos ou legais, diversos estudos foram realizados no Brasil buscando compreender os avanços da transparência e do acesso à informação. No entanto, essas pesquisas foram predominantemente realizadas nos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados e dos municípios (Raupp, 2016; Raupp & Pinho, 2016; Zuccolotto & Teixeira, 2017), com poucos es-

tudos sobre o Poder Judiciário (Ministério da Justiça, 2013; Artigo 19, 2014; Michener, Moncau & Velasco., 2016).

Esses estudos, sobretudo aqueles realizados no Judiciário, demonstram um formalismo excessivo, o qual, segundo Riggs (1964), é a discordância que há entre o poder formal e o poder de fato, decorrente da divergência que existe entre o que está estabelecido pela Constituição, pelas leis, pelos regulamentos e os fatos praticados pelo governo e pela sociedade. Vale ressaltar ainda que os estudos sobre transparência no Poder Judiciário limitaram-se a analisar aspectos relativos à conformidade, sem considerar os relacionados ao poder político dessa burocracia, que mantendo sigilo sobre seus atos procura aumentar seu poder, ameaçando, desta forma, a democracia (Weber, 1993).

Com o objetivo de contribuir com o conhecimento no campo, esta pesquisa traz para o debate a análise de algumas características do Judiciário presentes na literatura (representação burocrática, competência constitucional de proteção dos direitos e garantias individuais e traços culturais do autoritarismo), que refletem negativamente na transparência, prejudicando a consolidação da democracia brasileira.

Embora existam diversas normas relacionadas à transparência midiática na legislação brasileira – já regulamentadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) --, as peculiaridades do Poder Judiciário brasileiro apontadas pela literatura, que declaram uma disposição para manutenção das informações sob sigilo, e o formalismo, evidenciado nos estudos anteriores sobre transparência realizados no Brasil, indicam uma tendência de descumprimento dessas normas. Diante desse cenário, surge o seguinte problema de pesquisa: como o Poder Judiciário dos Estados brasileiros cumpre as exigências legais de transparência ativa?

Diante do problema apresentado, esse trabalho tem como objetivo verificar o cumprimento por parte dos Tribunais de Justiça das normas de divulgação proativa de informações estabelecidas pelo CNJ, órgão de controle do Poder Judiciário. O estudo, alicerçado em métodos de pesquisa quantitativos, buscou verificar se os Tribunais de Justiça divulgam, em sua página oficial na Internet, as exigências de transparência previstas nas Resoluções do CNJ n.º 102, de 15 de dezembro de 2009 (Resolução CNJ n.º 102 de 2009) e n.º 215, de 16 de dezembro de 2015 (Resolução CNJ n.º 215 de 2015), que regulamentam as obrigações de transparência previstas na CF de 1988, na LRF e na LAI. A escolha das resoluções do CNJ é proposital nesse estudo e funda-se na lógica do formalismo das leis.

O presente artigo está estruturado em cinco seções, incluída a da introdução. Na segunda seção, será apresentada a plataforma teórica; na terceira, a metodologia de pesquisa desenvolvida; na quarta, serão discutidos os resultados e, por fim, na última seção, serão apresentadas as considerações finais.

PLATAFORMA TEÓRICA

Relevância da transparência para a democracia representativa

Bobbio (2000) destaca que na democracia representativa as deliberações que dizem respeito à coletividade são tomadas pelos

representantes eleitos. Em vista disso, é fundamental a existência de mecanismos institucionais que intensifiquem a conexão entre Estado e sociedade, fortalecendo, assim, a consonância entre as condutas dos governantes e o interesse do povo (Urbinati, 2006).

Um desses mecanismos é a *accountability*, cujo conceito já foi bastante debatido na literatura e que, nas palavras de Schedler (1999) apresenta dois sentidos básicos: um associado à transparência (*answerability*) e outro ao sistema de controle (*enforcement*). O primeiro diz respeito à obrigação que os representantes possuem perante o povo soberano de informar, explicar e responder por seus atos. O segundo corresponde à possibilidade institucional de impor sanções àqueles que violarem a legislação.

Para que esse conceito encontre realização, é necessária a existência de mecanismos institucionais de controle dos governantes. O'Donnell (1998) propôs uma classificação para a *accountability* dividindo-a nas dimensões vertical e horizontal. Segundo o autor, a primeira corresponde às ações realizadas pelos cidadãos (eleições, reivindicações sociais e denúncias, entre outras) direcionadas aos que, eleitos ou não, ocupam os cargos públicos. A segunda é realizada por entidades estatais possuidoras do direito, do poder legal e da capacidade de executar ações relacionadas à supervisão, à aplicação de sanções e até mesmo ao impeachment.

Tanto no conceito de Schedler (1999) quanto na classificação proposta por O'Donnell (1998), o exercício da *accountability* necessita de uma característica que é central à sua realização: a transparência. Nesse sentido, Stiglitz (2002) destaca que para que o Estado democrático se torne mais transparente e, consequentemente, mais *accountable*, deve existir uma estrutura institucional que proteja a abertura de informações, inclusive com a existência de normas que garantam o acesso à informação.

Na condição de norma fundamental da democracia brasileira, a CF de 1988 garantiu à sociedade o direito à informação, estabelecendo no § 1º do artigo 37, a publicidade como princípio fundamental da administração pública. Além da CF de 1988, a LRF também dispõe sobre a abertura de informações, definindo em seus artigos 48 e 49 os procedimentos necessários para assegurar a transparência na gestão fiscal e os instrumentos a serem utilizados, determinando, inclusive, a necessidade de divulgá-los em meios eletrônicos de acesso público (Jardim, 2012).

Outro instrumento normativo que buscou resguardar o direito de acesso à informação, garantido pela CF de 1988, foi a LAI, cuja diretriz é o princípio da publicidade máxima da administração pública, sendo o sigilo a exceção. Essa lei visa a garantir o acesso do cidadão às informações de posse do Estado e é aplicada a todos os poderes e esferas de governo (Jardim, 2012). De acordo com Silva, Hoch & Santos (2013), a LAI impôs ao governo tanto a necessidade de divulgação espontânea de informações de interesse público (transparência ativa) quanto a obrigatoriedade de atendimento das demandas de informações da população (transparência passiva).

A fim de efetivar a sua aplicação, essas leis

foram regulamentadas pelos diferentes Poderes do Estado brasileiro. No âmbito do Poder Judiciário, o CNJ, responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira de todos os seus órgãos (artigo 103-B, § 4º, VI, da CF de 1988), editou as Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, definindo um conjunto de informações e instrumentos que devem ser divulgados por todos os órgãos do Judiciário em suas páginas oficiais na Internet.

Embora haja um amplo conjunto de normas editadas sobre transparência e publicidade de informações públicas, os estudos no Brasil demonstram déficit informacional (Ministério da Justiça, 2013; Artigo 19, 2014; Michener et al., 2016; Raupp, 2016; Raupp & Pinho, 2016; Zuccolotto & Teixeira, 2017) e apontam que predomina no Brasil aquilo que a literatura denomina de formalismo, sendo essa prática considerada excessiva nos estudos realizados no Poder Judiciário.

O formalismo como característica do Poder Judiciário brasileiro

De acordo com Riggs (1964), o formalismo é a discordância entre o poder formal e o poder de fato, ou seja, é a divergência que existe entre o que está estabelecido pela Constituição, pelas leis, pelos regulamentos e o que é praticado pelo governo e pela sociedade. Quanto maior essa divergência, mais formalística a sociedade. Riggs (1964), ao fazer uma analogia dos diferentes tipos de sociedade estudadas com o que ocorre em um prisma atingido pela luz, definiu três modelos ideais de classificação das sociedades: concentrado, difratado e prismático. Segundo o autor, as características do formalismo são mais marcantes nas sociedades prismáticas.

Motta & Alcadipani (1999) ratificam essa ideia e afirmam que as práticas formalísticas ocorrem com maior frequência nas sociedades dos países em desenvolvimento (prismáticas), porque, em razão de sua extrema dependência dos países desenvolvidos, cujas sociedades são classificadas como difratadas, tornam-se obrigados a implementar suas estruturas (sociais, políticas e econômicas), as quais se tornam incompatíveis com a sua realidade.

Dessa relação de dependência, nasce um conjunto de leis e normas de caráter meramente formal, com aplicação prática apenas incremental e, às vezes, até mesmo inexistente. Helal & Diegues (2009) escrevem que as práticas formalísticas sempre estiveram presentes na trajetória histórica de formação social, política e econômica do Brasil, como resultado da conexão entre uma estrutura de leis universais e impessoais e um sistema de relações pessoais, permitindo tornar essas leis flexíveis.

Os estudos anteriores sobre transparência, realizados no Judiciário, evidenciam um formalismo excessivo, pois demonstram que as exigências legais de transparência são precariamente atendidas (Ministério da Justiça, 2013; Artigo 19, 2014; Michener et al., 2016). Todavia, esses estudos limitaram-se a analisar aspectos relativos à conformidade, deixando de trazer para discussão as possíveis causas do excesso de práticas formalísticas, que provavelmente decorrem de características específicas desse poder, as quais ameaçam, inclusive, a consolidação da democracia.

Uma dessas características é sua formação burocrática, uma vez que, no Brasil assim como na maioria dos países, os magistrados não são escolhidos pelo voto popular (Comparato, 2004; Zaffaroni, 1995). Os burocratas não chegam ao poder por meio da competição eleitoral, mas sim pela meritocracia, logo, não respondem ao povo por meio do voto (Weber, 1993).

Esses traços marcadamente burocráticos do Judiciário brasileiro podem ser um empecilho ao desenvolvimento da democracia, pois as decisões políticas tomadas pela burocracia podem não ser fiéis às escolhas ou preferências do povo (Olivieri, 2011). Além disso, a burocracia, alicerçada na ideologia tecnocrata, mantém seus conhecimentos e suas intenções sob segredo, insulando-se do controle social (Weber, 1999), favorecendo a prática formalista em sua estrutura. Outra característica do Judiciário que manifesta determinado grau de insulamento burocrático e, por consequência, ameaça a ordem democrática, está relacionada à sua função constitucional de proteção dos direitos e das garantias individuais. Com a nova articulação entre os Poderes do Estado estabelecida pela Constituição Americana de 1787, que priorizou o sistema de controle mútuo entre eles, o Judiciário ficou responsável pela defesa dos direitos e das garantias individuais frente à vontade da maioria (representada pelo Legislativo). O instrumento utilizado pelo Judiciário para impor limites à ação do Parlamento é o controle de constitucionalidade de leis, que estabelece a Constituição como parâmetro para a atuação política (Arantes & Kerche, 1999).

Esse controle da atuação política também passou a ser exercido pelo Poder Judiciário brasileiro desde a primeira Constituição republicana (Constituição de 1891), tendo sido mantido na CF de 1988 (Arantes & Kerche, 1999). Mesmo com a positividade democrática deste aspecto institucional, o Judiciário, utilizando-se do controle de constitucionalidade de leis, tem tomado decisões políticas de competência do Executivo e do Legislativo. A transferência dessas decisões para a arena do Judiciário resulta na consolidação do tema judicialização da política, comprometendo a legitimidade das decisões tomadas (Lima, 2005). Esse aspecto nos faz retomar uma pergunta weberiana clássica: como controlar o burocrata que também faz política?.

Por fim, a literatura aponta uma terceira característica do Judiciário brasileiro que também evidencia ameaça à consolidação da democracia. Essa característica diz respeito aos traços culturais históricos do autoritarismo presentes nesse poder. Esses traços têm origem na manutenção, mesmo após a promulgação da CF de 1988, da estrutura organizacional e dos juízes e desembargadores identificados com o regime militar, cuja formação teórica não possuía base democrática (Lima, 2005). Mesmo com o avanço progressista no Judiciário, há forças de resistência na estrutura de poder que o acabam inibindo, tornando-o apenas incremental.

Os aspectos supracitados, em conjunto ou isoladamente, tendem a tornar o Poder Judiciário insulado, com baixa divulgação de informações sobre seus atos e suas ações, fazendo com que os controles sociais e institucionais sobre esse poder não sejam efetivos, reduzindo, assim, a possibilidade do exercício da *accountability* sobre essa burocracia pública.

METODOLOGIA

A fim de examinar como o Poder Judiciário estadual cumpre as exigências de transparência ativa previstas na legislação, foi realizado um estudo sobre os Tribunais de Justiça estaduais, definido como pesquisa descritiva, visto que as observações foram registradas, analisadas, classificadas e interpretadas sem interferência do pesquisador (Gil, 2010). Os procedimentos técnicos utilizados foram: análise bibliográfica, mediante investigação das concepções teóricas acerca do problema de pesquisa definido; e análise documental, realizada pelos próprios autores, que consistiu na verificação da conformidade dos documentos divulgados nas páginas oficiais dos tribunais na Internet, consoante roteiro de observações definido com base na legislação.

Definição das observações relacionadas à transparência e da técnica utilizada em sua análise

Os itens de observação elaborados reproduzem as exigências de divulgação proativa de informações previstas nas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, que regulamentam as normas de transparência previstas na CF de 1988, na LRF e na LAI.
O CNJ é o órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, conforme previsto no artigo 103-B, § 4º, VI, da CF de 1988. Diante dessa atribuição, promulgou a Resolução CNJ n.º 102 de 2009, estabelecendo um rol de informações sobre gestão financeira e orçamentária, quadro de pessoal e estrutura de remuneração de magistrados e servidores, que devem ser divulgadas por todos os órgãos do Poder Judiciário em suas páginas oficiais na Internet, conforme modelo previsto em seus anexos.

Os anexos da Resolução CNJ n.º 102 de 2009 são os seguintes: Anexo I - Despesas, Repasses e Receitas; Anexo II - Acompanhamento da Execução Orçamentária; Anexo III - Estrutura Remuneratória; Anexo IV - Quantitativo de Cargos Efetivos; Anexo V - Membros e Agentes Públicos; Anexo VI - Empregados de Empresas Contratadas em Exercício nos Órgãos; Anexo VII - Servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e Anexo VIII - Detalhamento da Folha de Pagamento de Pessoal.

Outra norma de transparência promulgada pelo CNJ foi a Resolução CNJ n.º 215 de 2015, que regulamentou a aplicação da LAI no âmbito do Judiciário. Essa resolução, além de regulamentar as solicitações de informações pela sociedade (transparência passiva), estabeleceu exigências de transparência ativa, ou seja, de divulgação proativa de informações tais como: licitações; contratos; perguntas e respostas mais frequentes; organograma dos tribunais; relação de membros dos tribunais que participam de conselhos externos ao órgão, entre outras.

As exigências contidas na Resolução CNJ n.º 215 de 2015, juntamente com aquelas previstas na Resolução CNJ n.º 102 de 2009, resultaram na elaboração dos itens do roteiro de observações. Com o propósito de aprimorar a análise e discussão dos resultados, esses itens foram agrupados, levando-se em conta a natureza das informações, nos cinco critérios de análise da transpa-

rência ativa: institucional; orçamentário e financeiro; remuneração; instrução social; e dados abertos.

Foram utilizados apenas dois tipos de classificação para verificação dos itens observados e dos respectivos critérios de análise: "cumpriu" ou "não cumpriu". Ficou definido que para considerar determinado critério de análise como "cumprido" seria necessário o atendimento da maior parte dos itens de observação que o compõe.

Foi atribuído à classificação um sistema binário de pontuação: 0 para não cumpriu e 1 para cumpriu. Essa quantificação tem como propósito permitir que as informações analisadas possam ser trabalhadas de maneira descritiva, contribuindo para melhor identificação do nível de atendimento das exigências de transparência ativa previstas na legislação.

A análise da transparência ativa restringiu-se aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, tendo em vista previsão contida no art. 4º, § 5º, da Resolução CNJ nº 102 de 2009, o qual prevê que as informações publicadas serão mantidas na Internet pelo prazo mínimo de 36 meses. A verificação dos itens do roteiro de observações foi realizada pelos próprios autores na página dos tribunais na Internet entre os dias 15 de janeiro e 12 de fevereiro de 2019.

Definição da amostra para realização da pesquisa

A população, objeto de investigação, a princípio, seria composta pelos Tribunais de Justiça de todas as Unidades da Federação (27 tribunais). Ocorre que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), conforme consta no artigo 21, XIII, da CF de 1988, são organizados e mantidos pela União, não sendo adequada sua comparação com os Tribunais de Justiça estaduais. Dessa forma, o TJDFT deve ser excluído da população objeto de análise.

Diante da diversidade de critérios a serem verificados e do volume de informações a serem trabalhadas, optou-se por estabelecer uma amostra estratificada proporcional para seleção de 50% dos Tribunais de Justiça do país, ou seja, foram investigados 13 tribunais. De acordo com Levine, Berenson & Stephan (2005), a amostra é definida como uma parcela da população selecionada para fins de análise, sendo que, na forma estratificada, a amostra é dividida em estratos de acordo com alguma característica comum, permitindo a representatividade de itens ao longo da população.

A estratificação levou em consideração as cinco regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e a seleção dos tribunais foi proporcional à quantidade de Estados em cada região. Buscou-se, ainda, selecionar os Estados mais e menos populosos de cada região, conforme informação extraída do último censo realizado (Censo Demográfico 2010). A Tabela 1 demonstra o método utilizado para a seleção dos Tribunais de Justiça que integram a amostra objeto de análise.

Tabela 1. Definição dos Tribunais de Justiça objeto de estudo

Regiões	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Estados	AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO	AL, BA, CE, MA, PB PE, PI, RN, SE	GO, MS, MT	ES, MG, RJ, SP	PR, RS, SC
Proporção de TJ por região	7/26	9/26	3/26	4/26	3/26
Porcentagem de TJ por região	26,9%	34,6%	11,6%	15,3%	11,6%
Amostra	3	4	2	2	2
TJ Selecionados	PA, AM, RR	BA, PE, RN, SE	GO, MS	SP, ES	RS, SC

Os critérios utilizados para a seleção dos Tribunais de Justiça pesquisados permitem identificar, de maneira mais adequada, como o Judiciário estadual cumpre as normas sobre transparência, visto que abrangem as diversidades econômicas, políticas e sociais das diferentes regiões país.

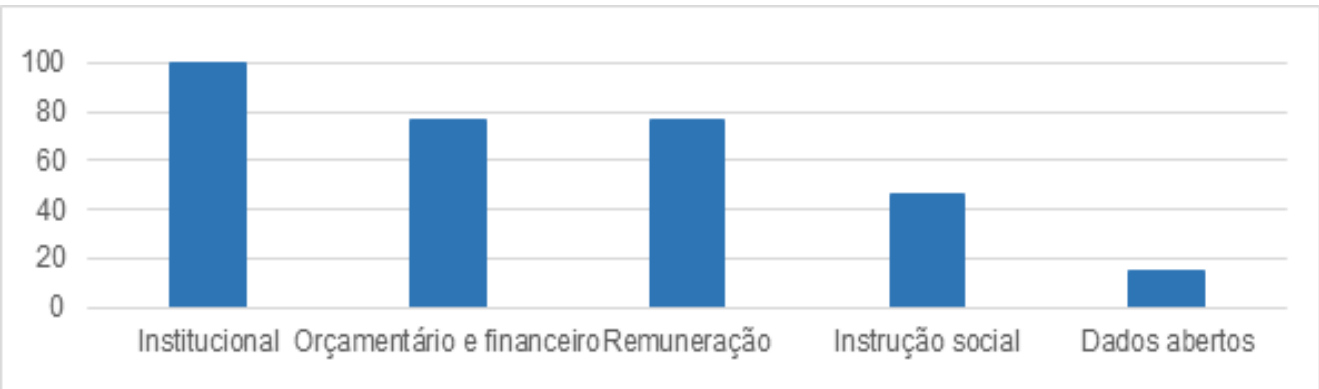
RESULTADOS E DISCUSSÕES

Verificação do cumprimento dos critérios de análise definidos

Conforme definido na metodologia, o atendimento dos critérios de análise estabelecidos – institucional, orçamentário e financeiro, remuneração, instrução social e dados abertos – depende do cumprimento da maior parte dos itens de observação que os compõem.

O Gráfico 1 demonstra a conduta desses Tribunais de Justiça com relação ao cumprimento dos critérios de análise definidos, informando o percentual de Tribunais de Justiça que cumpriram os diferentes critérios.

Gráfico 1. Percentual de atendimento aos critérios de análise definidos



Deve-se esclarecer que o exame da transparência ativa não considerou questões como a compreensibilidade e a acessibilidade das informações, o que provavelmente tornaria o resultado menos favorável.

Verificação do critério institucional

O critério institucional, formado por oito itens do roteiro de observações, foi atendido por 100% dos tribunais investigados, apresentando o melhor desempenho. Os itens de transparência checados nesse critério estão relacionados com a divulgação de informações que contribuem para melhorar o conhecimento da estrutura administrativa dos tribunais e de sua organização. Foi verificado, por exemplo, se os tribunais divulgam o quantitativo de cargos efetivos e comissionados, a relação de empregados terceirizados e o rol de servidores cedidos por outros órgãos do governo.

O Quadro 1 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra o resultado, por Tribunal de Justiça, do critério institucional e dos itens de observação que o compõe.

Quadro 1. Verificação do critério institucional e respectivos itens de observação

Critério institucional	Tribunal de Justiça (TJ)												
	PA	AM	RR	BA	PE	RN	SE	GO	MS	SP	ES	RS	SC
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Presença do ícone transparência na página do TJ, conforme previsto no artigo 1º, § 1º, da Resolução n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação do quantitativo de cargos efetivos e comissionados, na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação de membros da magistratura e demais agentes públicos, na forma do Anexo V da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Divulgação da relação de empregados de empresas contratadas pelo TJ, na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da relação de servidores e empregados, não integrantes dos quadros do TJ, cedidos por outros órgãos, na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Divulgação da relação de membros e servidores que participam de conselhos e assemelhados, externos à instituição, conforme previsto no artigo 6º, VII, "f", da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Divulgação do organograma do Tribunal de Justiça e das respectivas competências, conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Divulgação dos endereços, telefones e horários de atendimento dos órgãos do Tribunal de Justiça, conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1

Pode-se constatar que quase todos os itens que compõem o parâmetro institucional foram amplamente atendidos por todos os Tribunais de Justiça. A exceção diz respeito à divulgação da relação de membros e servidores que participam de conselhos e assemelhados, externos à instituição, exigência estabelecida pelo artigo 6º, VII, "f", da Resolução CNJ n.º 215 de 2015, que foi atendida por apenas 38% dos tribunais. Ressalta-se, ainda, que embora esse critério tenha sido atendido por todos os órgãos pesquisados, apenas três tribunais cumpriram todos os itens de observação que o compõem.

Verificação do critério orçamentário e financeiro

O critério orçamentário e financeiro é composto por itens de observação relacionados à necessidade de publicação pelo Judiciário estadual de informações sobre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. Um dos itens observados dispõe sobre o dever de informar os recursos recebidos do Tesouro federal ou estadual e as receitas diretamente arrecadadas. Foi observado também se os tribunais divulgam as despesas com pessoal ativo e inativo, despesas de custeio – que permitem identificar o gasto total com verbas indenizatórias (ajuda de custo e auxílio-moradia), com passagens e despesas de locomoção –, e despesas com investimento.

O Quadro 2 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra o resultado, por Tribunal de Justiça, do critério orçamentário e financeiro e dos itens de observação que o compõem.

Quadro 2. Verificação do critério orçamentário e financeiro e respectivos itens de observação

Critério orçamentário e financeiro	Tribunal de Justiça (TJ)												
	PA	AM	RR	BA	PE	RN	SE	GO	MS	SP	ES	RS	SC
	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1
Divulgação das despesas com pessoal e encargos sociais, e demais despesas com custeio, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Divulgação das despesas com investimentos e inversões financeiras, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação dos repasses do Tesouro federal ou estadual e das receitas diretamente arrecadadas pelo TJ, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1
Divulgação da dotação e execução orçamentária, na forma do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1

O critério orçamentário e financeiro foi satisfeito por 10 dos 13 Tribunais de Justiça examinados. Os resultados mostram que as despesas com investimentos e inversões financeiras foram adequadamente divulgadas por todos os tribunais investigados. Entretanto, mostram também que menos da metade dos tribunais pesquisados divulgaram todas as informações estabelecidas no roteiro de observações. Verifica-se ainda que os recursos recebidos do Tesouro estadual ou federal ou diretamente arrecadados pelos órgãos deixaram de ser divulgados, nos termos do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, por cinco tribunais.

Verificação do critério remuneração

O critério remuneração incorpora itens como o que trata da necessidade de divulgação da folha de pagamento de pessoal, na forma estabelecida pelo Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, o qual exige que a remuneração de cada servidor seja informada de forma detalhada (subsídios ou vencimentos, vantagens pessoais, indenizações e vantagens eventuais). Os demais itens observados tratam da necessidade de disponibilizar informações sobre a estrutura remuneratória dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e do subsídio dos magistrados.

O Quadro 3 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra o resultado, por Tribunal de Justiça, do critério remuneração e dos itens de observação que o compõem.

Quadro 3. Verificação do critério remuneração e respectivos itens de observação

Critério remuneração	Tribunal de Justiça (TJ)												
	PA	AM	RR	BA	PE	RN	SE	GO	MS	SP	ES	RS	SC
	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da estrutura remuneratória dos quadros de pessoal, na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da estrutura remuneratória dos membros da magistratura, na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Divulgação do detalhamento da folha de pagamento de pessoal, na forma do Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

O parâmetro remuneração foi atendido por 10 dos 13 tribunais pesquisados. Torna-se relevante destacar que todos os tribunais pesquisados disponibilizam a informação detalhada da folha de pagamento de pessoal. Por outro lado, apenas três divulgam a estrutura remuneratória dos membros da magistratura, nos termos exigidos no Anexo III, dado que não trazem as informações sobre o valor da gratificação pelo exercício na Justiça Eleitoral.

Verificação do critério instrução social

O critério instrução social, que abrange a divulgação de informações relacionadas às aquisições de bens e serviços (tais como os editais das licitações realizadas e os contratos firmados pelo tribunal), foi cumprido por menos da metade dos Tribunais de Justiça estaduais. Apesar do mau desempenho geral, os TJRS e TJSP tiveram um desempenho de 100% neste requisito, satisfazendo todos os itens do roteiro de observações.

O Quadro 4 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra o resultado, por Tribunal de Justiça, do critério instrução social e dos itens de observação que o compõem.

Quadro 4. Verificação do critério instrução social e respectivos itens de observação

Critério instrução social	Tribunal de Justiça (TJ)												
	PA	AM	RR	BA	PE	RN	SE	GO	MS	SP	ES	RS	SC
	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
Divulgação das informações concernentes a procedimentos licitatórios, conforme previsto no artigo 6º, VII, "a", da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
Divulgação das informações relativas aos contratos celebrados, conforme previsto no artigo 6º, VII, "a", da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1
Divulgação das respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, conforme previsto no artigo 6º, VIII, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1
Presença do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), destinado a orientar o público sobre a forma de acesso às informações e por meio do qual possam ser protocolados pedidos eletrônicos de informações, artigo 10 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0

Um dos itens examinados, de extrema importância para a facilitação do acesso à informação pelo cidadão, diz respeito à presença do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em sua página na Internet. Buscou-se verificar se esse canal trazia orientações ao público sobre a forma de acesso às informações e se permitia protocolo de pedidos eletrônicos de informações amparados pela LAI. O TJBA, por exemplo, possui o SIC, mas seu formulário eletrônico destinado às solicitações de informações não está habilitado. Dessa forma, consideramos que o referido tribunal não cumpriu a exigência normativa. Verificamos que somente 5 dos 13 órgãos analisados possuem o SIC na Internet, conforme previsto na Resolução CNJ n.º 215 de 2015.

Verificação do critério dados abertos

O critério dados abertos foi o que apresentou o pior desempenho. Esse critério reúne itens de observação que tratam da necessidade de divulgação, em formato aberto, de informações como: despesas de pessoal, investimentos e inversões financeiras; recursos recebidos do Tesouro federal ou estadual ou arrecadados pelo próprio órgão; dotação e execução orçamentária; estrutura remuneratória de membros da magistratura e servidores do órgão; detalhamento da folha de pagamento de pessoal, entre outras.

O Quadro 5 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra o resultado, por Tribunal de Justiça, do critério dados abertos e dos itens de observação que o compõem.

Quadro 5. Verificação do critério dados abertos e respectivos itens de observação

Critério dados abertos	Tribunal de Justiça (TJ)												
	PA	AM	RR	BA	PE	RN	SE	GO	MS	SP	ES	RS	SC
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
A estrutura remuneratória dos quadros de pessoal, divulgada na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foi publicada em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
A estrutura remuneratória dos membros da magistratura, divulgada na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foi publicada em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1

Todos os Tribunais de Justiça pesquisados, com exceção do TJES e TJRS, obtiveram uma performance insatisfatória neste quesito. Verifica-se, ainda, que dos 13 Tribunais de Justiça analisados, apenas 4 atenderam a pelo menos um item previsto no roteiro de observações, ou seja, divulgaram algum tipo de informação em formato de dados abertos: TJRS, TJSC, TJSP e TJES.

Vale ressaltar que embora todos os Tribunais de Justiça investigados tenham divulgado a folha de pagamento de pessoal de forma detalhada, apenas três deles, ou seja 23%, divulgam essas informações em formato aberto. De igual modo, todos os Tribunais de Justiça analisados divulgam a relação de empregados terceirizados e de servidores e empregados cedidos por outros órgãos, porém somente dois deles, isto é 15% divulgam tais informações em formato aberto.

Análise agregada dos resultados por Tribunal de Justiça

A fim de detalhar em que medida o roteiro de observações foi descumprido, elaboramos a Tabela 2, a qual permite visualizar o percentual de itens que compõem cada critério de análise, não observado pelos Tribunais de Justiça pesquisados.

Tabela 2. Quantitativo de itens de observação não cumpridos pelos Tribunais de Justiça

TJ	Institucional	Orçamentário e Financeiro	Remuneração	Instrução Social	Dados Abertos
PA	12,5%	25%	33,33%	75%	100%
AM	12,5%	0%	33,33%	50%	100%
RR	0%	0%	66,67%	25%	100%
BA	12,5%	25%	66,67%	100%	100%
PE	0%	25%	0%	100%	100%
RN	37,5%	50%	66,67%	75%	100%
SE	12,5%	50%	33,33%	25%	100%
GO	12,5%	25%	33,33%	25%	100%
MS	0%	0%	33,33%	75%	100%
SP	25%	50%	33,33%	0%	87,5%
ES	0%	0%	0%	50%	25%
RS	25%	0%	33,33%	0%	25%
SC	12,5%	0%	0%	25%	87,5%

Nota: o percentual é alcançado pela razão entre os itens não observados pertencentes a determinado critério de análise e o total de itens que compõem este critério.

Verifica-se que mesmo o critério institucional, cumprido por 100% dos Tribunais de Justiça, não teve todos os seus itens de observação atendidos por parcela significativa destes. Apesar de todos os tribunais pesquisados não atenderem de forma plena as exigências de transparência, os resultados obtidos, seja pelo exame dos critérios de análise ou dos itens de observação, demonstram que o TJES, TJRS e TJSC tiveram melhor desempenho que os demais. Os fatores que determinam essa diferença de desempenho não foram identificados neste estudo, pois essa análise não possui relação com o objetivo proposto, ficando essa possiblidade aberta a futuras investigações.

Discussões dos resultados obtidos na verificação da transparência ativa

Os resultados apresentados neste estudo indicam insuficiência de transparência ativa no Judiciário estadual, pois os Tribunais de Justiça analisados não atendem de forma ampla as obrigações de transparência previstas nas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, as quais regulamentam as exigências de divulgação de informação proativa previstas na legislação nacional (LRF e LAI). Essa divergência entre as exigências formalmente previstas e os fatos concretos revela indícios da presença de formalismo no Poder Judiciário. Tal fato, verificado na instituição do Estado responsável pela promoção da justiça e pela interpretação e aplicação da lei (Ministério da Justiça, 2013), é motivo de grande preocupação, pois abala a confiança da sociedade brasileira na integridade de suas instituições.

Os resultados evidenciam, ainda, baixa quantidade de divulgação de dados em formato aberto. Foi constatado que a maioria dos Tribunais de Justiça estaduais publica informações somente em formato PDF, o que dificulta o pro¬cessamento automatizado por máquinas, a visualização, a cópia e a indexação do conteúdo, prejudicando a transparência (Ministério da Justiça; 2013).

A divulgação pelo governo de dados em formatos abertos permite que os interessados utilizem as informações para criação de conteúdo, o que aumenta a transparência e torna o sistema de controle mais poderoso (Vaz, J. C.,Ribeiro, M. M.,Matheus, R. (2010); Ministério da Justiça, 2013), contribuindo, assim, para a efetividade da *accountability* (Schedler, 1999).

O alto índice de fornecimento de informações em formato PDF – além de demonstrar o descumprimento da LAI (artigo 8º, § 3º, II) e da Resolução CNJ n.º 215 de 2015 (artigo 5º, § 4º, II), que impõem a necessidade de divulgação de relatórios em formatos abertos e não proprietários – demonstra uma postura típica de uma estrutura burocrática e autoritária, que negligencia o estímulo ao controle social e institucional.

Assim, mesmo sendo o Judiciário o garantidor dos direitos individuais e coletivos, os resultados obtidos no exame da transparência ativa revelam, além do excesso de formalismo legal, indícios de insulamento e necessidade de amadurecimento democrático deste poder, demonstrando que não há um ambiente favorável ao adequado processamento da *accountability*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da análise demonstram que

os Tribunais de Justiça investigados não atendem de forma ampla as obrigações de transparência previstas nas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, que regulamentam as exigências de divulgação proativa de informações previstas na legislação nacional (LRF e LAI).

A baixa transparência identificada no estudo pode ser um obstáculo à efetividade da *accountability*, uma vez que sem transparência não se pode verificar as ações dos agentes estatais e, se necessário, penalizá-los (Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). Além disso, como já definido em Schedler (1999) e classificado em O'Donnell (1998), para o adequado processamento da *accountability* é imprescindível a existência de uma primeira dimensão, a transparência.

Adicionalmente, destaca-se a baixa divulgação de dados em formato aberto pelos tribunais analisados, o que impossibilita a manipulação, o filtro e o cruzamento desses dados (Vaz et al., 2010; Ministério da Justiça, 2013). A divulgação das informações em PDF evidencia, além de insuficiência de cultura democrática (dado que o avanço democrático depende da divulgação de dados abertos), que os tribunais não cumprem, em termos de transparência, a própria normativa de seu órgão de controle.

Ressalta-se, ainda, que a insuficiência de transparência no Judiciário Estadual não decorre da ausência de normas, visto que há uma estrutura normativa robusta (CF de 1988, LRF, LAI, Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015), que impõe exigências de transparência, mas sim da necessidade de aprimoramento da cultura democrática nesses tribunais, rompendo a tradição histórica de insulamento e baixa *social accountability*. Essas características estão, aparentemente, relacionadas ao que foi apontado na literatura, a saber: formalismo e características históricas e institucionais que tornam o Poder Judiciário brasileiro pouco transparente, insulado e propenso a manter seus atos e ações sob sigilo (Weber 1993).

Por fim, entendemos que há um processo cíclico que envolve transparência, *accountability* e democracia, uma vez que sem transparência não pode haver *accountability* e, consequentemente, democracia. Todavia, o incremento da transparência não depende apenas da vontade dos atores políticos, mas passa, obrigatoriamente, pela criação de uma cultura democrática pela sociedade (engajamento em associações, conselhos, entidades de classe, etc.).

Mesmo com as evidências encontradas, este estudo apresenta algumas limitações, entre as quais destacam-se: os resultados obtidos estão circunscritos à realidade encontrada no período de análise, aos itens de observações elaborados e aos respectivos critérios de análise definidos; a investigação foi realizada na metade dos Tribunais de Justiça existentes; e o estudo efetuou uma análise da transparência que privilegiou a dimensão processual e não a comunicacional, sendo essa última certamente mais útil do ponto de vista cognitivo.

Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se uma análise da transparência nos tribunais quanto à qualidade da divulgação da informação pública na Internet, pois há também o interesse social na compreensibilidade e acessibilidade dessas informações,

justificado por ações que visem a combater a corrupção, garantir a independência nas decisões do Judiciário e fomentar a transparência e a *accountability*. Outra linha de pesquisa seria a investigação da efetividade do sistema de controle no âmbito do Judiciário. Pode-se investigar, por exemplo, se os órgãos de controle têm acompanhado o cumprimento das normas de transparência e se, diante dos resultados apurados, têm sido atribuídos incentivos ou sanções aos responsáveis, pois, conforme colocado por Riggs (1964), a ausência de sanções aos infratores potencializa as práticas formalísticas.

Destacamos, para encerrar, que as questões aqui apresentadas são muito mais um ponto de partida do que um ponto de chegada de uma discussão mais ampla, urgente e necessária, que trata da essencialidade de uma efetiva transformação de instituições historicamente burocráticas em instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

Arantes, R. B.& Kerche, F. (1999). Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos Cebrape*, 54, 27-41.

Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010) Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: M. R. Loureiro, F. L.Abrucio, & R. S. Pacheco(Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109-147). Rio de Janeiro: FGV.

Artigo 19 (2019). *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014.* São Paulo: Article 19 e Open SocietyFoundations, 2014. Recuperado de http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso--%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o--P%C3%BAblica-em-2014.pdf.

Bobbio, N. (2000). *O futuro da democracia.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Comparato, F. K. (2004). O Poder Judiciário no regime democrático. *Revista Estudos Avançados*, 18(51),151-159. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103- 40142004000200008

Resolução n. 102, de 15 de dezembro de 2009 do Conselho Nacional de Justiça. *Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos.* Recuperado de http://www.cnj.jus.br/transparencia.

Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015. *Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Recuperado de http://www.cnj.jus.br/transparencia.

Cruz, C. F.; Ferreira, A.C.S., Silva, L. M, & Macedo, M.A.S.(2012).Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1),153-176. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008

Gil, A. C. (2010).*Como elaborar projetos de pesquisa* (4ª ed.). São Paulo: Atlas.

Helal, D. H., & Diegues, G. C. (2009). Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: Paradoxos na administração pública municipal de Caeté–MG. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(1), 23-45.

Jardim, J. M. (2012). A Lei de Acesso à informação pública: Dimensões político-informacionais. *Anais do XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 13.

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. *Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.* Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

Levine, D. M.,Berenson, M. L., & Stephan, D. (2005). *Estatística: Teoria e aplicações*. Rio de Janeiro: LTC.

Lima, M. M. B. (2005). Democracia no poder judiciário. *Revista Direito e Liberdade*, 1(1), 317-330.

Michener, G.,Moncau, L. F. M., & Velasco, R. (2016). *Avaliação de transparência do Estado brasileiro e do Poder Judiciário.* Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations.

Ministério da Justiça. (2013). *Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro.* Recuperado de http://www.cdes.gov.br/jspui/bitstream/11451/1046/1/Publicação--Diálogos-Sobre-a-Justiça.pdf.

Motta, F. C. P., & Alcadipani, R. (1999). Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*, 39(1), 6–12.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua nova,* 44, 27-54.

Olivieri, C. (2011). Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 45(5), 1395-1424. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007

Platt Neto, O. A.,Cruz, F.,Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2009). Publicidade e transparência das contas públicas: Obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.

Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade,* 13(30), 34-52. DOI: https://doi.org/10.5007/2175--8069.2016v13n30p34

Raupp, F. M.,& Pinho & J. A. G. (2016) Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51(3), 288-298. DOI: https://doi.org/10.1016/j.rausp.2016.02.001

Riggs, F. W. (1964). *A ecologia da administração pública.* Rio de Janeiro: FGV.

Silva, R. L., Hoch, P. A. & Santos, N. F. (2013). A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: Uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. *Anais do II Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade*, Santa Maria, RS, Brasil, 2.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.). *The self-restraing state. Power and accountability in new democracies.* Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Stiglitz, J. E.(2002). Transparency in government. In: The World Bank(Org.). *The right to tell: The role of mass media in economic development* (27-44). Washington DC.

TJDFT. (2018). *Conheça o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios: Uma justiça única.* Recuperado de http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2012/outubro/conheca-o-tjdft-uma-justica-unica.

Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, 67(7),191-228. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007

Vaz, J. C., Ribeiro, M. M. & Matheus, R. (2010). Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. *Cadernos ppg--au/ufba*, 9 (1).

Weber, M. (1993). *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: Crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes.

Weber, M. (1999). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva.* Brasília: UnB.

Zaffaroni, E. R. (1995). Poder judiciário: Crises, acertos e desacertos. São Paulo: *Revista dos Tribunais.*

Zuccolotto, R. & Teixeira, M. A. C. (2017). Transparência orçamentária: Razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 24(82). DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1984-9240822

CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA NEOLIBERAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD ESPAÑOL

Neoliberal economic and policy crisis in the Spanish National Healthcare System

Crise econômica e política neoliberal no Sistema Nacional de Saúde Espanhol

RESUMEN

La globalización económica y el avance de las políticas neoliberales en el mundo, junto con la privatización de los servicios sanitarios y el conflicto entre recursos disponibles y gasto, ha supuesto un mayor cuestionamiento sobre el sostenimiento del estado del bienestar. Los objetivos de la investigación han sido: identificar las consecuencias que han derivado de la crisis económica internacional, desencadenada en 2007-2008, y las políticas neoliberales en el sistema sanitario español desde 2013 a la actualidad; conocer su situación existente; y, realizar una propuesta de mejoras. Se partió de la hipótesis de que el recorte presupuestario aplicado como consecuencia de la crisis económica mundial y nacional podría haber sido determinante en la deconstrucción del sistema y en el aumento de los servicios sanitarios privados. Se utilizó un análisis documental de los estudios e informes efectuados por prestigiosos analistas, así como de diferentes organizaciones públicas y privadas relacionadas con el sector. De los resultados destaca el buen estado de salud del SNS, si bien es necesario abordar una serie de reformas (financiación, planificación, profesionales, política de medicamentos o sistemas de información, entre otras), y la necesidad inexorable de un Pacto Estatal por la Sanidad.

PALABRAS CLAVE: gobernanza, crisis económica, neoliberalismo, sistema nacional de salud español, sistema sanitario.

Marta Aguilar Gil[1]
maguilar6@us.es
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8038-3421

José María Bleda García[2]
jose.bleda@uclm.es
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6917-4645

[1] Universidad De Sevilla, España
[2] Universidad De Castilla-La Mancha, España

Sometido 11-03-2020 Aprobado 23-06-2020

Evaluado por el sistema *double blind review*.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.81182

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Economic globalization and the breakthrough of neoliberal policies in the world, together with the privatization of healthcare services and the conflict between available resources and spending, has led to further questioning about the maintenance of the welfare state. The objectives of the research have been: to identify the consequences that have resulted from the international economic crisis, triggered in 2007-2008, and neoliberal policies in the Spanish healthcare system from 2013 to date; to know its existing situation; and, to make a proposal for improvements. It was assumed that the budget cut applied as a result of the global and national economic crisis could have been decisive to deconstruct the system and increase the number of private healthcare services. A documentary analysis of the studies and reports carried out by prestigious analysts was used, as well as those prepared by different public and private organizations related to the sector. The results highlight the good healthcare status of the SNS, although it is necessary to address a series of reforms (financing, planning, professional, medication policy or information systems, among others), and the inexorable need for a State Pact for the Healthcare.

KEYWORDS: *governance, economic crisis, neoliberalism, spanish national healthcare system, sanitary system.*

RESUMO

A globalização econômica e o avanço das políticas neoliberais no mundo, juntamente com a privatização dos serviços de saúde e o conflito entre recursos e gastos disponíveis, levou a novos questionamentos sobre a manutenção do estado de bem-estar. Os objetivos da pesquisa foram: identificar as consequências que resultaram na crise econômica internacional desencadeada em 2007-2008 e as políticas neoliberais no sistema de saúde espanhol de 2013 até o presente; conhecer a situação existente; e fazer uma proposta de melhorias. Supunha-se que o corte no orçamento aplicado como resultado da crise econômica global e nacional pudesse ter sido decisivo na desconstrução do sistema e no aumento dos serviços privados de saúde. Utilizou-se uma análise documental dos estudos e relatórios realizados por experts, bem como de diferentes organizações públicas e privadas relacionadas ao setor. Os resultados destacam o bom estado de saúde do Sistema Nacional de Salud embora seja necessário abordar uma série de reformas (financiamento, planejamento, profissionais, política de medicamentos ou sistemas de informação, entre outros), e a inexorável necessidade de um pacto estadual para a saúde

PALAVRAS-CHAVE: *governança, crise econômica, neoliberalismo, sistema nacional de saúde da Espanha, sistema sanitário.*

INTRODUCCIÓN

La salud es uno de los pilares fundamentales del estado del bienestar; en España desde la transición democrática la institución sanitaria ha sido una de las que más se han desarrollado, siendo muy defendida por la población. De hecho, una de las mayores preocupaciones que tienen los españoles es la sanidad, ya que en las encuestas mensuales que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) figura, desde hace muchos años, como la tercera o cuarta preocupación, por detrás del paro, la política y la corrupción; incluso forma parte de la cultura española sobre el estado del bienestar y el gasto público, pues, tal como dice Lobo: "La opinión pública española es, aún más que las de otros países, abrumadoramente partidaria de dar prioridad al gasto público en salud, entre las distintas alternativas de utilización de los impuestos que pagan" (Lobo, 2017; 215). Por otra parte, los diferentes gobiernos, desde los años ochenta, han aplicado políticas sociales que benefician a la mayoría de la población, equiparándolas con las existentes en los países centroeuropeos y nórdicos. Sin embargo, con la entrada del siglo XXI, la globalización económica y el avance de las políticas neoliberales en el mundo, junto con la privatización de los servicios sanitarios y la colisión entre recursos

disponibles y gasto, ha supuesto que cada vez más se cuestione el sostenimiento del estado del bienestar, temas que a los autores de esta investigación nos han hecho ver como necesario profundizar en qué aspectos se ha visto afectado el sistema sanitario español.

En el año 2013 participamos en la European Sociologycal Association (ESA) 11 Conference, en Turín, con una comunicación denominada: "The Healthcare System in Spain: From Decetratization to Economic Current Crisis", que posteriormente fue ampliada y mejorada en un artículo publicado en la revista *Sociology and Anthropology*, donde analizamos la evolución del sistema sanitario español durante el período 1978-2013. En el mencionado artículo llegábamos a la siguiente conclusión: Con los nuevos tiempos en España, principalmente por la crisis económica y social que se está atravesando y por la llegada al gobierno de los conservadores, se está diseñando un nuevo escenario en el que aparecen los viejos debates dicotómicos entre lo público y lo privado. Todas las instituciones y organizaciones afectadas por la sanidad coinciden en que es necesario un cambio del Sistema Nacional de Salud, pero si bien los cambios son imprescindibles, estos deben hacerse de una manera consensuada entre todos los agentes de salud y deben ir más allá del color del partido que gobierne (Aguilar y Bleda, 2016; 313).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, hemos llevado a cabo una nueva investigación con los objetivos siguientes: Identificar las consecuencias que han derivado de la crisis económica internacional, desencadenada en 2007-2008, y las políticas neoliberales en el sistema sanitario español desde 2013 a la actualidad; Conocer su situación actual; y, Realizar una propuesta de mejoras. Partimos de la hipótesis de que el recorte presupuestario aplicado como consecuencia de la crisis económica mundial y nacional podría haber sido determinante en la deconstrucción del sistema sanitario público español y en el aumento de los servicios sanitarios privados. Para poder llevar a cabo la investigación hemos realizado un análisis documental de los estudios e informes efectuados por prestigiosos analistas, así como de diferentes organizaciones públicas y privadas relacionadas con el sector sanitario.

ANTECEDENTES

La Ley General de Sanidad (1986) fue desarrollada a lo largo de más de veinte años con diversas normas legislativas, que generalmente fueron apoyadas por los dos grandes partidos políticos (progresistas y conservadores, PSOE y PP); normas que regulaban, entre otras cuestiones: la gestión, la financiación, el gasto farmacéutico, la cohesión y la calidad, las profesiones o el personal sanitario. Normativa que fue configurando un Sistema Nacional de Salud cada vez más descentralizado, que facilitó, según Lamata: "una sanidad universal, accesible a todas las personas independientemente de su renta; un catálogo de los más completos de Europa; una buena formación de los profesionales; una buena atención primaria; unas infraestructuras amplias, y una buena dotación tecnológica. Los resultados en salud son de los mejores del mundo, el gasto sanitario es menor que en los países de renta equivalente" (Palomo et al. 2011; 103), pudiéndose afirmar que "nuestro país gasta en asistencia sanitaria pública lo que le co-

rresponde, dada su prosperidad económica" (Abellán, 2013; 321).

Es a partir del año 2006 cuando se inició una etapa de revisión de la Ley General de Sanidad, en general, y del Sistema sanitario español, en particular. Revisión que fue planteada desde diferentes organizaciones públicas y privadas con el fin de identificar los problemas existentes y proponer mejoras, dentro de un pacto global y consensuado entre todas las partes en materia sanitaria (Pacto Estatal por la Sanidad), considerando el papel fundamental del sistema sanitario como pilar del estado del bienestar y como uno de los patrimonios comunes del país que, no solo debería garantizar una asistencia sanitaria de calidad, sino que también debería ser un elemento de riqueza e innovación para la economía. Asimismo, se vio la necesidad de una reforma más profunda, en la que se abogaba por una nueva ley de sanidad, que abordase las siguientes cuestiones: cobertura sanitaria, organización territorial, financiación, régimen de personal y la provisión de tecnologías y medicamentos; pero sin olvidar que el fin de esa nueva norma habría de garantizar que el sistema nacional de salud debe ser un instrumento de cohesión social y con la meta de prestar atención sanitaria universal e igualitaria a todos los españoles (Rey del Castillo, 2006). Considerando a su vez, en opinión de Javier Rey, que "la amenaza más importante que se cierne sobre el mismo (SNS) ahora es la ruptura en las condiciones universales e igualitarias de la protección sanitaria que se pueden producir por la extensión de la intervención de las aseguradoras privadas en la gestión de la protección de determinados grupos de población" (Palomo et al, 2011; 88).

Este Pacto Estatal por la Sanidad, promovido fundamentalmente desde el gobierno socialista existente en esos años, fue cuestionado por la llegada al gobierno español del partido conservador mayoritario en el año 2011. Los conservadores amparándose en la crisis económica existente en esos años, plantearon nuevas actuaciones para reformar la Ley General de Sanidad, objetando fundamentalmente la descentralización de la sanidad en las Comunidades Autónomas y la sostenibilidad del sistema, y abogando por una gestión privada de los recursos públicos. Con ese planteamiento inicial el gobierno aprobó una nueva norma, Ley 16/2012, en la que se contempla: "La ausencia de normas comunes en el aseguramiento en todo el territorio nacional, el crecimiento desigual en las prestaciones del catálogos, la falta de adecuación de algunas de ellas a la realidad socioeconómica y la propia falta de rigor y énfasis en la eficiencia del sistema han conducido al Sistema Nacional de Salud a una situación de grave dificultad económica sin precedentes desde su creación. Se ha perdido eficacia en la gestión de los recursos disponibles, lo que se ha traducido en una alta morosidad y en un insostenible déficit en las cuentas públicas sanitarias. Se hace, pues, imprescindible la adopción de medidas urgentes que garanticen su futuro y que contribuyan a evitar que este problema persista" (Real Decreto-Ley, 2012; 31278).

La nueva norma apostó por un nuevo modelo de atención sanitaria, basado en la privatización de la gestión de los recursos públicos sanitarios, cuyas características principales son: propiedad pública, control público, financiación pública y gestión privada. Empezó a aplicarse, sobre todo, en las Comunida-

des Autónomas gobernadas por el partido conservador, principalmente en la Comunidad de Valencia y en la de Madrid. Lo que supuso un cuestionamiento por múltiples organizaciones sanitarias (Organización Médica Colegial, la Sociedad Española de Atención Primaria y Comunitaria, Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria), sindicatos de clase y profesionales, organizaciones de ciudadanos y de usuarios del sistema, etcétera. Las cuales pusieron en marcha diversas actuaciones para denunciar la deshumanización y el desmantelamiento del sistema sanitario público. Opinaban que las medidas contempladas en el Real Decreto podían hacer que los avances llevados a cabo en las tres últimas décadas se desvanecieran pudiendo volver cincuenta años atrás, y que con esas actuaciones no se resolverían los problemas del Sistema Nacional de Salud, sino que este sería más caro económicamente y conllevaría a una mayor desigualdad social; en definitiva, habría un retroceso y pérdida de derechos ciudadanos, lo que corresponde a un modelo ideológico neoliberal, en el que lo material estaría por encima de la salud. Considerando que la propuesta de privatización no garantizaría la sostenibilidad del sistema, no serviría para ahorrar significativamente y empeoraría el funcionamiento del sistema sanitario, llegando a plantear que no es la sanidad lo que peligraba, sino que era el Estado del Bienestar quien estaba en riesgo.

En el periodo 2010-2013 los presupuestos sanitarios en las Comunidades Autónomas disminuyeron, lo que conllevó un gran malestar social. Malestar que se vio reflejado en diversos estudios e informes. En una encuesta de la Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria (SEMFYC) se mostraba el rechazo de los profesionales sanitarios a las reformas privatizadoras, el 96,7 % estimaba que ellos pueden aportar soluciones que eviten la privatización de los servicios sanitarios. En el Barómetro social que realizó el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2019, se señalaba que la sanidad ha pasado de ser el año pasado el duodécimo problema de los españoles a ser actualmente el tercero. Por último, otro dato que demostraba este malestar era el aumento de las quejas ciudadanas a la institución del Defensor del Pueblo en los aspectos referidos a la reducción de las prestaciones sanitarias, en la exclusión de colectivos del ámbito de la protección de la sanidad pública, la financiación de los medicamentos, la supresión de centros de urgencia de atención primaria y la insuficiente dotación de personal sanitario. A este descontento ciudadano habría que añadirle el cuestionamiento de las normativas elaboradas por el actual gobierno conservador, pues todas las Comunidades Autónomas que no tenían el signo político conservador recurrieron la reforma a la máxima instancia judicial, el Tribunal Constitucional. No obstante, esta oposición social, profesional y política no influyó en las decisiones del gobierno central y de los gobiernos autonómicos conservadores para que siguieran adelante con el proceso de recortes sanitarios, ya que estos se extendieron a otras comunidades como Cataluña, Castilla-La Mancha y Galicia.

Es decir, al inicio del año 2013 el sistema sanitario español se encontraba en un escenario de incertidumbre sobre su futuro, ya que: los recortes en sus presupuestos económicos afectaban directamente a la reducción de los servicios y prestaciones a la mayoría de la población; las diferencias entre

unas comunidades autónomas y otras se ampliaban; se iniciaba una tendencia a una mayor utilización de los servicios sanitarios privados; no se abordaban nuevas formas de gestión económica; y, los organismos gubernamentales estatales (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Inspección Superior) no ejercían adecuadamente el control sobre el gasto sanitario (Aguilar y Bleda, 2016; 314); a lo que habría que añadir la aprobación de nuevas normas legislativas para impulsar la privatización de la sanidad pública.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

En el año 2013 nos encontramos con dos documentos que van a ser determinantes para el futuro del sistema: la Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS, y el Programa Nacional de Reformas 2012. Ambos documentos, según Sánchez-Bayle (Ruane et al. 2013; 25), suponen la contrarreforma sanitaria, ya que proponían fundamentalmente cinco tipos de medidas: 1) Instauración de copagos e incremento de los ya existentes sobre medicamentos, transporte sanitario, productos dietéticos, prótesis y orto prótesis, con un especial impacto en los pensionistas; 2) Eliminación de la financiación pública de un grupo importante de medicamentos; 3) Sacar fuera de la cobertura pública una serie de prestaciones, mediante cambios en la cartera de servicios; 4) Exclusión de la provisión sanitaria de los inmigrantes irregulares y trabas al reconocimiento de la cobertura pública a otros colectivos (mayores de 26 años sin trabajo); y, 5) Medidas sobre recursos humanos que aumentan el horario de los profesionales, limitar la cobertura de plazas al 10 % de las que queden vacantes, etcétera.

A lo anterior habría que añadir el incremento de la privatización de los servicios sanitarios y la insostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. Desde el gobierno conservador se ha mantenido constantemente que la gestión pública es más costosa que si esta fuera privada, consideran que un modelo basado en el mercado y la competencia es más eficiente, con menos recursos se obtendrían mejores resultados. Sin embargo, esa premisa no está demostrada pues según los datos aportados por Manuel Martín nos dicen que "los países con modelos basados en el aseguramiento privado (Países Bajos, Francia, Alemania) tienen un gasto muy superior al de los países con sistema nacional de salud (Reino Unido, España, Suecia o Italia) en el que las aseguradoras tienen un papel secundario" (Sánchez Bayle, 2013; 26). Pese a esto, en España la privatización ha aumentado en los últimos años, afectando al aseguramiento, financiación, gestión y provisión del sistema sanitario público, ya que vincula el derecho a la asistencia sanitaria a la cotización de los trabajadores, impone el copago sanitario, y cede la gestión y provisión de servicios a empresas privadas. De hecho, las cinco grandes empresas del sector sanitario privado han visto como su facturación en los últimos años aumentaba en miles de millones de euros.

Así mismo, el gobierno del PP ha sostenido que debido a la crisis económica global era necesario hacer recortes presupuestarios si se quería que el Sistema Nacional de Salud fuera sostenible, y con sus actuaciones logró una reducción del gasto público y un aumento del gasto sanitario privado, aunque al final este mayor gasto privado consiguió

que el endeudamiento fuera mayor, lo que, según Lores, "sugiere que a más privatización sanitaria menor eficiencia" (Sánchez Bayle, 2013; 78). Estos recortes económicos supusieron una disminución del gasto sanitario público, que junto con los intentos de privatización de lo público, fue percibido por la población como una alarma de deterioro consciente del SNS, que según ciertos autores no es cierto, pues desde la crisis no ha se ha dado ninguna concesión sanitaria al sector privado, todas las existentes son anteriores (Sevilla y Riesgo, 2018; 22-23).

Estas medidas restrictivas fueron tomadas fundamentándose en las consecuencias de la crisis financiera que sacudió a España, la situación socioeconómica a principios del año 2013 era alarmante: el paro superaba el 25 %, siendo aún mayor el de los jóvenes, que llegó a alcanzar casi el 60 %, las tasas de pobreza aumentaron y la deuda pública ascendió al 93,8 %. Medidas que fueron muy polémicas y rechazadas por organizaciones públicas y privadas, pero sobre todo por la movilización de los profesionales y de los ciudadanos, dudando de su eficiencia y evitando su aplicación en varias comunidades autónomas, llegando a intervenir los tribunales de justicia para su paralización (Legido-Quigley, 2013); e incluso el Consejo de Estado, en 2014, instó al Ministerio de Sanidad a retirar el sistema de copago en el transporte de ambulancias por injusto, posteriormente el gobierno paralizó la aplicación del copago al transporte no urgente de ambulancias, las prótesis, ortesis y alimentos especiales. Hay profesionales que opinan que el sistema de copagos es injusto, insolidario, rompe la accesibilidad y equidad del SNS y tiene efectos negativos sobre la salud de la población (Martín, 2014; 50-52).

El sistema de copago de los medicamentos llevó a que una parte de la población, sobre todo la más envejecida y la que contaba con menos recursos económicos, no pudiera acceder a los medicamentos necesarios para su patología. Situación que se vio todavía más agraviada por la subida de los precios de los medicamentos, lo que lleva a plantearse si los medicamentos son ¿un derecho humano o un negocio? En un ensayo realizado por varios profesionales del sector se llega a afirmar que es necesario controlar el precio de los medicamentos para que su accesibilidad sea posible para toda la población, y que el papel de los Gobiernos y de los Parlamentos es fundamental, ya que son ellos los que aprueban y cambian las leyes, y establecen los organismos que autorizan los medicamentos y fijan sus precios, sin embargo consideran que "Los gobiernos no cambiarán el sistema, no recuperarán un equilibrio razonable con las corporaciones farmacéuticas y financieras si no hay una movilización social importante y sostenida" (Lamata et al., 2017; 238). No obstante, en los últimos años se ha controlado el gasto sanitario de los medicamentos debido a la prescripción por principio activo, el uso de genéricos y las compras centralizadas o subastas (Martínez Olmos, 2017; 66).

A su vez, Sánchez Bayle opina que detrás de esos recortes económicos, reducción de prestaciones y privatización de la gestión y de los servicios está la ideología neoliberal, que pretende favorecer el aseguramiento privado y segmentando "la asistencia sanitaria con un sector privado que atienda a las clases alta y media-alta y el establecimiento de una nueva beneficencia para los sectores asalariados con menor poder adquisi-

tivo…, parados y pensionistas" (Sánchez Bayle, 2014; 11). Así mismo, valoraba que el proceso privatizador, en el año 2013, en las comunidades autónomas podría clasificarse en tres grupos: 1. Con elevado grado de privatización: Cataluña, Valencia, Madrid, Baleares y La Rioja; 2. Con moderado grado de privatización: Galicia, Cantabria, Murcia, Castilla y León y Canarias; 3. Con un bajo grado de privatización: Navarra, Andalucía, Aragón, Asturias y País Vasco.

Desde la aplicación de la nueva normativa, así como de los recortes presupuestarios y la privatización de la gestión de los servicios públicos se han realizado diferentes estudios e informes analizando sus consecuencias. Uno de ellos es un informe exhaustivo y profundo, realizado en el año 2013 por la Asociación de Economía de la Salud (AES). Destacan el cuestionamiento de la financiación autonómica actual, ya que debido a ella se ha llegado a una mayor insuficiencia financiera y a una mayor inequidad relativa entre las diferentes comunidades autónomas, así como que para las reformas tomadas en los últimos años no se ha tenido en cuenta la óptica clínica y el profesionalismo, ni la participación de la ciudadanía (AES, 2014). Otro informe, que ha elaborado un diagnóstico del SNS, es el realizado por la Fundación Alternativas en el año 2014, en el que participaron expertos en gestión y profesionales sanitarios, con el fin de identificar los problemas derivados de la crisis y proponiendo soluciones a los mismos, tales como la necesidad de redefinir las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, elaborar una nueva ley general de sanidad, crear un nuevo órgano de coordinación y gobierno del SNS, e integrar todos los sistemas públicos de protección sanitaria en un sistema único que atienda a todos los ciudadanos (Rey, 2015). Y, por último, en una investigación realizada por dos prestigiosos estudios del sector, de los autores, Sevilla y Riesgo, se señala que los recortes afectaron a los siguientes colectivos: los profesionales (baja de salarios y menos empleados), la industria farmacéutica (baja de precios y el copago), las inversiones (muy reducidas), los ciudadanos (inmigrantes y pensionistas), la investigación (baja del presupuesto), y el sistema privado concertado (baja de los conciertos) (Sevilla y Riesgo, 2018; 51).

Desde organizaciones privadas también se han realizado estudios para conocer el funcionamiento del sistema sanitario español. La Fundación Gaspar Casal, en 2016, hizo una investigación para identificar 250 indicadores de la gestión sanitaria con el fin de obtener un escenario situacional tras la crisis por la que estaba atravesando el país. Muestran cómo la presión asistencial disminuyó, en el periodo de 2012 a 2014, a pesar de la reducción de la población, debido al envejecimiento de la población y, tal vez, al aumento de las tasas de pobreza. Para ese mismo tramo temporal las tasas del personal sanitario o bien se mantuvieron inalteradas o tuvieron un crecimiento mínimo, y las tasas de camas hospitalarias disminuyeron. Señalan que el gasto sanitario público disminuyó, pero que debido a las políticas de contención del gasto y redistribución de las partidas atenuaron el impacto de la atención sanitaria en la población, llegando a afirmar que: "Los efectos de la crisis, no han empañado los esfuerzos del colectivo que integra el sistema nacional de la salud y su gestión, implicación personal y racionalización del uso de los recursos, (que) arrojan este balance positivo" (De Llano, 2017; 316). Datos que contrastan

con la disminución de la satisfacción del ciudadano, que se ha visto reducida en un 2,7 % en ese periodo temporal.

Otro de los grandes debates que han surgido en los últimos años es la no sostenibilidad del sistema sanitario, pues si partimos que generalmente el gasto sanitario es superior al ritmo del crecimiento del PIB de los países, con la crisis económica el sector se ha visto afectado aún más, debido al decrecimiento de la economía, la baja de ingresos económicos y la constricción económica derivada de los compromisos con la Unión Europea: "Nuestro SNS está inscrito en un marco determinado por el sistema fiscal español y las reglas y el orden europeo de estabilidad y crecimiento que no se pueden soslayar" (Lobo, 2017; 75). Un análisis del SNS elaborado por el European Observatory on Health Systems and Policies observa que la sostenibilidad de sistema a largo plazo es preocupante como derivación, entre otros aspectos, del aumento de los tiempos de espera para la atención especializada y las intervenciones quirúrgicas, así como de la reducción en la dispensación de medicamentos de alto valor (AA.VV. 2018; 154). Lo que unido al fracaso de las políticas de austeridad aplicadas por el gobierno conservador, la baja en la recaudación de ingresos en las propias Comunidades Autónomas y el no llevar a cabo las reformas estructurales necesarias hace peligrar la sostenibilidad del sistema. Si bien, hay que resaltar que la recuperación económica iniciada en los años 2014 y 2015 ha posibilitado el aumento del gasto público en sanidad (Lobo, 2017; 170; Sevilla y Riesgo, 2018; 42).

Desde el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social se realizan informes y estudios para conocer la realidad sanitaria del país. El efectuado por un equipo de investigadores académicos, en el año 2017, aborda las consecuencias de la crisis económica sobre la salud de las personas residentes en España. En él se concluye que la crisis no ha afectado, a corto plazo, a la salud de la población en general, a excepción de la salud mental, aunque existen diferencias entre grupos sociales y por estatus de ocupación. Señalan que la opinión de los ciudadanos sobre la calidad de su sistema sanitario y su funcionamiento no consideran que se haya visto perjudicado por la crisis, si bien hay una sensación de empeoramiento en las consultas de atención primaria, especializada y hospitalaria. Inciden también en que hay que estar a la expectativa sobre la evolución de los indicadores socioeconómicos y sus consecuencias a medio-largo plazo en la salud de los ciudadanos (Ministerio de Sanidad, 2018.a; 201-209). En otro informe, realizado por el Ministerio, se compara el SNS español con los países de su entorno, sobresaliendo que España ha hecho un evidente esfuerzo pasando de un 6,4 % del PIB en 2001 a un 9,2 % en 2015, lo que ha supuesto un incremento de un 35 %, posicionándose así en el cuarto lugar de la UE28, detrás del Reino Unido, Países Bajos y Suecia; así como, que la accesibilidad de los pacientes a la atención sanitaria es mayor que la media europea (Ministerio de Sanidad, 2018.b).

Otros estudios nos dicen que, si bien España ha podido pagar su sistema público de salud, ha habido un "incremento de las desigualdades, las dificultades para la movilidad de los pacientes en el territorio del Estado al salir de su Comunidad de residencia y necesitar asistencia sanitaria en otra Comu-

nidad…, aumento de las listas de espera o las diferencias de acceso a fármacos y otras prestaciones como el derecho a la muerte digna" (Martínez Olmos, 2017; 33).

Según Sevilla y Riesgo (2018) el SNS goza de buena salud, aunque la crisis le haya supuesto padecer deterioros y transformaciones; piensan que la sostenibilidad del sistema sanitario público depende más de su necesidad de adaptación a una sociedad cambiante, cuyos enfermos y tratamientos evolucionan, que de enemigos externos (ideológicos o económicos). A su vez, destacan que el sistema sigue siendo excelente en cuatro aspectos: nivel profesional de médicos y enfermeros; el sistema de formación MIR; los trasplantes; y, la organización de la investigación; lo que viene refrendado, de alguna manera, por el Barómetro Sanitario de 2017, en el que los españoles dan un 6,6 a la sanidad pública, la nota más alta en los últimos diez años, y calificando a los profesionales sanitarios y la atención prestada en atención primaria y especializada con una nota superior a 8 sobre 10 (Ministerio de Sanidad). Datos también avalados por el informe Bloomberg Healthiest Country Index 2019, en el que se recoge que España es el país más saludable del mundo, con una puntuación de 927 sobre 100, tras superar seis posiciones en los últimos dos años, resaltando su dieta alimenticia y la accesibilidad a los servicios de atención primaria; aunque habría que hacer la puntualización que la dieta mediterránea cada vez la práctica menos población y los servicios de atención primaria están siendo muy cuestionados en la actualidad.

A lo anterior, habría que añadir que quizás la crisis no ha afectado más a la salud y al bienestar de las personas, debido al prolongamiento de las ayudas económicas a las personas desempleadas una vez que dejaron de percibir el subsidio del desempleo y al mantenimiento de las pensiones (Ministerio de Sanidad, 2018 (a); 212).

Ahora bien, algunos de los autores citados más arriba, contemplan la existencia de siete problemas estructurales que hay que encarar: financiación, gobernanza, personal, profesionalización directivos, autonomía de los centros, compras y evaluación. A los que Félix Lobo añade cuatro grandes problemas: la cultura existente de defensa del Estado del Bienestar y un gasto público que favorece el derroche; la desintegración de la asistencia sanitaria (primaria y especializada) y de los cuidados de larga duración y atención social; una inadecuada dotación de personal e incentivos, con problemas de productividad y rendimiento; y, falta de una aplicación sistemática de la evaluación de las tecnologías sanitarias con carácter normativo (Lobo,2017; 240 y ss.).

Las comunidades autónomas siguen siendo las responsables del gasto en sanidad, cuyos ingresos vienen de la aportación estatal y de su política fiscal en la recaudación de impuestos, lo que supone básicamente una insuficiencia financiera y asimétrico compromiso fiscal; cuyos problemas más importantes derivan: de la desigualdad en el número de habitantes en una comunidad y otra; de que las comunidades autónomas confían en que al final el Estado se va a hacer cargo del coste sanitario real; y, de la confusión de competencias estatales y regionales (Lobo, 2017; 109-110). Esa insuficiente y desigual financiación de los servicios regionales de salud puede condicionar en el futuro la sos-

tenibilidad del sistema, ya que se prevé un aumento del gasto sanitario, debido al envejecimiento de la población española, el aumento de la patología crónica y la necesidad de invertir en nuevas tecnologías, lo que afectaría más a unas comunidades que a otras (Martínez Olmos, 2017; 33-37). Aunque según el Plan de estabilidad del Reino de España, la previsión es una contención del gasto público en sanidad e incluso un declive, lo que, según Sevilla y Riesgo, es muy difícil de cumplir (2018; 66). No obstante, según datos aportados por el Círculo de la Sanidad el gasto sanitario tuvo un aumento del 6,21 % para el periodo 2012-2016, siendo la contribución de la Administración Central un 4,63 % menor, mientras que las Comunidades Autónomas lo aumentaron en un 4,78 % (De Llano y Coduras, 2018; 323). Evolución que confirma un reciente informe de la OCDE (2019): el gasto en sanidad per cápita en España ha crecido levemente en 2018, respecto a 2017, superando la inversión hasta los 3.055 euros, acercándose así a la media de los países analizados, que está en los 3.616 euros.

En aras a un control del gasto sanitario dedicado a los medicamentos se han llevado a cabo políticas de prescripción por principio activo, uso de genéricos, compras centralizadas o subastas, lo que ha condicionado, por otro lado, la sostenibilidad del actual modelo de oficinas de farmacia (Martínez Olmos, 2017; 66); sin embargo, sigue sin que haya obligatoriedad de evaluar la eficiencia de los medicamentos innovadores. Por otro lado, existe un debate en torno a los medicamentos biosimilares donde "los gestores públicos de los sistemas universales de salud europeos contemplan (esperanzados) los biosimilares como un factor determinante para garantizar, de forma sostenible, el acceso del conjunto de la población a los nuevos tratamientos basados en medicamentos biológicos y desterrar los posibles focos de inequidad en el mismo, sociales o territoriales" (Zaragoza et al., 2017; 60).

En cuanto al sector sanitario privado, este va aumentando su presencia en el sistema sanitario español, y según un estudio realizado por Antares Consulting para la Fundación Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad (IDIS), correspondiente a datos del año 2017, se muestra como sus indicadores de calidad están "en línea o con mejores resultados que los sistemas sanitarios públicos o privados de nuestro entorno" (Antares, 2018; 88), afirmando que sus centros y prestaciones son eficientes en la gestión de los recursos, excelentes en la accesibilidad, con resultados óptimos y están comprometidos con la calidad y la transparencia de la información. Datos que también son corroborados en un estudio realizado por la Fundación Gaspar y Casal, en el que analizan algunos casos donde ha habido concesiones para una gestión privada, concretamente el modelo de Alzira, y en el que, entre otras cuestiones, concluyen que "no hay que ir en contra del mantenimiento del sistema de concesiones, sino a favor de mejorar su marco de provisión, su mayor control y alcance de su evaluación" (López y Del Llano, 2017; 238).

Otro informe de la Fundación IDIS considera que, en el año 2018, el sector privado sanitario "representa un elevado peso en el sector productivo español en términos de PIB, libera recursos de la sanidad pública, mejora la accesibilidad de la población a la asistencia sanitaria, colabora con el sistema públi-

co, investiga y desarrolla actividad de alta complejidad por medio de la más avanzada tecnología, persigue la mejora continua de la calidad en la prestación asistencial, y genera empleo en la sociedad española, contribuyendo además en la formación pre y post-grado de los profesionales sanitarios" (IDIS, 2018; 5). Por lo tanto, consideran que es necesario continuar con la colaboración pública-privada. Esa colaboración, junto a la disminución de los recursos económicos en el sector público, está condicionando la facturación de las grandes empresas sanitarias privadas (Quironsalud, Vithas-Nisa, HM, HLA y Hospiten), pues solo estas suman más de 3.900 millones de facturación; ingresos que han aumentado como consecuencia de las privatizaciones y conciertos, así como del aseguramiento privado. Lo que quizás, y si atendemos a lo sugerido en un informe realizado por el Círculo de la Sanidad, la situación actual puede empujar a que los ciudadanos que puedan opten por una doble cobertura (De Llano y Coduras, 2018; 331), escenario que ya se viene produciendo lentamente desde años atrás.

Por último, hay que reseñar que el gobierno progresista, salido de un pacto entre la mayoría de los partidos políticos del Parlamento español, en el año 2018, aprobó un Real Decreto Ley 7/2018, en el que se regula el acceso universal al Sistema Nacional de la Salud, dirigido especialmente a colectivos vulnerables, amenazados por la exclusión social, como son los extranjeros no registrados ni autorizados a residir en España. Si bien, en los primeros meses del año 2019, varias organizaciones (Asociación Española Contra el Cáncer o Médicos del Mundo) han denunciado públicamente que no se cumple con la legislación vigente, y que se sigue excluyendo a ciertos colectivos de la atención sanitaria, tales como enfermos de cáncer, pacientes de VIH, embarazadas o menores (eldiario.es. Febrero, 2019), o bien la red de salud mental es insuficiente y poco adecuada a las necesidades actuales.

PROPUESTAS Y MEJORAS

En el presente apartado vamos a recoger las propuestas que se han hecho desde varias organizaciones públicas y privadas, así como investigadores de prestigio, que hemos mencionado a lo largo de todo el capítulo.

Existe una unanimidad en cuanto a que en España el Sistema Nacional de Salud está muy sano, pero que es necesario para que sea sostenible que se realicen una serie de reformas de adaptación a los tiempos actuales, atendiendo, a su vez, a las necesidades y demandas de los distintos actores implicados en el sistema sanitario.

Una de las principales reformas que habría que hacer frente es la financiación del SNS, pues el gasto sanitario sigue sufragándose con cargo a déficit; situación que habría que cambiar, principalmente en la capacidad recaudatoria que afecta al sistema fiscal y al crecimiento económico. El sistema sanitario debería contar con una financiación suficiente y con evaluación, que tuviera en cuenta las siguientes líneas: una contabilidad de costes, avanzar en la corresponsabilidad fiscal, un fondo estatal, un sistema de facturación automática entre comunidades autónomas, y un sistema de información (Sevilla y Riesgo, 2018; 271).

El SNS hay que reformarlo inexorablemente, sobre todo para su sostenimiento a medio y

largo plazo. El economista Félix Lobo expone que hay que desarrollar un plan conjunto de reforma que contemple: el buen gobierno del sistema sanitario y sus organismos, la integración de los servicios asistenciales, la aplicación sistemática de la evaluación de tecnologías sanitarias, y la reforma del estatuto del personal. En especial, piensa que es necesaria la planificación de la incorporación de las grandes innovaciones terapéuticas, pues ello valdría para determinar las necesidades de salud de la población, definir los servicios sanitarios adecuados a la realidad, y considerar la productividad de los profesionales y los servicios (Lobo, 2017; 76, 278). Reformas que también son vistas como fundamentales por Martínez Olmos, en lo referente a la integración de los servicios de atención primaria y los de la especializada, así como los sanitarios y los sociales, fundamentalmente por la patología de los pacientes crónicos (Martínez Olmos, 2017; 35). Igualmente, ambos autores ven como imprescindible el tener que abordar las cuestiones relativas al personal sanitario, para lo que Lobo propone el establecimiento de un sistema moderno, flexible y eficiente de relaciones laborales; mientras que, para el segundo, es imprescindible la dotación de nuevos profesionales, no solo cuantitativamente, sino cualitativamente, pues hay que adaptarse a las necesidades actuales y futuras.

En esas reformas habría que poner especial énfasis en la política de medicamentos. Es ineludible redefinir la política de genéricos, que cuente con una estrategia para asegurar eficiencia y calidad, y en la que se impliquen las organizaciones profesionales y las asociaciones de pacientes en los procesos de decisión ante las innovaciones, el precio de las mismas y el uso y acceso de los pacientes (Olmos, 2017; 34, 35). En esta misma línea se manifiestan otros autores, afirmando que el acceso a las medicinas es un derecho humano fundamental, por lo que estiman apropiado el que los Gobiernos y los Parlamentos deben garantizar el acceso justo a los medicamentos y hacer frente a los abusos de las patentes; pero que para ello consideran imprescindible la movilización de la sociedad civil (Lamata et al., 2017; 221 y 238). Por su parte, la industria farmacéutica valora como necesario construir un modelo de desarrollo y penetración de los medicamentos biosimilares que sea sensato y racional, combinando la sostenibilidad presupuestaria, garantizando ahorros de costes sostenibles y la accesibilidad universal a los tratamientos (Zaragoza et al.; 2017; 60).

Otra reforma necesaria afectaría a los sistemas de información, estos deben ser modernizados con el fin de mejorar el conocimiento sobre el efecto de la crisis económica en la salud y bienestar de la población, y tener así los instrumentos y los datos adecuados para encarar los retos actuales. (Mº Sanidad, 2018 (a); 211-216); la historia clínica digitalizada y la transparencia de la información permitiría una evaluación de las políticas públicas, lo que posibilitaría que los actores implicados (profesionales, ciudadanos, pacientes) conociesen más adecuadamente la realidad sobre las prioridades y la eficiencia de esas políticas.

La colaboración entre los servicios públicos y los privados es otro reto que habría que afrontar. En este sentido, Sevilla y Riesgo defienden la colaboración sanitaria pública-privada, pues entienden que ello no es una amenaza para el SNS (2018; 111). En esta

misma dirección se manifiestan otros autores, aunque matizando que siempre y cuando se dispongan de garantías de calidad en la prestación de los servicios, exista una transparencia para asegurar los resultados de salud y un conocimiento de los costes económicos, y se dé una mayor eficiencia social de las inversiones en salud, tanto públicas como privadas (Martínez Olmos, 2017; 73).

Por último, tal como decíamos antes, existe una unanimidad en reformar el SNS, además se da también una coincidencia entre la mayoría de las organizaciones, estudiosos, profesionales y políticos, en la necesidad de materializar un Pacto Estatal por la Sanidad. Pacto que debería hacer afrontar los siguientes retos: 1. Lograr un compromiso de la población en el mantenimiento de su propia salud y en la sostenibilidad del sistema. 2. Poner al paciente en el centro. 3. Orientación a los crónicos. 4. Introducción a la medicina personalizada de precisión. 5. Transformación digital. 6. Los retos de introducción de nuevas tecnologías. 7. Un marco claro para la colaboración público/privada (Sevilla y Riesgo, 2018; 225). Para que esto sea posible, es necesario que el SNS cuente ineludiblemente con la participación directa y deliberativa de los profesionales sanitarios, los ciudadanos, los pacientes y los responsables políticos en la toma de decisiones (Martínez, 2017; 37, Aguilar y Bleda, 2018; 139).

Si se acometieran estas propuestas para mejorar el SNS, podríamos, tal como se aporta en un estudio de Antares Consulting (2018), no solo mejorar la salud, sino también crear riqueza, desarrollar la medicina y crear puestos de trabajo.

CONCLUSIONES

Da la sensación de estar siempre dando vueltas alrededor del mismo árbol sin alcanzar un objetivo común, a no ser que el objetivo sea el de dar vueltas continuamente. Si todos consideran que el SNS está muy bien de salud, si los indicadores son positivos, hasta el punto de que en el último ranking mundial España es el país más saludable del mundo, si están identificadas las reformas necesarias para que el sistema sanitario sea sostenible, si se ve imprescindible hacer un Pacto Estatal por la Sanidad en el que estén implicados todos los actores que forman parte de él, si todo esto es así ¿por qué no se hace ese Pacto y se abordan las reformas? Desde antes del inicio de la crisis económica ya se veía como inexcusable una reforma del SNS, con el fin de que este fuera sostenible y se adaptase a las necesidades de la sociedad actual; los partidos políticos, los agentes sociales, las organizaciones de profesionales, de pacientes y la sociedad civil han debatido en múltiples ocasiones las reformas, han elaborado informes, estudios, etcétera., sin embargo, todo ello no ha llegado a ningún fin. La utopía del Pacto de Estado por la Sanidad está pendiente.

En cuanto a los miedos y temores existentes al principio de la crisis del posible desmantelamiento del SNS por el gobierno conservador, así como por los gobiernos regionales donde los conservadores tenían mayoría en los Parlamentos, se disiparon, no tanto por una marcha atrás en su política sanitaria por cuestiones electorales, sino por la fuerza del movimiento de la población, por medio de varias organizaciones de diverso tipo, y las sentencias jurídicas que impidieron el de-

sarrollo de un modelo de privatización de la gestión pública sanitaria. Tal vez, si no hubiera existido este movimiento civil (mareas blancas) hoy el SNS no estaría en la situación en la que está, tal como le ocurrió al National Health Service (NHS) británico en el año 2013, que tras unos recortes económicos elevadísimos y la privatización de gran parte de la atención sanitaria pública, se encuentra en la actualidad fragmentado y privatizado en su mayoría.

En el debate sobre la colaboración de la sanidad pública y la privada, se impone, cada vez más, que es conveniente y que sería beneficioso para ambas partes. Sin entrar en profundidad, para que esa colaboración fuera posible, antes debería articularse una evaluación por resultados y la puesta en marcha de mecanismos que posibilitaran la transparencia y la rendición de cuentas, pues precisamente uno de los problemas que han existido en la privatización de la gestión de ciertos servicios públicos es la carencia de esos mecanismos de control.

En el momento de hacer la última revisión del artículo para su publicación los sistemas sanitarios mundiales se han visto afectados por una pandemia debido al coronavirus (Covid-19), produciéndose una gran crisis sanitaria, lo que ha supuesto una amenaza para esos sistemas y hemos podido ver que debilidades existían. Esa grave situación ha venido a demostrar que los resultados obtenidos en nuestra investigación identificaban claramente los déficits del sistema sanitario español, algunos de ellos derivados de la crisis económica y de las políticas neoliberales aplicadas, sobre todo las referentes a los recortes económicos en infraestructuras y de personal sanitario, así como que las propuestas de mejora sugeridas iban en la dirección adecuada. España, desde 2007, ha perdido más de 8.400 camas hospitalarias, y cuando llegó la crisis del Covid, hace apenas tres meses, Alemania disponía de 25.000 camas con respiradores y 29,2 camas de cuidados intensivos por cada 100.000 habitantes, mientras que España tenía 9,7 por cada 100.000 habitantes, según datos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat). Esta nueva crisis pone de relieve la necesidad de intervenir, sin más dilación, en solventar los fallos estructurales del sistema, para lo que será necesario detectarlos con rigurosidad científica, con la finalidad de que los políticos puedan aplicar las políticas adecuadas a la realidad social-sanitaria actual, pues las consecuencias de la crisis no solo serán sanitarias, sino también sociales, ya que probablemente se vean reducidas las rentas económicas y aumente el desempleo. Por último, resaltar que esta crisis sanitaria ha podido ser abordada en España fundamentalmente por la excelente formación y compromiso de los profesionales sanitarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abellan, J.M. (Dir.), Martinez, J.E, Méndez, I., Sánchez, F.I. (2013). *El sistema sanitario público en España y sus comunidades autónomas. Sostenibilidad y reformas.* Fundación BBVA, Madrid, España. Recuperado de https://www.fbbva.es/wpcontent/uploads/2017/05/dat/DE_2013_IVIE_sistema_sanitario.pdf

Aguilar, M., & Bleda, J.M. (2016), The Healthcare System in Spain: From Decentralization to Economic Current Crisis. *Sociology and Anthropology*, 4(5) 306-314. DOI: 10.13189/sa.2016.040502

Aguilar, M., & Bleda, J.M. (2018). El modelo de participación ciudadana en salud en Puertollano (España): Más allá de la voluntad política y del empoderamiento ciudadano. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 117, pp. 123-144. DOI: 10.4000/rccs.8293

AA.VV (2014), *Sistema Nacional de Salud. Diagnóstico y propuestas de avance*, Asociación de Economía de la Salud, Madrid, España. Recuperado de http://www.aes.es/Publicaciones/SNS_version_completa.pdf

AA.VV. (2018), Spain. Health system review. *European Observatory on Health Systems and Policies*, Vo 20 (2). pp. 154. Recuperado de http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/378620/hit-spain-eng.pdf?ua=1

Antares Consulting (2019). *Estudio RESA. Indicadores de resultados en salud de la sanidad privada.* Instituto para el Desarrollo y la Integración de la Sanidad (IDIS). Recuperado de https://www.antares-consulting.com/pdf/informeresa2019_idisweb.pdf

Centro de investigaciones sociológicas (2019) *Barómetros*, Gobierno de España. Recuperado de http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/indicadores.html

Del Llano, J, E. & Martínez, A.C. (2017). *La sanidad española en cifras 2016.* Círculo de la Sanidad, Madrid, España. Recuperado de http://www.cesm.org/wpcontent/uploads/2017/03/LIBRO_SANIDAD_ESPANOLA_EN_CIFRAS_2016.pdf

De Llano, J. E. & Martínez, A.C. (2018). *La sanidad española en cifras 2018*. Círculo de la Sanidad, Madrid, España.

IDIS (2018), *Sanidad privada, aportando valor. Análisis de situación 2018*, Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad IDIS. Recuperado de https://www.fundacionidis.com/wpcontent/informes/versionwebinforme_analisis_situac_idis2018.pdf

Lamata, F., Gálvez, R, Sánchez, J., Pita, P., & Puigventós, F. (2017). *Medicamentos: ¿derecho humano o negocio?*, Diaz de Santos, Madrid.

Legido-Quigley, H., Otero, L., La Parra, D., Álvarez-Dardet, A., & Martín-Moreno, J.M. (2013) *¿Desmantelarán los recortes el sistema sanitario español?*, British Medical Journal. Recuperado de https://www.fadsp.org/index.php/publicaciones/libros-a-folletos?task=view&id=38&catid=57

Lobo, F. (2017). *La economía, la innovación y el futuro del Sistema Nacional de Salud español.* Funcas, Madrid, España. Recuperado de https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=9-080

López, G, & Del Llano, J. E. (Eds.) (2017). *Colaboración pública-privada en sanidad: El modelo de Alzira.* Fundación Gaspar y Casal, Madrid, España. Recuperado de http://fundaciongasparcasal.org/publicaciones/Colaboracion-Publico-Privada-en- Sanidad-El-Modelo-Alzira.pdf

Martín, M. (2014). *El copago sanitario: Resultados para el sistema sanitario y los pacientes.* Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 183/2014. Recuperado de https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/

documentos/documentos-de trabajo/el-co-pago-sanitario-resultados-para-el-sistema-sanitario-y-los-pacientes

Martínez, J. (2017). *El futuro de la sanidad en España. Reflexiones y propuestas para una Sanidad pública solvente,* Editorial Amarppe, Granada.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018) (a). *Crisis económica y salud en España.* Recuperado de https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablasEstadisticas/InfAnSNS.htm

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018) (b). *Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea. Características e indicadores de salud 2017*. Recuperado de https://2opfle1yeg2f3zqyqbpfbx76wpengine.netdnassl.com/wpcontent/uploads/2018/01/Informe-Sistemas-Sanitarios-UE28.pdf

OECD (2019). *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/4dd50c09-en.

Palomo L. (2011). *Treinta años del Sistema Sanitario Español (1981-2011)*, Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública, Madrid, España. Recuperado de http://www.fadsp.org/components/com_booklibrary/ebooks/Treinta%20a%C3%B1os%20del%20sistema%20sanitario.pdf

Real Decreto-Ley (2012). *De medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones*. Boletín Oficial del Estado nº 98

Rejón, R. (2019). *Los recortes en sanidad disparan la facturación de las cinco multinacionales que acaparan el negocio de la salud en España.* El diario, Madrid, España. Recuperado de https://www.eldiario.es/sociedad/sanidad-privada_0_863014485.html

Rey del Castillo, J. (coord.), Sevilla, F. (2006) *La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social.* Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 86/2006.

Rey del Castillo, J. (Coord.) (2015). *Análisis y propuestas para la regeneración de la sanidad pública en España.* Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 190/2015.

Ruane, S., Sánchez-Bayle, M., Gurucel, J.L., Palomo, L., Lores, M.L., & Llopis, E.S. (2013). *Las cuestiones clave de la sanidad pública. Un diagnóstico comparado de los sistemas públicos sanitarios de España y Reino Unido*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, España. Recuperado de http://www.pensamientocritico.org/salrua0515.pdf

Sánchez-Bayle, M. (2014). *La privatización de la asistencia sanitaria en España*. Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 182/2014.

Sánchez-Bayle, M. (Coord.) (2013), *Sostenibilidad de la sanidad pública en España: hay alternativas a la privatización sanitaria*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, España. Recuperado de https://www.fadfs.org/documents/Salud2000/S2mil140.pdf

Sevilla, J., Riesgo, I. (2018), *Qué está pasando con tu sanidad.* Profit Editorial, Barcelona.

Sociedad Española de Medicina Familia y Comunitaria (2013). *Encuesta a profesionales sanitarios.* Recuperado de https://www.semfyc.es/el-97-delosprofesionalessanitarioscreequepuedenaportarsolucionesparaevitarlaprivatizaciondela-gestion

Zaragozá, F., Villaescusa, L., & Pi, G. (Coords) (2017). *Libro Blanco de los medicamentos biosimilares similares en España.* Ed: Fundação Gaspar Casal. Recuperado de https://fundaciongasparcasal.org/publicaciones/Libro-Blanco-de-los-Medicamentos-Biosimilares-en-Espana-Innovacion-y-Sostenibilidad.pdf

AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA: INICIATIVAS E PARCERIAS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

BRAZILIAN PUBLIC UNIVERSITIES IN THE PANDEMIC CONTEXT: INITIATIVES AND PARTNERSHIPS AGAINST COVID-19

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEÑAS EN EL CONTEXTO PANDÉMICO: INICIATIVAS Y ASOCIACIONES CONTRA EL COVID-19

RESUMO

No contexto da pandemia provocada pelo novo coronavírus, os governos adotaram medidas para a prevenção e o combate à Covid-19. Nesse cenário, diversos atores sociais apresentaram contribuições para o enfrentamento da doença. Dentre essas ações, podem ser destacadas aquelas adotadas pelas universidades públicas brasileiras. Tais ações demonstram a importância das universidades na gestão de crises, visto que o conhecimento científico produzido se tornou o principal fundamento para as estratégias de enfrentamento implementadas por governos estaduais e municipais no Brasil. Diante do exposto, o presente estudo objetivou compreender a atuação das universidades públicas no Brasil no contexto de pandemia provocada pela Covid-19, com destaque para a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em razão da sua intensa atuação, apoio e, principalmente, parcerias efetivadas com o poder público estadual. Metodologicamente, foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica e o levantamento e a sistematização das ações das universidades públicas federais e, especificamente, da UFRN. Os resultados constatam que, a partir da relação estabelecida entre o governo do Estado do Rio Grande do Norte e a UFRN, há indícios de elementos que podem contribuir para o estabelecimento de uma governança colaborativa.

PALAVRAS-CHAVE: governança colaborativa, Covid-19, universidades públicas, UFRN, gestão de crise

Lindijane de Souza Bento Almeida[1]
almeida.lindijane@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8520-3530

Raquel Maria da Costa Silveira[1]
raquelmcsilveira@hotmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4560-1451

Brunno Costa do Nascimento Silva[1]
brunno.cns@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9165-6678

João Victor Rocha de Queiroz[1]
joaov_12@ufrn.edu.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6519-0077

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira[1]
pedrohcorreiano@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4661-2155

1. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Submetido 02-09-2019. Aprovado 02-03-2020
Avaliado pelo processo de *double blind review*
Editor científico: Marco Antonio Carvalho Teixeira
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.82123

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

In the context of a pandemic caused by the new Coronavirus, governments have adopted measures to prevent and combat Covid-19. In this scenario, several social actors made contributions to the fight against the disease. Among these actions, the measures adopted by Brazilian public universities can be highlighted. The various internal and external actions carried out by higher education institutions demonstrate the importance of universities in crisis management, since the scientific knowledge produced has become the main foundation for the coping strategies implemented by state and municipal governments in Brazil. Given the above, the present study aimed to understand the performance of public universities in Brazil in the context of a pandemic caused by Covid-19, with emphasis on the Federal University of Rio Grande do Norte (UFRN), due to its intense performance, support and, mainly, partnerships established with the state government. Methodologically, bibliographic research procedures and the survey and systematization of actions by federal public universities and, specifically, UFRN, were adopted. The results show that, based on the relationship established between the state government of Rio Grande do Norte and UFRN, there are indications of elements that can contribute to the establishment of collaborative governance.

KEYWORDS*: Collaborative Governance, Covid-19, Public Universities, UFRN, crisis management*

RESUMEN

En el contexto de la pandemia causada por el nuevo Coronavirus, los gobiernos han adoptado medidas para prevenir y combatir el Covid-19. En este escenario, varios actores sociales hicieron contribuciones a la lucha contra la enfermedad. Entre estas acciones, se pueden destacar las medidas adoptadas por las universidades públicas brasileñas. Las diversas acciones internas y externas llevadas a cabo por las instituciones de educación superior demuestran la importancia de las universidades en la gestión de crisis, ya que el conocimiento científico producido se ha convertido en la base principal de las estrategias de afrontamiento implementadas por los gobiernos estatales y municipales en Brasil. Dado lo anterior, el presente estudio tuvo como objetivo comprender el desempeño de las universidades públicas en Brasil en el contexto de una pandemia causada por el Covid-19, con énfasis en la Universidad Federal de Río Grande del Norte (UFRN), debido a su intenso desempeño, apoyo y, principalmente, a las asociaciones establecidas con el poder público estatal. Metodológicamente, se adoptaron procedimientos de investigación bibliográfica y la encuesta y sistematización de acciones por parte de universidades públicas federales y, específicamente, UFRN. Los resultados muestran que, en base a la relación establecida entre el gobierno estatal de Rio Grande do Norte y la UFRN, hay indicios de elementos que pueden contribuir al establecimiento de una gobernanza colaborativa.

PALABRAS CLAVE: *Gobernanza Colaborativa, Covid-19, Universidades Publicas, UFRN, gestión de crisis*

INTRODUÇÃO

Desde quando a pandemia do novo coronavírus se propagava, no Brasil, os governos passaram a adotar medidas para a prevenção e o combate. Considerando que o contexto requeria ampla disponibilidade de recursos financeiros e humanos, atores sociais diversos apresentaram ações importantes para o enfrentamento da pandemia. Dentre as ações referidas, podemos citar o papel das universidades e dos institutos de pesquisa, que, por meio de seus docentes, pesquisadores, discentes e gestores, realizaram inúmeros esforços para compreender a transmissão do vírus (SARS-COV-2) e o tratamento da doença (Covid-19). Aos poucos, as diversas ações internas (voltadas à gestão das suas atividades) e externas (por meio de projetos de pesquisa e extensão e em parceria com o poder público e demais atores) demonstraram a importância das universidades nesta e em outras crises, pois, na medida em que essas instituições produzem conhecimento científico, passam a colaborar com os governos na construção de políticas públicas efetivas buscando sanar os problemas evidenciados com e pela pandemia.

O interesse na discussão que envolve o presente texto surgiu a partir dos resultados de pesquisas realizadas anteriormente e que buscavam conhecer a atuação do poder público na conjuntura de crise provocada pelo

novo coronavírus. No entanto, indo além dos seus objetivos, os estudos destacaram apontamentos iniciais sobre o protagonismo das universidades públicas no combate à Covid-19 e, em especial, a importância do papel exercido pela Universidade Federal do Rio Grande Norte (UFRN) nas ações implementadas pelo ente estadual (Clementino, M. L. M., Queiroz, J. V. R., Almeida, L. S. B., Silveira, R. M. C., Câmara, R. L. M., & Silva, B. C. N (2020)., 2020; Medeiros, S. R. F. Q., Silveira, R. M. C, Câmara, R. L. M., & Silva, G. R (2020); Silveira, R. M. C., Almeida, L. S. B., Medeiros, S. R. F. Q., Silva, B. C. N., Melo, K. S., & Silva, G. R (2020)

Diante do exposto, este trabalho objetivou compreender a atuação das universidades públicas no Brasil no contexto da pandemia provocada pela Covid-19, com destaque para a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em razão da sua intensa atuação, apoio e, principalmente, parcerias efetivadas com o poder público estadual.

Para tanto, metodologicamente, foram adotados os procedimentos de: pesquisa bibliográfica; levantamento e sistematização das ações das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas federais no portal Coronavírus – Monitoramento nas Instituições de ensino, que traz ações e operações das instituições de ensino durante a pandemia, lançado em abril de 2020 pelo Ministério da Educação (Mec); e levantamento e sistematização das ações promovidas pela UFRN mediante a consulta dos boletins diários da universidade.

O artigo está organizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais duas seções. A primeira apresenta a relevância das universidades públicas a partir dos dados sobre as ações levantadas no portal do Mec. Posteriormente, o debate recai sobre as ações efetuadas pela UFRN em parceria com os governos locais, demonstrando que o contexto de crise evidencia os elementos da governança colaborativa no RN como chave de leitura.

AS AÇÕES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

O contexto de pandemia revela a importância da reflexão sobre a contribuição científica das universidades aos órgãos governamentais. Nas palavras de Boothroyd (2010, p.191), as universidades produzem “conhecimento útil para avaliar, criar e reforçar a colaboração das instituições de governança [...]. Talvez elas possam desenhar programas que integrem a investigação e a educação no campo da resolução de problemas”.

Desse modo, as ações desenvolvidas pelas universidades públicas podem gerar reflexos e contribuições efetivas. É nesse sentido que De Negri, F., Zucoloto, G., Miranda, P., & Koeller, Priscila (2020) enfatizam a importância de uma “boa coordenação governamental” para que os pesquisadores e cientistas possam se mobilizar e estabelecer ações de enfrentamento da Covid-19, seja sobre os efeitos da doença, seja sobre os reflexos da pandemia na área social e econômica.

Diante do exposto, buscou-se compreender a atuação das IES públicas federais no cenário de pandemia. Para tanto, foram levantados e analisados os dados disponíveis no portal de monitoramento de ações e operação das instituições de ensino durante a pandemia, tendo como recorte temporal de

coleta de dados o período de 20 de abril (quando o portal foi lançado pelo Mec) até 11 de julho (quando a presente pesquisa foi finalizada).

Por meio do portal, o Mec apresenta informações a respeito do funcionamento das instituições e das ações de enfrentamento da Covid-19, realizadas pela rede de ensino federal. Tal rede é formada por 69 universidades federais, 38 institutos federais, 2 centros federais de educação tecnológica e o Colégio Dom Pedro II, totalizando 110 instituições.

O conjunto da rede de ensino conta com o envolvimento de 2,7 milhões de discentes, 143 mil docentes e 152 mil técnicos, somando 2,36 milhões de pessoas, das quais 73,12% estavam, em 11 de julho de 2020, com suas atividades presenciais suspensas em função da pandemia. Contudo, apesar da suspensão das atividades presenciais, a intensidade da atuação das IES nos referidos meses demonstra que as instituições foram promotoras de ações de grande relevância no contexto da Covid-19. De acordo com o portal do Mec, 1.660 ações foram realizadas até julho de 2020 visando a apoiar o sistema de saúde brasileiro e as gestões estaduais e municipais no enfrentamento do novo coronavírus. Destacam-se, ainda, ações e serviços de apoio direto à população.

Para fins de análise, o portal categorizou as ações desenvolvidas pelas instituições de ensino, podendo ser visualizadas, na Tabela 1, juntamente com o número de instituições que realizaram as ações:

Tabela 01 - Categorias de ações e número de instituições que as realizaram de acordo com o Mec no portal de monitoramento

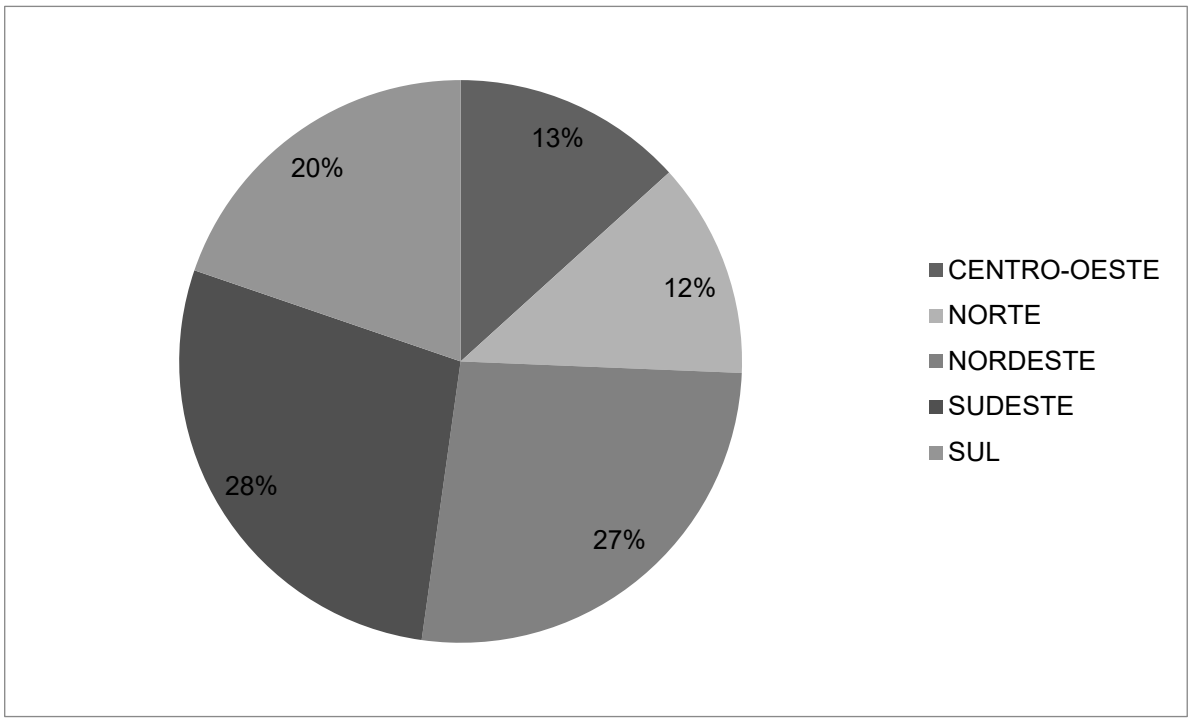
AÇÕES DE ENFRENTAMENTO	Nº DE INSTITUIÇÕES
Produção de álcool em gel, glicerinado e/ou álcool a 70%	91
Fabricação de EPI´s com impressoras 3D	89
Serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico	84
Produção de materiais educativos	82
Assessoramento às secretarias estaduais e municipais de saúde	61
Distribuição de alimentos	61
Capacitação de profissionais	59
Teleatendimento para orientação e esclarecimento à população	54
Produção de máscaras, aventais entre outros produtos para proteção individual	54
Realização de exames para diagnosticar o coronavírus	43
Empréstimos de equipamentos	40
Cessão de espaços	39
Produção de materiais de limpeza, higiene, soluções sanitizantes, entre outros	37
Fabricação de equipamentos hospitalares	32
Cessão de veículos	24
Fabricação de peças de reposição para equipamentos hospitalares	24
Desenvolvimento de vacinas	7

Fonte: Ministério da Educação, 2020.

A partir das categorias apresentadas, é possível visualizar as ações por instituições. Conforme demonstra a Tabela 1, destacam-se medidas que visam ao combate à pandemia, como a produção de álcool (em gel, glicerinado e/ou álcool a 70%) e a fabricação de equipamentos de proteção individual (EPIs) com impressora 3D. Outro destaque são as ações voltadas diretamente à população, como a produção de materiais educativos e serviços de aconselhamento e/ou apoio psicológico. Ressalta-se a iniciativa de sete instituições no desenvolvimento de vacinas contra o novo coronavírus.

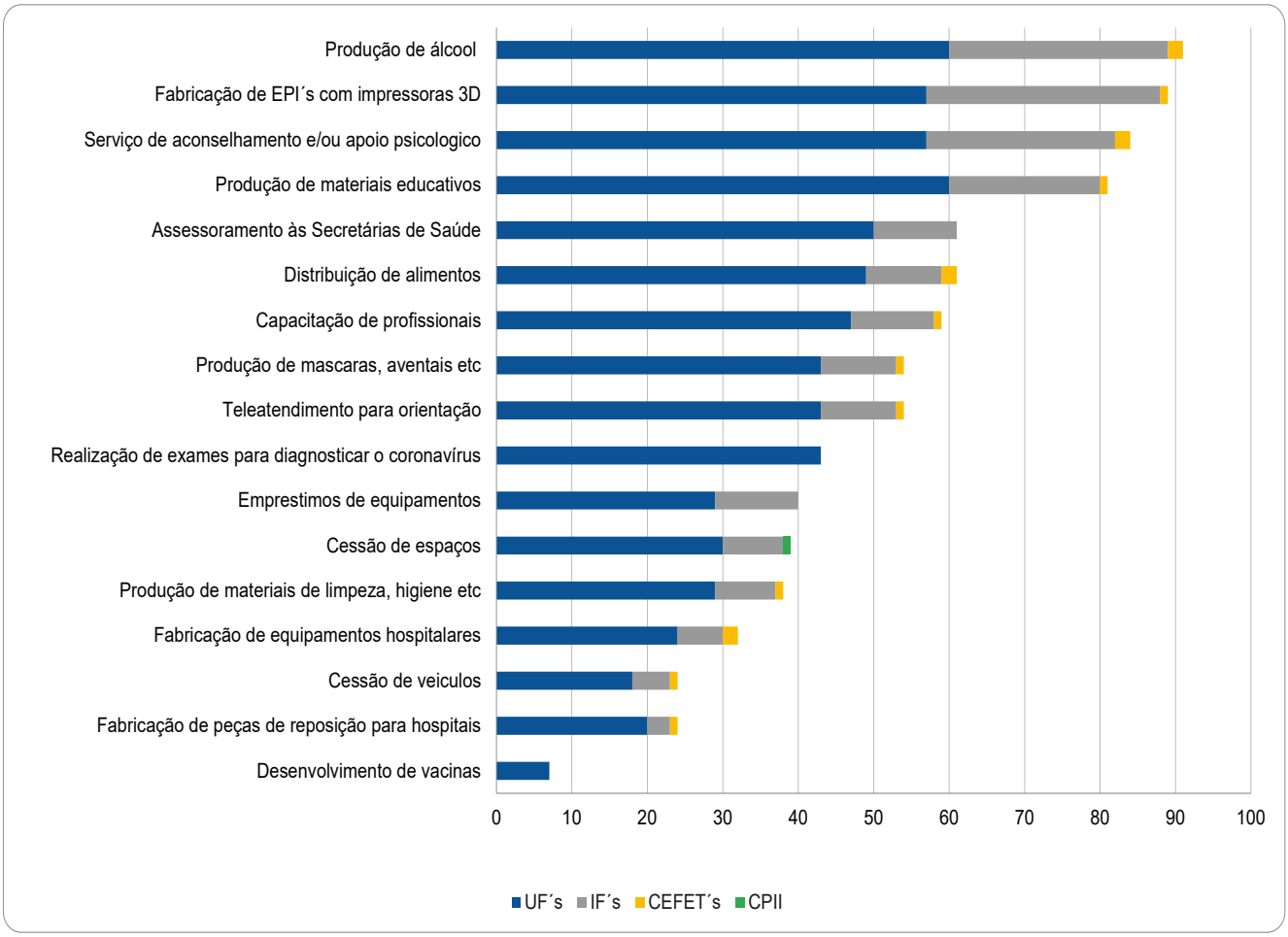
Ao analisar as regiões em que se localizam essas instituições, percebe-se uma concentração no Nordeste e Sudeste do Brasil. Ao somar os tipos de iniciativas desenvolvidas pelas instituições de cada Estado, temos a concentração nas regiões Sudeste (247) e Nordeste (234), seguidos pelo Sul (174), Centro-Oeste (117) e Norte (109), respectivamente, como consta no Gráfico 1. Vale salientar que os estudos para o desenvolvimento de vacinas contra o novo coronavírus vêm sendo realizados por instituições do Sudeste (4), Sul (2) e Centro-Oeste (1).

Gráfico 1 - Concentração das ações por região



Fonte: Ministério da Educação, 2020.

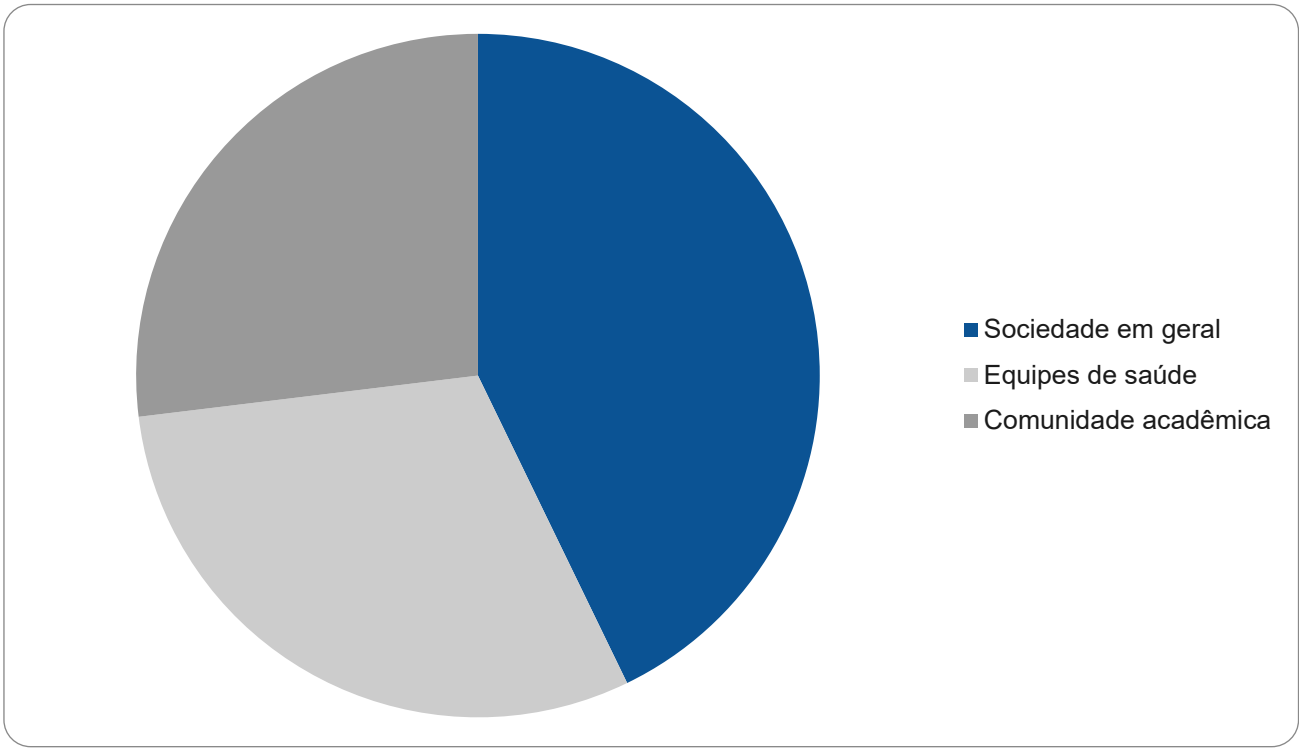
Observa-se, ainda, que a maioria das iniciativas foram realizadas pelas universidades federais (Gráfico 2):



Fonte: Ministério da Educação, 2020.

Até 11 de julho de 2020, essas ações já haviam beneficiado 26,6 milhões de pessoas. Considerando a sociedade em geral, as equipes de saúde e a comunidade acadêmica, é possível aferir que o maior número de ações foram direcionadas à sociedade em geral (539), seguido das equipes de saúde (381) e da comunidade acadêmica (339) como público-alvo (Gráfico 3).

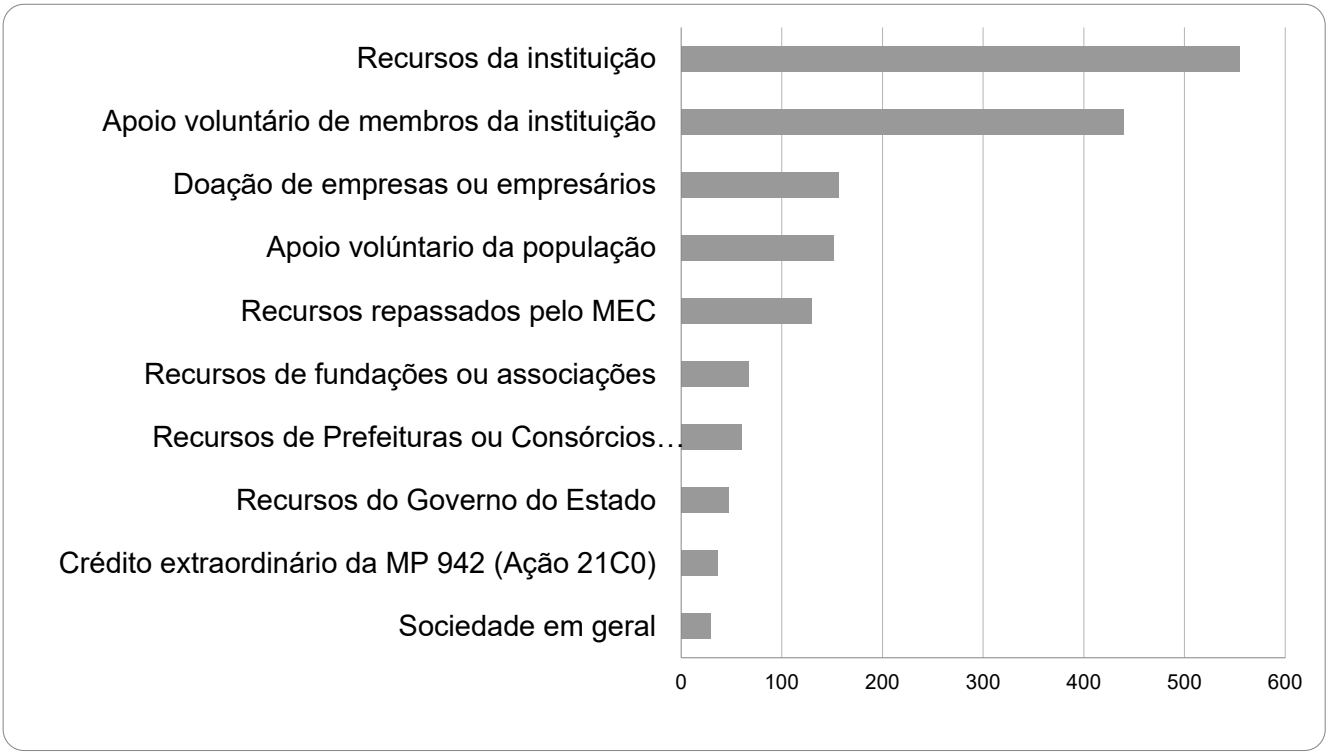
Gráfico 3 - Ações por público beneficiado



Fonte: Ministério da Educação, 2020.

A análise dos dados relativos aos recursos próprios mobilizados e ao apoio recebido para concretização dessas ações denota que o protagonismo das instituições foi responsável pelo desenvolvimento das iniciativas. As ações foram, em sua maioria, custeadas com recursos das instituições e com o apoio de voluntários internos, como estudantes, técnicos e professores. É possível indicar a colaboração dos entes federativos nessas ações, contudo, em menor proporção. Destaca-se, também, a participação da sociedade civil (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Ações por recurso ou apoio recebido



Fonte: Ministério da Educação, 2020.

No mesmo sentido, um levantamento realizado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), e publicado em maio de 2020, frisou a relevância das universidades ao divulgar resultados de uma pesquisa realizada com 46 instituições. De acordo com a Andifes, as universidades federais brasileiras têm conseguido apresentar soluções efetivas para diminuir os efeitos da crise gerada pela pandemia da Covid-19, o que pode ser vislumbrado a partir das 823 pesquisas em curso acerca do vírus (SARS-CoV-2) (dado referente às 46 universidades respondentes). Ainda segundo os dados da Andifes, foram realizadas 96 ações referentes à produção de álcool 70% (992.828 litros de álcool em gel e 912 mil litros de álcool líquido), bem como 104 ações de produção de Equipamentos de Proteção Individual. No tocante às ações realizadas em parcerias com governos estaduais e municipais, a Andifes informou que 79 parcerias foram firmadas com os poderes públicos estaduais e 198 com prefeituras municipais.

Nesse contexto, diversas instituições têm apresentado papel de destaque no desenvolvimento de pesquisas e de ações de extensão. Estudos realizados no Estado do Rio Grande do Norte apontaram a diversidade de ações desenvolvidas pela UFRN, bem como a sua atuação em apoio ao governo estadual e ao Consórcio Nordeste (Clementino et al., 2020; Medeiros et al., 2020; Silveira et al., 2020). Diante disso, tornou-se fundamental conhecer o papel da UFRN no combate à pandemia no RN.

A CONTRIBUIÇÃO DA UFRN EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 NO RN

Desde março de 2020, a UFRN desenvolveu dez tipos de ações conforme classificação da plataforma do Mec: assessoramento às secretarias estaduais e municipais de saúde; capacitação de profissionais; fabricação de EPIs com impressoras 3D; produção de álcool em gel, glicerinado e/ou álcool a 70%; produção de máscaras, aventais entre outros produtos para proteção individual; produção de materiais educativos; realização de exames para diagnosticar o coronavírus; serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico, teleatendimento para orientação e esclarecimento a população.

Para conhecer de forma detalhada as ações desenvolvidas, foram consultadas as notícias publicadas no portal da UFRN relacionadas aos indexadores "Covid-19" e "Coronavírus". Ao todo, foram identificadas 124 reportagens, publicadas entre 17 de março (data de publicação da Portaria nº 452/2020-R,– REITORIA/UFRN, que dispõe sobre a suspensão de aulas e atividades presenciais em decorrência do novo coronavírus (Covid-19), posteriormente alterada pela Portaria nº 502/2020-R, de 27/03/2020) e 11 de julho de 2020 (data de finalização desta pesquisa).

As iniciativas foram catalogadas considerando as seguintes variáveis: título da notícia; ação adotada; síntese da iniciativa; unidade acadêmica ou administrativa responsável, ator(es) parceiro(s) e público-alvo. Após análise e quantificação, foram selecionadas as ações principais promovidas pela UFRN para estudo qualitativo.

Desde o início do contexto de pandemia, a universidade apresentou medidas de cunho interno e externo. Internamente, destaca-se a instalação do Comitê Covid-19, formada por professores e pesquisadores, que teve como objetivo oferecer subsídios às decisões da UFRN. O foco no acesso à informação para os servidores, igualmente, se configurou como uma das importantes iniciativas. Por meio do portal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progesp), a UFRN disponibilizou o acesso a todas as orientações (portarias; instruções normativas; procedimentos internos; ofícios e comunicados; formulários e planos) necessárias para a implementação do trabalho remoto na universidade. Outra iniciativa voltada ao público interno foi a potencialização das ações visando à qualidade de vida dos servidores e alunos, investindo, ainda, na realização de cursos à distância para apoiar os servidores durante a fase de distanciamento social.

No que tange às ações de cunho externo, assim como diversas instituições de ensino brasileiras, a UFRN realizou iniciativas de fabricação de EPIs com impressoras 3D e produção de máscaras, aventais e outros equipamentos. A produção de máscaras foi desenvolvida por diversos grupos do Campus Natal. Um desses grupos é formado por professores e alunos voluntários do curso de Arquitetura e Urbanismo, que fez uma doação de 240 máscaras no mês de março. Esse mesmo grupo produziu protetores faciais para o uso de recém-nascidos em maternidades. A fabricação de máscaras também foi desenvolvida pela empresa potiguar Void3D – incubada no Instituto Metrópole Digital (IMD) – especializada em impressão 3D. Outros EPIs foram produzidos e doados

pelo Departamento de Educação Física e pelos Programas de Pós-Graduação Profissional em Arquitetura, Urbanismo e em Design. Ação semelhante de doação de EPIs variados também foi realizada pela Escola de Saúde da UFRN para hospitais das redes estadual e municipal (de Natal). Superada a situação de desabastecimento, o Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL) passou a confeccionar com recursos próprios suas máscaras de proteção individual.

A produção de álcool em gel e álcool 70%, por sua vez, foi realizada na UFRN pelo Núcleo de Pesquisa em Alimentos e Medicamento (NUPLAM) e pelo Departamento de Farmácia. Devido à alta procura dos dois tipos de álcool no mercado, no início do período de distanciamento social, o NUPLAM foi a primeira unidade acadêmica da UFRN a produzir álcool 70% para distribuição na rede de hospitais públicos estaduais, nos hospitais universitários e para a diretoria de Atenção à Saúde do Servidor, com os custos dos insumos de produção compartilhados entre a UFRN e o governo do RN. A partir da mesma parceria de custos, os insumos para fabricação de álcool em gel foram encomendados e, em seguida, o Departamento de Farmácia passou a contribuir com a produção. Até 11 de maio de 2020, cerca de 15 mil litros já haviam sido produzidos.

A realização de exames para diagnóstico da pandemia foi desenvolvida numa parceria interna de três unidades acadêmicas da UFRN: Instituto de Medicina Tropical (IMT), Centro de Ciências da Saúde (CCS) e Centro de BioCiências (CB). Inicialmente, a ação visava a desafogar o Laboratório Central de Saúde Pública do RN (LACEN). Após aquisição inicial de mais de 100 mil testes com verba do Mec e do Instituto de Medicina Tropical, a UFRN também começou a realizar exames para detecção do coronavírus. Em seguida, essas testagens passaram a ser feitas de forma integrada entre o Departamento de Análises Clínicas e Toxicológicas (DACT) e o Departamento de Microbiologia e Parasitologia (DMP). E, além de serem feitas em prol da sociedade, visando ao auxílio à Secretaria Estadual da Saúde Pública (Sesap), passaram a ser executadas para os colaboradores do HUOL e Maternidade Escola Januário Cicco (MEJC).

Como outra medida de apoio aos profissionais de saúde e à população potiguar, o serviço de apoio psicológico interno a estudantes e servidores da UFRN passou a ser realizado em três dos cinco Campus da Universidade (Natal, Caicó e Currais Novos). O Campus Natal, especificamente, registrou maior número de grupos realizando esse serviço, como o Serviço de Psicologia Aplicada (SEPA) e o Laboratório de Estudos em Tanatologia e Humanização das práticas de saúde (LETHS), atendendo à sociedade em parceria com a Sesap e o Instituto Bem-Te-vi. A MEJC, por sua vez, realizou atendimento psicológico voltado especificamente a profissionais da saúde. Nos câmpus Caicó e Currais Novos, esse atendimento ocorreu por meio da Escola Multicampi de Ciências Médicas e o Departamento de Enfermagem, com uso da plataforma Telessaúde do Sertão.

Além disso, o teleatendimento para consultas e orientações voltadas à sociedade foi implementado, na UFRN, a partir de uma central de atendimento instalada no Instituto de Medicina Tropical, lócus das pesquisas sobre o vírus no Campus Natal, e, nos Campus Cai-

có e Currais Novos, por meio, também, do Telessaúde do Sertão.

Outra categoria de ações, também, fortemente direcionada à população, é a distribuição de alimentos. Até o exato momento, a comunidade acadêmica da UFRN já conseguiu desenvolver ao menos (quatro ações de arrecadação de donativos para serem distribuídos para populações vulneráveis. A primeira delas foi desenvolvida pelo Programa PET conexões, pela Incubadora de Empreendimentos Solidários (INICIES) e pelo Serviço de Assistência Rural e Urbano (Rede SAR), resultando na doação de 900 cestas básicas e materiais de limpeza. Além disso, por meio de parceria da Escola Agrícola de Jundiaí com o Movimento Banquetaço, foram adquiridas toneladas de alimentos a partir de compra direta em produtores de assentamentos quilombolas. As doações dos mantimentos beneficiaram famílias em situação de vulnerabilidade social no RN. A MEJC também realizou a distribuição de cestas básicas para pacientes e seus familiares durante o período da pandemia do novo coronavírus. Por último, outra ação foi realizada por professores e alunos do curso de Turismo que iniciaram arrecadação para doação nas comunidades vulneráveis de áreas turísticas de Natal.

Na categoria capacitação de profissionais de saúde, a UFRN focou na disponibilização de cursos *online* para o público externo e interno, além de treinamentos presenciais para profissionais dos Hospitais Universitários. Na capacitação via cursos *online*, o Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde (LAIS) exerceu um papel de relevância na preparação de vídeos instrutivos, tendo sido publicados, até julho de 2020, três cursos *online* sobre os temas: doenças respiratórias; manejo e acompanhamento do paciente com suspeita de Covid-19 e instruções para execução de testes rápidos. Os dois últimos merecem maior destaque por terem sido produzidos para a comunidade científica e para profissionais da saúde a partir de uma parceria entre o LAIS, o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde, estando disponíveis no Ambiente Virtual de Aprendizagem do SUS (AVASUS). Após a decisão de fechar mais uma parceria com a Sesap, dessa vez para ampliar ala do HUOL para atendimento de pacientes não contaminados com a Covid-19, capacitações internas passaram a acontecer na MEJC. Ainda, visando à capacitação, o HUOL firmou parceria com a empresa Elsevier para possibilitar acesso ao portal ClinicalKey.

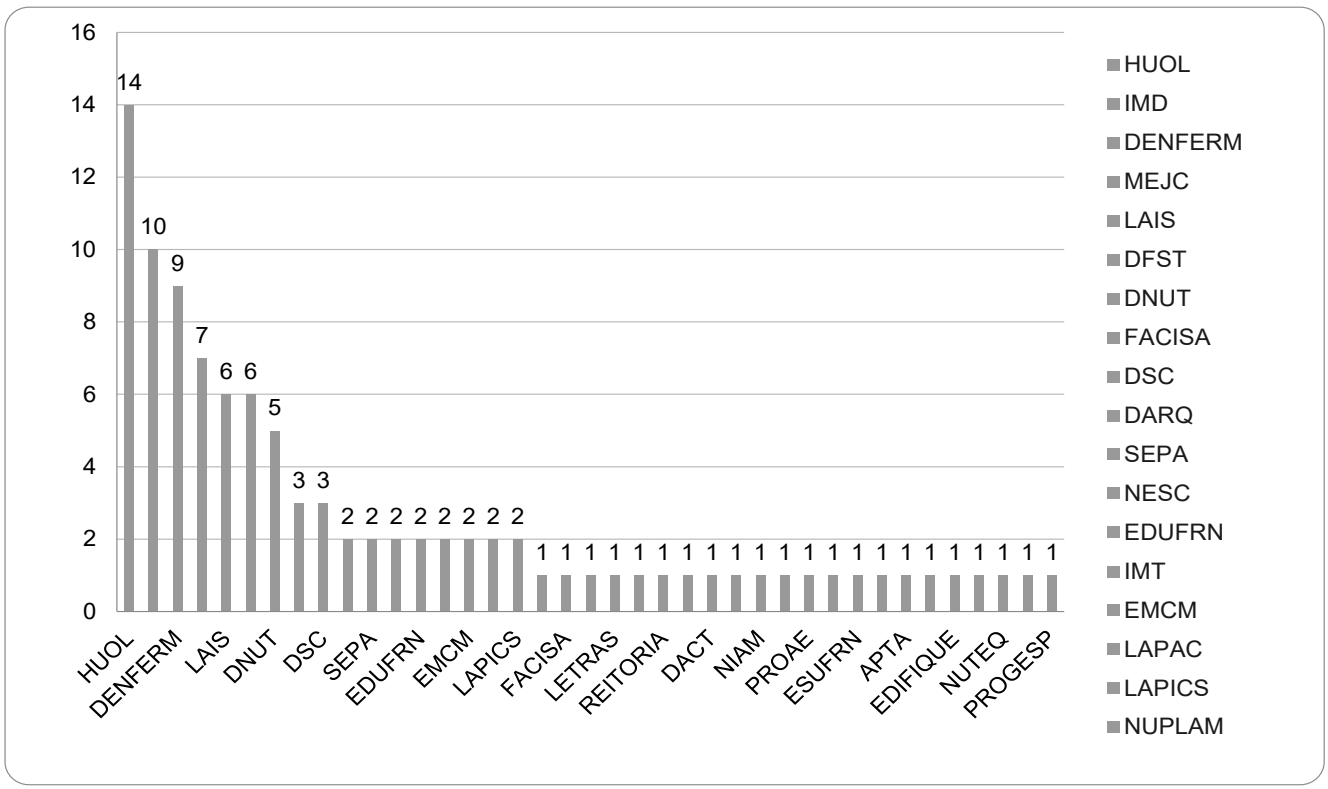
A UFRN também atuou na ampliação da sua infraestrutura hospitalar, como em mais 30 leitos na Escola Multicampi de Ciências Médicas, além de realizar estudo de instalação de hospital de campanha na Escola Agrícola de Jundiaí, em Macaíba.

Durante o contexto de pandemia, a produção de materiais informativos foi desenvolvida sob diversos temas e formatos: cartilhas, aplicativos, plataformas, vídeos e até dicionário. As cartilhas, em particular, foram o material informativo com maior produção e publicação. Foram produzidas cartilhas sobre informações nutricionais básicas; orientações para o uso do serviço de *delivery*; dicas nutricionais para conter a ansiedade; lesão por máscara de proteção; orientações psicológicas, recreação infantil e receitas para criança; instruções odontopediátricos, sintomas pediátricos de contaminação de

Covid-19; pacientes, profissionais e medula óssea; agentes de saúde; pessoas com insuficiência cardíaca; cuidados para idosos em instituições de acolhimento de longa permanência; higienização de dispositivos ortopédicos e auxiliares de locomoção; limpeza da casa; prática de meditação; distúrbios do sono; ensino remoto; e uso de serviços virtuais de videoconferências. Ainda, destaca-se a parceria internacional realizada entre o Centro de Terminologia da Catalunha (TERMCAT), sediado em Barcelona (Espanha), com os professores do Departamento de Letras do Campus Currais Novos da UFRN na produção da versão em língua portuguesa do Dicionário Multilíngue sobre a Covid-19.

Além das iniciativas destacadas, entre 17 de março e 11 de julho de 2020, a análise das 124 reportagens da UFRN evidenciou 93 ações realizadas pelas mais diversas unidades acadêmicas, seja individualmente ou em conjunto com outras unidades e com atores externos. Há de se destacar que o Gráfico 5 totaliza 101 iniciativas, levando em consideração que algumas das 93 ações tabuladas foram realizadas em conjunto por mais de uma unidade. Foram consideradas ações conjuntas aquelas em que as reportagens não determinam um único ator liderando os demais, mas sim uma ação na qual as unidades têm o mesmo peso na sua condução.

Gráfico 5 - Quantitativo de ações por unidade acadêmica ou administrativa da UFRN



Fonte: portal da UFRN, 2020.

Os dados chamam atenção para a acentuada contribuição e para os resultados que as ações de ensino, pesquisa e extensão podem gerar para a sociedade a partir do investimento da universidade. Dentre as ações referidas, destaca-se o assessoramento prestado por pesquisadores da UFRN ao governo do Estado do Rio Grande do Norte. Na categoria de assessoramento aos órgãos governamentais, deve-se ressaltar as atividades de gestão da informação. No contexto da Covid-19, considerando o recorte estudado, a UFRN desenvolveu diversos sistemas digitais e/ou sites de monitoramento e gestão. A primeira ação nesse sentido foi a criação de uma plataforma de acompanhamento dos casos de Covid-19 pelo LAIS.

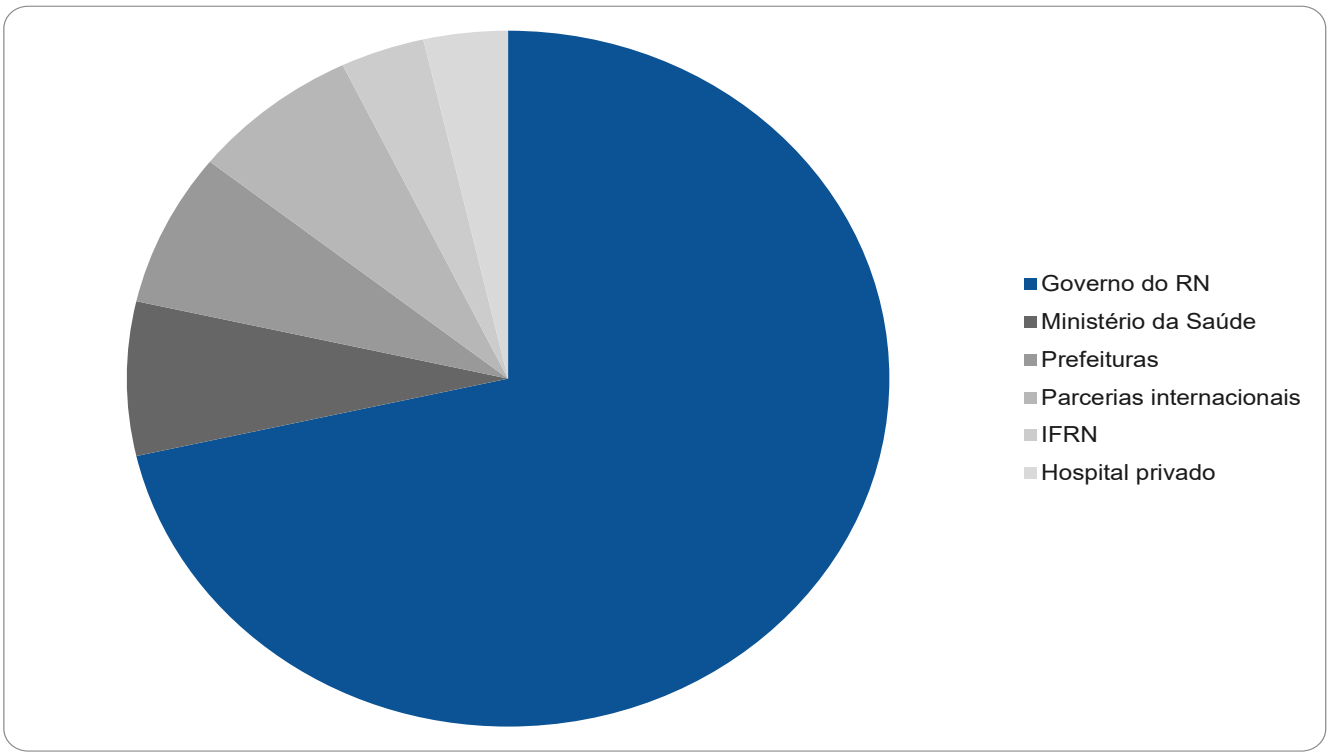
A ferramenta Coronavírus RN apresenta os dados sob a forma de gráficos e mapas acerca dos pacientes infectados, casos suspeitos, descartados e número de mortes. O LAIS também ganhou destaque pela produção de uma plataforma chamada Ecossistema para o Enfrentamento da Covid-19 que reúne outros 11 sistemas desenvolvidos pelo laboratório: ambiente virtual de aprendizagem do SUS para formação de profissionais; Telessaúde, para teleconsultoria à sociedade com opinião de especialistas; Orienta Corona RN, sistema de fluxogramas e protocolos para atendimento humanizado à população; Faceponto, sistema de reconhecimento facial e de geolocalização de pessoas em quarentena; Vacinação de Idosos, sistema de gestão da vacinação de idosos de condomínios de Natal; Sistema de Voluntários, um cadastro de profissionais de saúde para realizar teleatendimentos; Acolhe Saúde RN, sistema para gerência da acomodação de profissionais de saúde no Hotel Barreira Roxa; Regula RN, sistema para ordenar e padronizar o fluxo de acesso a leitos de UTI no RN; Sala de Situação, espaço físico para monitoramento inteligente dos leitos, equipamentos e das ocorrências de casos; e, por último, o Coronavírus RN, plataforma já descrita acima.

Ainda podem ser citados dois sistemas desenvolvidos pelo IMD, sendo um com o intuito de auxiliar a Sesap na gestão de processos seletivos temporários de profissionais da saúde e outro destinado ao gerenciamento inteligente de leitos na rede pública e privada. O IMD também ganhou destaque no desenvolvimento de aplicativos, como o "Tô de Olho", em parceria com o Ministério Público do RN, voltado para informar a população sobre o novo coronavírus, possibilitando o alerta a respeito do contato com infectados e a apresentação de reclamações e denúncias nos municípios. Foi também reportado o desenvolvimento de aplicativos para fins comerciais como iFeira, para entrega de produtos de supermercado, DrinkApp para entrega de produtos do ramo de bebidas e VondMe que oferece a criação de vitrines virtuais para negócios de pequenos empreendedores. Por meio desses aplicativos, as empresas interessadas podem cadastrar-se nos canais digitais que buscam facilitar a comercialização e o contato com os consumidores.

Mais do que verificar as ações realizadas em tempos de pandemia, torna-se fundamental destacar as colaborações estabelecidas com distintos atores para o enfrentamento do novo coronavírus. As ações foram estabelecidas juntamente com atores privados e públicos. O Gráfico 6 apresenta o percentual de ações por parceiros, evidenciando o rol

de colaborações que a universidade pode gerar a partir de suas pesquisas e ações de extensão.

Gráfico 6 – Percentual de ações por parceiro



Fonte: portal da UFRN, 2020.

O Gráfico 6 evidencia a forte parceria do governo do Estado do RN por meio da Sesap, que tem à frente Cipriano Maia, professor do Departamento de Saúde Coletiva. Por meio dessa parceria outras foram realizadas. Entretanto, evidencia-se o baixo percentual de relações estabelecidas com municípios do Estado, considerando que o RN tem 167 municípios e apenas 7,1% das ações foram estabelecidas em parceria com as prefeituras, mediante uma única ação com as de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.

Tanto os dados gerais relativos às IES brasileiras, quanto o estudo das iniciativas promovidas pela UFRN, denotam que o investimento em ensino, pesquisa e extensão se revertem em ações que têm como público-alvo principal a sociedade. Além disso, o contexto de pandemia ressaltou a importância das parcerias firmadas entre as IES e a gestão pública, o que em tempos de normalidade já ocorria, mas sem proeminência. Por vezes, os resultados das pesquisas realizadas nas IES apontavam fragilidades na gestão pública, o que se refletia em distanciamentos entre a academia e a administração pública. Durante a pandemia, os governos pareciam reconhecer suas deficiências ao buscar de forma mais sistemática o apoio dos pesquisadores para o fortalecimento de suas políticas. No caso do RN, a colaboração e o estabelecimento de parcerias foram os principais destaques na gestão da crise.

Nesse sentido, os dados apresentados ressaltam a importância do debate sobre colaboração e, mais especificamente, acerca da governança colaborativa, conceito cujos estudos ganharam expressão, ainda que seja relativamente novo e venha sendo gradativamente trabalhado e utilizado no meio acadêmico. A literatura internacional já apresenta certa densidade de trabalhos. No Brasil, por outro lado, as pesquisas ainda são incipientes (Castro & Wojciechowski, 2010). Apesar disso, os estudos realizados sobre a governança colaborativa no país evidenciam que o tema tem gerado bons resultados (Tonelli, Costa e Sant'anna, 2018).

Nesse arranjo de governança, ao selecionar a colaboração como elemento -chave, o Estado é posto no mesmo nível dos demais atores e organizações em relação a estrutura de diálogo e construção conjunta do processo de tomada de decisão (Ansell & Gash, 2007; Kellas, 2010; Tonelli, Costa e Sant'anna, 2018).

Alguns autores, como Chris Ansell & Alison Gash (2007); e Hugh Kellas (2010), tornaram-se exponentes do conceito de governança colaborativa em virtude da amplitude de suas pesquisas. Ansell & Gash (2007), por exemplo, conduziram um longo estudo sobre 137 casos de governança colaborativa, no setor público norte- americano, para desenvolverem um modelo de análise. Kellas (2010), por sua vez, foi um dos notáveis pesquisadores no Projeto Internacional Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana (NPC). O NPC foi um projeto de destaque, em função dos amplos estudos efetuados sobre a governança colaborativa no Brasil e no Canadá.

Para Ansell & Gash (2007), a definição de governança colaborativa recai na construção de um arranjo institucional de governo no qual um ou mais órgãos públicos atuam diretamente, engajando os atores não governamentais no processo de tomada de decisão coletiva. Isso ocorre como uma forma de buscar o consenso e a deliberação para implementar políticas públicas.

Kellas (2010), por sua vez, compreende a governança colaborativa como uma abordagem inclusiva e consensual entre os diversos atores, de forma que o processo de tomada de decisão procura gerar a melhor solução para uma região e sua comunidade. Além disso, o autor revela que a prática da governança só alcança a condição colaborativa, de forma bem-sucedida, quando três dimensões são levadas em conta. O Quadro 1 explicita as dimensões do modelo proposto por Kellas (2010).

Quadro 1 - Dimensões do modelo analítico de Hugh Kellas (2010)

Dimensão	Descrição
A construção de relacionamentos entre as organizações	Para o estabelecimento da governança colaborativa é necessário que os atores e as organizações, de modo voluntário, optem por essa decisão. Para tanto, é indispensável estabelecer e conservar o relacionamento entres as partes comprometidas. Este relacionamento, por sua vez, requer por parte do ente governamental investimentos no campo político, como em nível pessoal. Por fim, o processo de produção de políticas públicas, no contexto de governança colaborativa, conforme frisado por Kellas (2010), será facultado em função do fortalecimento de relacionamentos e canais de comunicação.
A criação de processos claros de tomada de decisão e responsabilização, definidos na legislação ou em acordos	Embora seja desejável uma deliberação fundamentada no consenso entre atores e organizações, o processo de governança colaborativa pode tornar-se longo e não lograr sucesso na tomada de decisão. Com o intuito de evitar esse obstáculo, Kellas (2010) destaca que a existência de uma estrutura legal, ou minimamente um acordo entres os atores envolvidos, tende a manter o centro da discussão, bem como assegura a disciplina nos processos para obter resultados concretos.
A capacitação de uma liderança política	Ao considerar a participação de diversos atores e organizações presentes no arranjo da governança, muitos com compreensões e ideias distintas acerca dos impasses e dos objetivos, a liderança política é um elemento essencial para primeiramente conceber o consenso e, posteriormente, conduzir os debates sobre a tomada de decisão. Desse modo, Kellas (2010) enfatiza a notoriedade desta dimensão como sendo capaz de unir as diferentes esferas de governo em que não predomine a ideia de colaboração.

Fonte: Kellas (2010)

No contexto de pandemia da Covid-19, ficou evidente que a tomada de decisão do governo do Estado do RN foi realizada, em grande parte das vezes, à luz dos especialistas da saúde que estão dentro da UFRN. Assim, considerando as dimensões analíticas de Kellas (2010), foi possível identificar elementos indicativos da governança colaborativa entre o governo do Estado do RN e a UFRN.

Em relação à primeira dimensão, "construção de relacionamentos entre as organizações", pode-se afirmar que há evidências da construção de um relacionamento estabelecido de forma voluntária entre o governo estadual e a UFRN, que se configuram como partes comprometidas com o fim da pandemia no Estado. O ente estadual mostrou-se receptivo, por meio da Sesap, para receber orientações dos pesquisadores e, com base nessas, implementar as ações diversas de prevenção e de combate à Covid-19. Os dados coletados demonstraram que diversas

são as parcerias realizadas entre o governo do Estado e a UFRN. Desse modo, até julho de 2020, o relacionamento baseou-se no consenso e na confiança entre as instituições. Cabe enfatizar ainda o compartilhamento de informações (pesquisas) entre a universidade e o ente estadual, o que sinaliza a existência de elementos da governança colaborativa.

No que se refere à segunda dimensão, "criação de processos claros de tomada de decisão e responsabilização, definidos na legislação ou em acordos", além de uma relação de parceria, é preciso chamar a atenção para a influência da UFRN no processo de tomada de decisão. A despeito da inexistência de uma estrutura legal que dite as regras do relacionamento, pareceu haver, inicialmente, um acordo entres os atores envolvidos, viabilizando a existência de uma relação harmoniosa e pautada na confiança. A pesquisa realizada aponta para o papel fundamental na UFRN nas decisões do governo relativas, por exemplo, ao período de distanciamento social. Em abril de 2020, um comitê formado por cientistas da UFRN e demais instituições ofertou parecer sobre a necessidade de prorrogação do prazo do decreto que estabeleceu as medidas de distanciamento, o que foi acatado pelo ente estadual (Tribuna do Norte, 2020).

No mesmo sentido, outro fato que evidencia a influência da UFRN na tomada de decisão em tempos de pandemia é a indicação, por parte da governadora, do cientista Ricardo Valentim, coordenador do LAIS/UFRN, para representar o RN no Comitê Científico do Consórcio Nordeste (UFRN, 2020). A despeito do desligamento do referido cientista do comitê em maio de 2020, a indicação pelo ente estadual pode ser apontada como elemento que expressa a confiança e a influência na tomada de decisão. A partir desses e de outros elementos, depreende-se que já não é mais possível adotar um modelo de gestão pública baseada exclusivamente na participação dos atores governamentais no processo de tomada de decisão. A pandemia provocada pela Covid-19 evidenciou e fortaleceu cada vez mais a importância da participação dos atores e organizações não estatais no arranjo governamental ao se pensar na produção de políticas públicas.

A terceira dimensão, "capacitação das lideranças políticas", pode ser pensada a partir da tentativa de coordenação da crise por parte do governo do Estado. Trata-se, por sua vez, de um elemento ainda em construção no cenário potiguar. Conforme apontado por Kellas (2010), a liderança política é um elemento essencial para o consenso. No Rio Grande do Norte, seguindo as diretrizes do Sistema Único de Saúde, o ente estadual buscou exercer sua competência constitucional de apoiar técnica e financeiramente os municípios e de organizar o atendimento em saúde em seu território. Para fins de enfrentamento da pandemia, entre os dias 13/03/2020 e 17/04/2020, o governo do Estado publicou 20 decretos acerca de 35 temas que se concretizaram em 69 medidas (Silveira et al., 2020). Contudo, o cenário de pandemia demonstrou que o RN ainda possui dificuldades na concretização da coordenação e, igualmente, da cooperação entre os entes.

Diante dessa dificuldade, a colaboração com a UFRN apresentou-se como elemento fortalecedor das medidas tomadas pelo Estado, aumentando a atmosfera de confiança

entre ambos os lados, facilitando a adesão dos entes municiais às diretrizes estaduais e, consequentemente, potencializando o processo de coordenação na política de saúde. Vale ressaltar que, no período da pesquisa, conforme exposto, apenas 7% das parcerias firmadas pela UFRN se deram com entes municipais, o que denota a necessidade de que as prefeituras do RN se envolvam de forma mais efetiva em processos de colaboração, além da necessária cooperação com outros entes.

A governança colaborativa, como observado, não é um processo simples de ser implementado, tendo em vista a necessidade de cuidados constantes em relação aos atores e às organizações (governamentais e não governamentais) que compõem o arranjo institucional. Apesar disso, foi possível verificar que, no momento de crise ocasionada pela pandemia da Covid-19, o contexto do RN evidenciava elementos indicativos do processo de governança colaborativa à medida que o governo do RN engaja a UFRN e busca um consenso acerca das ações. Trata-se de uma experiência inovadora no Estado, na qual a universidade é chamada não somente ao diálogo, mas à tomada de decisão e à orientação sistemática em todo o enfrentamento da pandemia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A quais interesses atendem as universidades públicas? O contexto de pandemia nos responde. São os interesses públicos envoltos nas parcerias firmadas durante a crise de Covid-19 os principais beneficiados das ações de pesquisa, ensino e extensão que receberam (ou deixaram de receber) investimentos ao longo dos últimos anos. Foi somente em tempos de crise que as universidades puderam ver reconhecido o seu papel histórico e social de produção e disseminação do conhecimento. Ao mesmo tempo, abre-se uma janela para que o "novo normal", ou melhor o pós-pandemia, venha acompanhado de uma nova cultura de valorização das instituições públicas de ensino superior, a partir da qual o investimento na formação constante do docente-pesquisador e na infraestrutura e nos insumos necessários à pesquisa sejam percebidos como elementos fundamentais para o desenvolvimento do Brasil.

Qual o valor daquilo que é público? Este questionamento ainda representa um embate na sociedade brasileira. Talvez a contribuição das universidades durante a pandemia nos dê evidências de que o adjetivo público que acompanha a denominação dessas instituições de ensino se relaciona com o interesse coletivo, contribuindo com uma nova concepção acerca do termo coletividade.

O que torna as iniciativas destacadas neste texto ainda mais importantes é justamente de onde se originam: as universidades. Tais instituições carregam consigo um conjunto de responsabilidades que lhes são inerentes e, mais do que produtos entregues à sociedade (na forma de aplicativos, cartilhas, *sites* etc), as iniciativas aqui ressaltadas contribuíram e contribuem para a formação de futuros profissionais, das mais diversas áreas, que estarão à frente do Brasil na próxima crise a ser enfrentada.

A experiência da UFRN demonstra ainda que a universidade é capaz de contribuir com a existência de uma nova forma de fazer gestão e de buscar soluções para os pro-

blemas públicos. O contexto da Covid-19 demonstrou que é possível conciliar interesses, principalmente se for considerado que tanto as IES quanto os governos possuem como finalidade comum de suas atuações o interesse público. Embora não seja possível apontar para a concretização de uma governança colaborativa propriamente dita, a experiência analisada a partir do modelo de Kellas (2010) permite identificar elementos dessa governança que surgem em um complexo contexto de pandemia e que poderão se constituir como resultado positivo da crise para a gestão das políticas públicas no RN, caso os entes públicos e os atores envolvidos optem por fortalecer as relações a partir do cenário pós-pandemia.

É possível, portanto, reconhecer que a autonomia conferida às universidades não representa a sua dissociação do contexto social, mas sim a sua ferramenta principal para que nela possa se inserir, por meio das mais diversas ações realizadas com e para a sociedade, em cada contexto.

REFERÊNCIAS

Ansell, C., & Gash, A (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 18(4), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032

Boothroyd, P (2010). Capacitação para Governança Metropolitana. In CASTRO, E. (Ed). *Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas canadenses.*

Castro, E., & Wojciechowski, M. (2010). *Inclusão, Colaboração e Governança Urbana: perspectivas brasileiras.* PUC Minas.

Clementino, M. L. M., Queiroz, J. V. R., Almeida, L. S. B., Silveira, R. M. C., Câmara, R. L. M., & Silva, B. C. N (2020). A Colaboração em Tempos de Pandemia e o Protagonismo do Consórcio Nordeste. In *Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles* (632),1-11. Recuperado de https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-colaboracao-em-tempos-de-pandemia-e-o-protagonismo-do-consorcio-nordeste/.

De Negri, F., Zucoloto, G., Miranda, P., & Koeller, Priscila (2020). Ações Governamentais para acelerar a Pesquisa Científica e a Inovação frente à Pandemia. In *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior* (62), 7-10.

Kellas, H. Governança Colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida (2010). In KLINK, J.J. *Governança das Metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas*, 101-115.

Medeiros, S. R. F. Q., Silveira, R. M. C, Câmara, R. L. M., & Silva, G. R (2020). O Território como Aposta: A eclosão do conflito federativo e a Gestão Metropolitana como Potência. In *Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles* (631), 1-9. Recuperado de https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/o-territorio-como-aposta-a-eclosao-do-conflito-federativo-e-a-gestao-metropolitana-como-potencia/.

Silveira, R. M. C., Almeida, L. S. B., Medeiros, S. R. F. Q., Silva, B. C. N., Melo, K. S., & Silva, G. R (2020). Governança Metropolitana em Tempos de Pandemia. In *Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles* (630), 1-8. Recuperado de https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/governanca-metro-

politana-em-tempos-de-pandemia/.

Tonelli, D. F., Costa, H. A., & Sant'anna, L. (2018). Governança Colaborativa em Parques Tecnológicos: Estudo de casos em Minas Gerais. *Gestão & Regionalidade,* 34152-167.doi:10.13037/gr.vol34n101.3866.

Tribuna do Norte (2020). *Decreto de isolamento social será renovado pelo Governo do RN.* Natal: Tribuna do Norte. Recuperado de http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/decreto-de-isolamento-social-sera-renovado-pelo-governo-do-rn/477994.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN (2020). *Pesquisa da Andifes demonstra papel das Universidades no combate à Covid-19*. Natal: UFRN. Recuperado de https://www.ufrn.br/imprensa/noticias/35749/pesquisa-da-andifes-demonstra-papel-das-universidades-no-combate-a-covid-19.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN (2020). *Coordenador do LAIS representará o RN no Comitê Científico.* Natal: UFRN. Recuperado de https://ufrn.br/imprensa/noticias/34665/coordenador-do-lais-representara-o-rn-no-comite-cientifico.

DESCENTRALIZAÇÃO NA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO ESTADO DA BAHIA: AFINAL, DO QUE ESTAMOS FALANDO?

Decentralization in water governance in the state of Bahia: after all, what are we talking about?

Descentralización en la gobernabilidad del agua en el estado de Bahia: después de todo, ¿qué estamos hablando?

RESUMO

A governança das águas, sob o ponto de vista da descentralização, é analisada neste artigo como uma opção política. Essa discussão apoia-se na análise dos aparatos legais e institucionais da política estadual de recursos hídricos no Estado da Bahia, identificando aqueles que podem significar barreiras para que a descentralização se efetive. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de abordagem qualitativa e os dados são provenientes de análise das atas das reuniões dos comitês de bacia e entrevista com representante do INEMA. A Bahia possui atualmente 14 comitês de bacias e nenhum deles tem os instrumentos de gestão totalmente em funcionamento. Conclui-se que o Estado pretende manter-se como o protagonista da política estadual de recursos hídricos, definindo a agenda política e regulando a água de acordo com os interesses dos grupos que participam do seu controle. A descentralização é essencial para que os demais princípios e mecanismos dispostos na Lei das Águas se efetivem.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização, recursos hídricos, água, Bahia, lei das águas.

Lucas Santos Cerqueira [1,2]
lucasscerqueira@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5287-6133

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul [3]
elvia@unifacs.br
ORCID: 0000-0002-7009-4335

Carolina de Andrade Spínola [3]
cas.spinola@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0941-0343

1. Universidade Federal do Rio Grande – FURG
2. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
3. Universidade Salvador – UNIFACS

Submetido 27-05-2019. Aprovado 26-08-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v%25vn%25i.79313

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Water governance, from the point of view of decentralization, is analyzed in this article as a political option. This discussion is based on the analysis of the legal and institutional apparatus of state water resources policy in the state of Bahia, identifying those that may represent barriers for decentralization to take effect. This is an exploratory-descriptive study, with a qualitative approach and data were obtained from the analysis of basin committees' meetings minutes and interview with INEMA representative. Bahia currently has 14 basin committees and none of them has management instruments fully operational. It is concluded that the State intends to maintain its role as the protagonist of the state policy of water resources, defining the political agenda and regulating water according to the interests of the groups that participate in its control. Decentralization is essential so that the other principles and mechanisms set forth in the Waters Law can be effective.

KEYWORDS: *decentralization, water resources, water, Bahia, water law.*

RESUMEN

La administración del agua, desde el punto de vista de la descentralización, se analiza en este artículo como una opción política. Esta discusión se basa en un análisis del aparato legal e institucional de la política de estado sobre los recursos hídricos en el estado de Bahía, identificando aquellos que podrían significar obstáculos para esa descentralización tenga efecto. Este es un estudio descriptivo exploratorio, un enfoque cualitativo y los datos se obtienen a partir del análisis de las actas de las reuniones de los comités de la cuenca y Entrevista con INEMA de representante. Bahia tiene actualmente 14 comités de cuencas y ninguno de ellos tiene los instrumentos de gestión plenamente en operación. Se concluye que el Estado tiene la intención de seguir siendo el protagonista de la política estatal de recursos hídricos, definiendo la agenda política y regulando el agua de acuerdo con los intereses de los grupos que participan en su control. La descentralización es esencial para que los demás principios y mecanismos dispuestos en la Ley de las Aguas se efectúen.

PALABRAS CLAVE: *descentralización, los recursos hídricos, agua, Bahia, ley del agua.*

INTRODUÇÃO

A água é um bem comum de interesse coletivo. Elemento básico para a manutenção da vida e fundamental para os seres humanos em diferentes dimensões. Dotada de valor econômico, é um essencial insumo na cadeia de produção de mercadorias (Santos, 2002) e um recurso estratégico, mas finito na sua capacidade de uso e de aproveitamento (Trindade & Scheibe, 2019). A sua distribuição e disponibilidade em condições satisfatórias para o consumo não são capazes de fazer frente ao avanço da demanda mundial (Somlyody & Varis, 2006) e ao estresse ambiental decorrente da sua utilização (Gleick, 2000) por usos múltiplos e conflitantes.

Para Rogers P.P., Llamas M.R. & Cortina LM (2006) (2006), este quadro de crise hídrica deve-se a deficiências de gerenciamento muito mais do que a outros fatores. De acordo com o High Level Panel on Water (2018), cerca de 2,5 bilhões de pessoas no mundo já vivem em regiões de escassez hídrica e, para 2030, há um déficit projetado de mais de 40% da disponibilidade deste recurso, com consequências, principalmente, para as populações mais vulneráveis.

A Lei n.º 9.433/97, também denominada Lei das Águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, é inovadora por considerar a bacia hidrográfica, e não o município, como unidade territorial básica e por trazer elementos fundamentais para a descentralização e a participação da sociedade (Machado, 2003; Cerqueira, 2017) para níveis mais próximos da bacia (Morais, Fadul & Cerqueira, 2018), onde ocorrem as transformações políticas e sociais (Cerquei-

ra, 2017).

Tundisi (2013, p. 225) ressalta que a governança das águas é "um fator essencial no desenvolvimento territorial e econômico, tornando-se um componente estratégico de grande relevância" para o país e Jacobi (2008, p. 28), quando discute governança das águas, indica que se trata de "um enfoque conceitual que propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução ao nível governamental". Por sua vez, Hall (2002), aproximando-se mais da perspectiva da gestão, advoga que, no mundo, há uma crescente corrente que defende que uma gestão de recursos hídricos eficaz necessita de um modelo de gestão com um sistema aberto, que permita a participação da sociedade civil, das empresas privadas e dos meios de comunicação no sentido de influenciar as decisões do Estado.

Mesmo preconizando o protagonismo da bacia hidrográfica, como principal pressuposto da descentralização, e propondo a implantação de Comitês de Bacia que reúnam os atores sociais e possibilitem a sua participação na governança das águas, deficiências relacionadas a aspectos técnicos e financeiros (Silva & Pruskl, 2000), (Brasil, 1997), impõem desafios que dificultam a efetivação do modelo preconizado pela Lei das Águas. Isto posto, este estudo tem por objetivo analisar a realidade da governança das águas no Estado da Bahia, procurando identificar as eventuais barreiras existentes para que a descentralização se efetive, por intermédio dos comitês de bacias hidrográficas constituídos nos termos da legislação vigente. O artigo debruça-se sobre a existência e o funcionamento dos aparatos legais e institucionais previstos na Lei das Águas, bem como nos instrumentos de governança estabelecidos e o seu impacto sobre atuação dos diversos atores sociais na tomada de decisão. A governança das águas pressupõe a participação e o envolvimento de atores sociais no processo de gestão, a criação de espaços de debate, de instrumentos e mecanismos de gestão, e a descentralização do poder decisório (Morais, Fadul e Cerqueira, 2018; Cerqueira, 2017; Jabobi, 2010; Machado, 2003; Santos, 2002), este último, o foco principal do presente trabalho.

Para Bobbio, N., Matteucci, N & Pasquino, G. (1987) (1987), a questão da descentralização é diferente em cada lugar em que se manifesta, sendo necessário compreender o ambiente local e o contexto histórico no qual está inserida. É um processo complexo, multifacetado e gradual (Guimarães, 2002). Cabe, ainda, ponderar que a abordagem da descentralização discutida neste estudo tem por definição a transferência de poder, as responsabilidades e os recursos financeiros para entes políticos locais, que antes dependiam das decisões do governo central e, também, o aprofundamento da democracia, com a abertura da possibilidade de maior envolvimento da sociedade e a inclusão dos interesses comunitários (Arretche, 1996; Guimarães, 2002; Brose, 2012).

A descentralização será analisada no âmbito deste artigo a partir da discussão das prerrogativas da Lei das Águas e a consequente concessão de poder e responsabilidades, que reverberam nas leis estaduais, tomando-se como caso específico o estado da Bahia. Abordar-se-á a atuação do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (INEMA), considerando o seu pa-

pel dialético de ser o responsável por implementar a política estadual dos recursos hídricos e, ao mesmo tempo, o agente que deve abrir espaços e disponibilizar mecanismos para que outros agentes sociais possam compartilhar e exercer o poder sobre a gestão das águas no Estado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DAS ÁGUAS

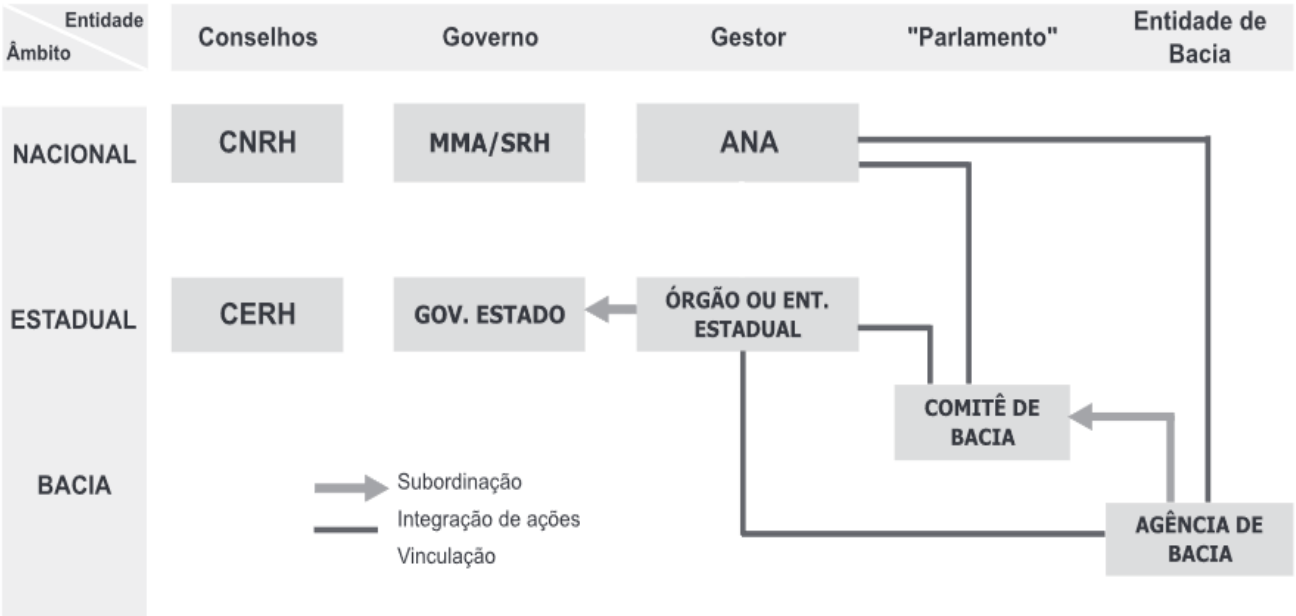
Machado (2003) enumerou algumas das inovações introduzidas na governança das águas no Brasil com a nova Lei das Águas de 1997: a definição de água como um recurso limitado e um bem público de interesse coletivo; a descentralização com a definição da bacia hidrográfica como território de gestão em detrimento de Estados e municípios, em virtude da sua condição de espaço onde o conflito de água ocorre; a condicionalidade da água com interesses múltiplos, o que reflete em diversos atores sociais envolvidos, gerando uma "interação conflituosa"; e o estabelecimento de uma gestão integrada que atenda aos interesses diversos.

A nova lei cria um espaço para que esses interesses sejam discutidos: o comitê de bacia. Essa definição é feita mediante um arcabouço político e administrativo que assegura essa gestão. Machado, 2003; Santos, 2002); Abers & Jorge, 2005 apontam os demais instrumentos criados para a gestão das águas, além dos aspectos abordados por Machado (2003): o enquadramento dos corpos d'água em classes segundo o uso; a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água. A Lei n.º 9.433/97 cria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que tomou posse em 1998. A Agência Nacional das Águas (ANA) foi criada em julho de 2000, com atuação iniciada em 2001 (Moreira, 2001).

A lei define uma nova estrutura de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil, conforme citado por Pereira & Johnsson (2005):

> O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é, portanto, o arcabouço institucional para a gestão descentralizada e compartilhada do uso da água no Brasil, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH/MMA), a Agência Nacional de Águas (ANA), os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados (CERHs), os órgãos gestores federais e estaduais, os municípios, os Comitês de Bacia e as Agências de Água (p.59).

Figura 1 - Estrutura político-institucional do SINGREH



Fonte: Pereira e Johnsson (2005, p,59).

Com a estrutura administrativa resultante da reforma administrativa de 1995, Moreira (2001) especifica que os órgãos da administração direta elaboram a política e as agências implementam. Então a SRH elabora a política, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que deve ser aprovado pelo CNRH, e à ANA caberia a responsabilidade de implementar a Política Nacional (Moreira, 2001).

> A gestão e regulação dos recursos hídricos têm características singulares dentre os serviços públicos, com alta possibilidade de conflitos no que se refere ao uso e consumo da água. A constituição dos Comitês de Bacias como organismos de planejamento, gestão e regulação envolve um sistema complexo no qual participa uma multiplicidade de atores públicos, privados, não governamentais, usuários, além de outros grupos da sociedade civil. A cultura brasileira não está familiarizada com a existência da bacia hidrográfica como unidade de gestão, nem com processos descentralizados e participativos, elementos essenciais para assegurar a eficácia da implantação da política de recursos hídricos (Fadul; Silva & Cerqueira, 2011, p.01).

A descentralização do poder decisório do Estado e as possibilidades concedidas para maior envolvimento e participação de atores sociais nas políticas públicas ganharam mais notoriedade no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Contudo, esse movimento é histórico, tendo iniciado na mesma década, em muitos países, numa perspectiva de que a descentralização traria, como consequência, melhores resultados na prestação de serviços para a sociedade, e seria uma forma de fortalecer a democracia (Arretche, 1996). Esse movimento culminou na propagação de reformas do Estado com a incorporação de ideias como "justiça social, redução do clientelismo e aumento do con-

trole social sobre o Estado" (Arretche, 1996, p. 1).

No Brasil, com a Reforma do Estado realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, Bresser-Pereira (1998) sinalizou que as ações de ajustes fiscais não eram as únicas opções para resolver os problemas provenientes da crise fiscal do Estado na década de 90, mas que havia, também, uma incapacidade do Estado em atender aos anseios da população.

Bobbio et al. (1987) ponderam que a centralização e a descentralização do poder do Estado estão presentes, de uma forma ou de outra, nas suas ações e, o que se deve verificar, portanto, é a qualidade dos instrumentos jurídicos utilizados. Ainda para Bobbio et al. (1987), centralização tem o significado de concentração de poder e subordinação das entidades e órgãos locais ao Estado central. Já a descentralização confere às entidades locais um mínimo de poder para realizar suas atividades.

Sobre a função democrática que se atribuiria a um modelo descentralizado, Arretche (1996) define a centralização como a concentração do poder decisório do Estado no governo central e a descentralização como meio de deslocar parte desse poder para outros atores envolvidos. Desse modo, entende que a centralização é de caráter antidemocrático, por conta da dominação política que possa ocorrer, mesmo em um governo de representação; e que a descentralização pode ter um caráter democrático na sua concepção original, mas pode sofrer dominação e influências políticas nesses espaços descentralizados. Além disso, o comportamento político de uma dada sociedade é determinante para um ambiente mais democrático e mesmo que se criem e institucionalizem instâncias democráticas e descentralizadas, o contexto social e histórico da sociedade condiciona esse êxito (Arretche, 1996).

Agrawal e Ribot (2000) entendendo os riscos de uma descentralização às avessas e que não resultaria especificamente em um modelo mais democrático de decisão, ressaltam que, para que o objetivo da descentralização ocorra, é imprescindível a criação de mecanismos que condicionem os entes descentralizados e as decisões ao controle da população -- como a criação de conselhos participativos locais--, como também reforçam Abers e Jorge (2005). Não basta criar os espaços, mas é preciso, também, promover as condições necessárias à descentralização.

Arretche (2000) indica que a maioria das políticas ou programas descentralizados, principalmente na década de 90, somente lograram êxito quando foram acompanhados de responsabilidades, quando foram destinados novos recursos ou eram de implementação simples e de relevância política para o grupo no poder. Para o autor, em algumas situações, os Estados e municípios entendem que o governo central quer compartilhar trabalho ou se livrar da responsabilidade e, por isso, resistem a projetos de descentralização.

Abrúcio (2002) sinaliza na mesma direção do pensamento de Arretche (1996), pois advoga que é necessário o desenvolvimento de capacidades financeiras e administrativas nos entes subnacionais para que possam melhorar o desempenho da sua gestão. Guimarães (2002) considera que a descentra-

lização se divide em dois planos: jurídico, como um processo de transferência de poderes e responsabilidades entre órgãos ou no próprio órgão, associado à ideia de desconcentração ou delegação de atividades; e político-institucional, que seria o movimento de descentralização do poder decisório.

Na política das águas, Pereira & Johnsson (2005) afirmam que descentralizar políticas de recursos hídricos seria a institucionalização, no âmbito local, de espaços e condições financeiras, técnicas e administrativas para o desempenho da gestão daquilo que está assegurado em lei, garantindo a oferta de bens e serviços. No caso do modelo brasileiro, a adoção de um modelo descentralizado com a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, condicionaria um papel central ao usuário e permitiria abarcar alguns dos interesses de certos movimentos sociais que reivindicavam mais presença na discussão de políticas das águas (Santos, 2002).

Abers & Jorge (2005) complementam essas dificuldades, no caso das políticas das águas, já que o processo de descentralização é simultâneo, e a instância que receberá as responsabilidades e o poder não é necessariamente o Estado ou município e sim um espaço onde forças serão reunidas para deliberar:

> Primeiro, porque o processo de descentralização ocorre simultaneamente em dois níveis, nacional e estadual, com a criação de organismos de bacia tanto para as águas federais quanto para as águas estaduais. Segundo, porque a descentralização não envolve a transferência de poder para as instâncias mais locais já existentes (como o município), mas propõe a criação de uma nova esfera territorial, a bacia hidrográfica. Terceiro, porque a descentralização tem um caráter "semivoluntário" – na maioria dos estados, nada obriga que os comitês sejam criados em todas as bacias hidrográficas. (p.6).

Abrúcio (2002) assevera que a "fragilidade dos mecanismos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder constitui um grande obstáculo ao sucesso da descentralização".

E, ainda, Pereira & Johnsson (2005) sinalizam a necessidade de um acordo entre os entes federados, já que o compartilhamento do domínio das águas é uma imposição legal. Outro ponto importante é o perfil centralizador que o Estado historicamente possui. Abrúcio (2002) também destaca alguns entraves que podem ocorrer na descentralização das atividades para os entes subnacionais, devido à dificuldade que o poder central possui em se desvincular de tais atribuições e de partilhar o poder.

Ainda em relação à descentralização das águas, destacam-se alguns pontos essenciais a partir da discussão de Pereira & Johnsson (2005, p.69):

- **Implementação da "gestão harmonizada"**: elaboração de mecanismos de colaboração entre os entes dos vários níveis de governo, de forma a permitir a atuação no nível da bacia. Assemelha-se à percepção de Arretche (1996) e Abrúcio (2002) sobre cooperação e coordenação nos diversos níveis de governo para a descentralização funcionar.

- **Construção de uma lógica territorial de gestão**: a instituição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento já altera a lógica setorial e supera os limites geográficos, pelos menos na definição legal, mas é necessária a organização territorial da bacia numa gestão integrada e articulada para seus usos múltiplos.

- **Operacionalização e fortalecimento do comitê de bacia**: garantir o apoio técnico, financeiro e administrativo do comitê de bacia, para que tenha capacidade de implementar o que preconiza a lei.

- **Estabelecimento de regras de convivência entre os comitês:** criação de regras de convivências entre os comitês de bacias e os comitês das sub-bacias. Daí a necessária visão de que a bacia é uma unidade territorial, e o comitê central deve harmoniosamente envolver os demais no processo de gestão.

- **Aperfeiçoamento da legislação:** adequar à legislação as questões de duplo domínio das águas via negociação entre os envolvidos, de forma que se garanta amparo legal para a convivência entre os federados e a melhor forma de gestão por conta desses aspectos.

No que se refere à Bahia, trata-se do maior e economicamente mais importante Estado da região Nordeste, com uma área geográfica de 564.733.08 km2, uma costa de 932 km, 417 municípios e uma população de 15.203.934 pessoas (dados de 2015) (Sei, 2016).

Santos, Sampaio, & Rossi (2006) citam que a experiência de gestão de bacias no Estado da Bahia começou em 2004, na bacia do Paraguaçu e Itapicuru devido às pressões do Consórcio Municipal de Usuários de Águas e à eminente necessidade de se adequar ao modelo federal. Complementam, ainda, que a criação se realizou mediante a contratação pela SRH de financiamento, via Banco Mundial, coordenado pelo Grupo de Recursos Hídricos da Escola de Engenharia da Universidade Federal da Bahia (GRH/UFBA). Percebe-se, aqui, a aplicação dos recursos para a criação dos comitês pela SRH citados por Ribeiro (2006) & Pereira (2008), mas, também, a presença de organismos internacionais citados por Abers & Jorge (2005).

Matos & Pereira (2012) argumentam que as pressões da Agência Nacional das Águas (ANA), do Banco Mundial e da sociedade civil impulsionaram a criação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (SEGREH), pela Lei nº 11.612/2009. De fato, é possível perceber no histórico da gestão das águas do Estado os aprimoramentos feitos nos dispositivos legais, o que também foi observado por Santos, Sampaio, &Rossi (2006).

Quadro 1: Evolução do marco legal da gestão das águas na Bahia: 1966 - 2009

LEI	ESCOPO
Lei n. 2.321 de 11 de abril de 1966.	Distribuição racional e criação do cadastro de usuários de água.
Lei n.2.929 de 11 de maio de 1971	Cria-se a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado, com o objetivo de executar a política estadual de abastecimento de água e saneamento e do aproveitamento global dos recursos hídricos.
Lei n. 3.163 de 04 de outubro de 1973	Institucionalização do Conselho Estadual de Proteção Ambiental-CEPRAM, cujo objetivo era regular as questões de meio ambiente no Estado. Iniciativa que resultou na criação do primeiro Conselho Estadual de Meio Ambiente no Brasil.
Lei n. 3.700 de 31 de maio de 1979	Organização da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos.
Lei n. 3.858 de 03 de novembro de 1980	Cria-se o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais-SEARA, um ente preocupado com a qualidade da gestão ambiental.
Em 1983 a 1987	Cria-se a Comissão Interinstitucional de Saneamento e Recursos Hídricos, substituída posteriormente pela Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos.
Lei n. 6.812 de 18 de janeiro de 1995	Criação da Superintendência de Recursos Hídricos.
Lei n. 6.855 de 12 de maio de 1995	Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos.
Lei n. 7.354 de 14 de setembro de 1998	Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CONERG.
Lei n. 8.194 de 21 de janeiro de 2002	Cria o Fundo Nacional de Recursos Hídricos na Bahia-FERHBA.
Lei n. 9.843 de 27 de dezembro de 2005	Inicia a criação dos comitês de bacia no Estado.
Lei n. 10.432 de 20 de dezembro de 2006	Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Sistema Estadual de Recursos Hídricos-SEGREH.
Lei n. 11.050 de 2008	Promove alterações nos órgãos e entes que integram o SEGREH, alterando responsabilidades e atribuições.
Lei n. 11.612 de 2009	Reorganização do SEGREH, ampliando a participação dos usuários da sociedade civil, fortalecendo os integrantes do sistema como o Instituto de Gestão das Águas e Clima (INGA), Instituto do Meio Ambiente (IMA), Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia (CERB) e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado-SEMA.

Segundo Matos & Pereira (2012), é possível perceber ao longo da descrição dos aprimoramentos feitos dos dispositivos legais no histórico da gestão das águas do Estado -- e também como notaram Santos, Sampaio, & Rossi (2006), as pressões da ANA, do Banco Mundial e da sociedade civil--, que tal movimento impulsionou em 2009 a criação do SEGREH, com a Lei n.º 11.612 institucionalizando o sistema de gerenciamento de recursos hídricos no Estado da Bahia. De acordo com essa lei, o SEGREH tem o objetivo de: formular e implementar a política estadual de recursos hídricos; coordenar a gestão integrada das águas; eplanejar, regular e controlar o uso, a preservação e a conservação dos recursos hídricos e a recuperação da qualidade das águas (Bahia, 2009).

O SEGREH deverá ser integrado ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e ao Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) (BAHIA, 2009). Integram ainda o SEGREH, de acordo com a Lei Estadual n.º 11.612/09:

- o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH);
- a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA);
- o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA);
- os comitês de bacia hidrográfica;
- as agências de bacia hidrográfica;
- os órgãos setoriais e/ou sistêmicos, cujas atividades ou competências guardem relação com a gestão ou uso dos recursos hídricos do Estado da Bahia;
- a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (CERB) (Bahia, 2009).

O INEMA é o principal agente estadual responsável pela implementação da política estadual, figura institucional local que pode ser comparada ao papel da ANA no âmbito nacional (FaduL, Vitória & Cerqueira, 2015).
A descentralização é gradual e dependerá das condições econômicas, políticas e sociais em determinado local (Bobbio, et al. 1987; Abrúcio, 2002; Guimarães, 2002), e da capacidade e natureza das instituições em cada nível de governo para que se processem as decisões (Arretche, 1996, Pereira & Johnsson, 2005). A capacidade e natureza das instituições representam o principal foco dessa análise

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo exploratório-descritivo. Exploratório, porque tem a finalidade de levantar informações e proporcionar uma visão geral do fenômeno (Gil, 2002); neste caso, a descentralização da governança das águas no Estado da Bahia, que ainda é um fenômeno em construção (Nunes, Fadul, & Cerqueira, 2019). E descritivo, pois visa a descrever as características deste fenômeno (Gil, 2002), identificar quais responsabilidades são transferidas para os entes locais e que condições são dadas para que a descentralização se efetive.

É ainda de abordagem qualitativa, pois visa a analisar uma realidade que não pode ser quantificada, já que trabalha com o "universo dos significados" dos motivos e das aspirações (Minayo, 2001) que estão associados ao fenômeno da descentralização das águas na Bahia e, também, porque as informações que serão utilizadas nas análises dos resul-

tados são provenientes da análise das atas de reunião de todos os comitês de bacia, dos trabalhos já publicados sobre o tema e de entrevista com representante do INEMA. A análise das atas, uma das principais fontes de informação deste estudo, a análise das leis federal e estadual de recursos hídricos e a entrevista realizada em 2016 com o representante do INEMA levaram em consideração os elementos que estão apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de análise

DIMENSÃO	COMPONENTES	ELEMENTOS	FONTES DE DADOS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS
Descentralização	Política (aparato legal)	Possibilidades de atuação dos atores sociais na lei Estadual e Federal Limitações da lei Federal Limites da Lei Estadual Atuação dos s*takeholders*	Lei das Águas Leis Estaduais Órgãos do sistema nacional e estadual de recursos hídricos	Levantamento bibliográfico;
	Regulação	Atuação da ANA (Agência Nacional das Águas) no Estado Relação ANA e os comitês de Bacia Atuação do INEMA	Relatório PROGESTÃO Atas de reuniões dos comitês de bacia	Entrevista semiestruturada Análise documental
	Comitês de bacia	Capacidade administrativa, financeira e técnica	INEMA, atos normativos e decretos. Atas de reuniões dos comitês de bacia	Análise documental

Os dados documentais, leis e relatórios de gestão justificam-se como fonte de dados em virtude do atual nível de implementação dos comitês e dos instrumentos de gestão das águas na realidade baiana, além de fornecerem uma compreensão histórica e atual da trajetória desses espaços, mesmo considerando que os registros podem não representar toda a realidade.

O trabalho foi dividido em três momentos. Primeiramente, na realização de pesquisa

bibliográfica e de levantamento do estado-da-arte sobre a temática da descentralização e sobre a abordagem deste tema na gestão das águas. Em um segundo momento, foi realizado um levantamento dos estudos publicados na Bahia que abordam a temática da descentralização na gestão das águas, considerando quais foram as razões e os argumentos apontados por essas pesquisas para justificar a não efetividade da descentralização das águas nesse Estado. O último momento da pesquisa foi à análise dos dados de entrevista realizada com representante do INEMA.

Foram analisadas 186 atas dos 14 comitês de bacias do Estado da Bahia, entre os anos de 2006 a 2015. Esse período de análise justifica-se pela disponibilidade desses documentos no site do INEMA, pois os comitês realizam as reuniões locais nas diferentes cidades onde estão localizados por todo o Estado e posteriormente encaminham cópia das atas para publicação no site da instituição, que é o principal agente estadual na política das águas na Bahia. Esse era o período com regularidade na disponibilidade das atas.

Ainda foi enviada uma notificação em 2020 ao INEMA, via Ouvidoria, para verificar os avanços na implementação dos principais instrumentos de governança dos recursos hídricos no Estado e a resposta não difere da realidade apresentada neste estudo com o recorte feito a partir da análise das atas. Os planos de bacia ainda se encontram em elaboração, sem avançar nos demais instrumentos.

Para a análise dos documentos, foi utilizada a análise de conteúdo, metodologia criada por Bardin (2010), dividida em quatro etapas: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados; e interpretação dos resultados. Na etapa da pré-análise, os pesquisadores devem organizar o material que tenha utilidade para o propósito da pesquisa (Bardin, 2010). Desse modo, foram consideradas todas as 186 atas de reunião como válidas em um primeiro momento, independentemente da maturidade de implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos nos comitês de bacia no Estado.

Ainda nessa fase, após a leitura flutuante do material (Bardin, 2010) e com base nas dimensões de análise e nos indicadores do Modelo de Análise (Quadro 2) da pesquisa, foram descartadas as atas que tratavam apenas de assuntos administrativos e eleitorais, para efeitos de interpretação dos resultados. Esse descarte justifica-se pelo foco da pesquisa ser o de entender a descentralização no modelo de governança das águas na Bahia e pelo fato de alguns comitês de bacia do Estado expressarem centralmente ou quase que exclusivamente em suas atas assuntos ainda de cunho estruturante do comitê e não do funcionamento administrativo para a missão do comitê, conforme preconizam Pereira & Johnsson (2005).

Na exploração do material, procedeu-se à leitura das atas separadas para codificação, classificação e categorização e constituição do corpus (Bardin, 2010) para compreender a descentralização da governança das águas, levando em consideração os elementos das dimensões de análise contidas no Quadro 2, seguindo as regras da exaustividade, da homogeneidade e da pertinência (Bardin, 2010).

Com relação ao tratamento e à interpretação dos resultados, considerou-se principalmente os aspectos teóricos de Pereira & Johnsson, (2005); Abers & Jorge, (2005), Arretche (1996) e Abrúcio (2002) para as inferências e reflexões críticas sobre as condições efetivas para a descentralização da governança das águas na Bahia.

A Bahia abrange 25 Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGAS). Dessas, 14 possuem comitês instituídos. Por opção de procedimentos de análise, os comitês foram agrupados por período de criação (geração), até mesmo para verificar se o tempo de maturação dos comitês teria alguma influência na institucionalização dos instrumentos de gestão.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Quadro 3 - Organização dos comitês de bacia hidrográfica na Bahia por geração (época da criação)

GERAÇÃO	COMITÊ	DATA DA CRIAÇÃO
1ª	Itapicuru, Leste, Paraguaçu, Recôncavo Norte e Inhambupe, Verde/ Jacaré, Salitre	2006
2ª	Contas, Corrente, Grande, Sobradinho	2008
3ª	Frades, Buranhém e Santo Antônio, Peruípe, Itanhaém e Jucuruçu, Recôncavo Sul, Paramirim e Santo Onofre	2009-2010

Fonte: Adaptado de Cerqueira (2017).

Em relação às análises das atas de reuniões dos comitês de bacias do Estado da Bahia, e organizando as discussões com base na fase de criação dos comitês da primeira geração, é possível sintetizar as discussões em três momentos.

Algumas considerações sobre a análise de comitês de bacias do Estado da Bahia da primeira geração:

- Percebe-se que há uma interação entre os membros do comitê e nas reuniões são levantados aspectos que afetam a qualidade das águas na Bacia, problemas de desperdício e mau uso da água. Contudo, ao que parece, é apenas um espaço informativo, sem poder para resolver problemas da bacia, como a implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei das Águas, e outros problemas provenientes de relatos dos participantes, conforme se observa nos pontos seguintes dos resultados.

- Falta de condições para uma efetiva contribuição no avanço do plano de bacia. Os representantes têm dificuldade de acompanhamento do processo de construção deste plano para trazerem alguma contribuição, o que expressa as dificuldades de colaboração e atuação na Bacia (Peireira & Johnsson, 2005), para que a descentralização possa se efetivar (Abrúcio, 2002; Arretche, 1996) O que se depreende é que o plano será moldado pelos técnicos do INEMA, que estão com a incumbência de coordenar as atividades junto à empresa contratada na licitação, centralizando o protagonismo no agente do Estado (Pereira & Johnsson, 2005; Abers & Jorge, 2005, Abrúcio,

2002, Arretche 1996).

- A contratação de empresas pelo INEMA é a forma usual de elaboração do plano, pois o comitê não tem como assumir tal processo por incapacidade técnica e financeira. O INEMA também fica responsável pelas intermediações com a empresa contratada. O suporte técnico e financeiro necessário para o funcionamento dos comitês (Pereira & Johnsson, 2005) acaba levando a uma subordinação desses espaços ao INEMA, condicionando o comitê a acompanhar o plano elaborado de forma secundária e sem a garantia de que as contribuições dos participantes estejam expressas no principal documento de gestão das águas na bacia.

- Há uma dependência total do comitê com relação ao INEMA para a disponibilização de recursos financeiros para a logística dos representantes, recursos para a contratação das empresas para a elaboração do plano de bacia, conforme salientam Abers & Jorge (2005) sobre como geralmente são financiados os comitês.

- Não é possível verificar a alternância do poder somente pelas atas, tendo em vista as irregularidades das publicações. Alguns membros são antigos e seus nomes se repetem nas atas de reuniões. Nas funções de gestão dos comitês também alguns representantes são frequentes nos cargos de gestão, o que pode revelar a hegemonia de um grupo sobre o outro e, com isso, o controle das ações do comitê tende a inclinar para os interesses desses que se perpetuam no poder.

- Por mais que não seja um elemento da descentralização, foi observado na leitura das atas que a apresentação e as alterações de projetos citados não são demonstradas claramente nas atas, apontando como esses debates ocorrem ou se os comitês oferecem algum tipo de contribuição. Os projetos, como também os agentes que os gerenciam, são citados em alguns momentos nas atas de reunião, mas a impressão que passa é que se trata, apenas, de um comunicado, já que muitos desses projetos não aparecem em outros momentos de discussão. Não foi possível verificar como os relatos de problemas e os projetos de alguns participantes no tocante à bacia são gerenciados ou absorvidos nos planos de bacia.

Nos comitês da segunda geração, eliminando a repetição de aspectos já destacados na análise dos comitês da primeira geração, pondera-se, que:

- O poder público concentra as ações e as decisões sobre a política de águas no Estado. Em uma das atas ficou registrado que um representante do poder público expressou que seria necessário maior envolvimento das pessoas nas atividades da gestão das águas, mas não se observa ação concreta para mudar essa realidade. O que mais uma vez se verifica é a dificuldade para a implementação de uma gestão harmonizada com mecanismos e condições de colaboração entre os diversos agentes envolvidos na gestão das águas, conforme preconizam Pereira & Johnsson (2005).

- Há ainda comitês (como o caso do Comitê de Sobradinho) que realizam apenas atividades administrativas. Esses foram os dois casos citados em que as atas foram descartadas do escopo da interpretação dos resultados na fase da leitura flutuante da análise de conteúdo (Bardin, 2010).

- Um fato que surgiu nas atas, que poderia ser considerado histórico e que talvez explique a falta de interesse do governo em partilhar, foi a indicação de que, em 1991, a Bahia era referência em outorga. E passou a adotar o modelo por comitê de bacia pela pressão de um consórcio municipal e pela necessidade de adequação ao modelo de governança federal, conforme Santos, Sampaio, & Rossi (2006).

Considerações relativas aos comitês da terceira geração, também excluindo eventuais repetições dos aspectos observados nas duas gerações anteriores:

- O único comitê que iniciou o plano de bacia foi o Recôncavo Sul. Isso significa que tempo de maturidade de um comitê não é critério para a consolidação da criação do plano de bacia. Comitês como o do Salitre, criado em 2006, e o de Sobradinho, criado em 2009, não iniciaram a elaboração do plano e nem mesmo a licitação, como no caso de Itapicuru de 2006 (Fadul et al., 2015). O INEMA não respondeu sobre esse questionamento. Ter o plano instituído é um elemento essencial para que o comitê possa operacionalizar o que preconiza a Lei das Águas (Pereira & Johnsson, 2005) e garantindo condições para que a descentralização se efetive.

- Ainda com relação ao plano de bacia, não é possível verificar, com clareza, como os debates e as contribuições do comitê são considerados no processo de elaboração do plano, embora algumas atas indiquem que sugestões foram feitas. Ressalta-se que Machado (2003) ponderou que os comitês são colegiados e que uma decisão aí tomada pode reduzir os riscos de corrupção, cooptação de interesses privados em detrimento do coletivo e de maior equidade e transparências nas decisões. A descentralização reduziria o clientelismo e as práticas nocivas à gestão pública, como reforça Arretche (1996).

- Pondera-se ainda que a responsabilidade para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos é função da Agência de Bacia ou da Agência de Água (Silva & Pruski, 2000), mas no Estado da Bahia o INEMA é o responsável, atuando como agência executiva. Nesse caso, é esse órgão que contrata uma empresa privada para a elaboração do plano de bacia.

As análises permitem observar o quanto o poder de protagonizar, formular e executar a política estadual dos recursos hídricos fica concentrado no INEMA. O envolvimento da sociedade é figurativo. Além disso, observam-se alguns problemas no arcabouço jurídico, o que acentua as dificuldades de descentralização, corroborando com o pensamento de Bobbio et al. (1987) que destacou a importância da qualidade dos instrumentos jurídicos. O Quadro 4 destaca alguns desses problemas.

Quadro 4 – Descentralização - aspectos políticos do estado da Bahia

ELEMENTOS	RESULTADOS
Limitações da lei	O Poder concentrado no CNRH é uma clara sinalização de que o Estado não abre mão da prerrogativa de decidir sobre determinadas políticas públicas (Cerqueira, 2017). Diferentemente do CONAMA, em que a divisão é mais equânime, no CNRH o governo mantém maior influência e poder (Cerqueira, 2017). No caso estadual, ainda é mais acentuado com a influência e com a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA), como responsável pelos recursos para a gestão das águas, que substituiria a Agência de Bacia. Contudo, não foi possível compreender logicamente como funciona esse fundo. Também foi observado que o INEMA tem a prerrogativa da outorga, outra função que a Lei das Águas descentralizou, mas na Bahia se concentrou no órgão estadual. Aprimoramentos na legislação são essenciais para estabelecer a relação entre os participantes (Pereira & Johnsson, 2005).
Possibilidades de atuação dos atores sociais	O plano de bacia é um dos principais instrumentos de gestão e deve ser feito de forma inteligível e para todos os níveis. Porém a sua ausência e ainda mais o protagonismo da sua elaboração conduzido por órgãos federais ou estaduais não garantem a participação e o envolvimento dos cidadãos na sua concepção. Tal ponto também se aplica às agências de bacia, que seriam as responsáveis por elaborar os planos. Mas faltam recursos e, na falta do plano para instituir a cobrança, as agências não podem atuar. Sem recursos não é possível atuar, e os instrumentos de gestão ficam praticamente inertes (Pereira & Johnsson, 2005). Os comitês tornam-se espaços para discussão de temas administrativos e a participação tende a se tornar simbólica, o que dificulta que a descentralização de efetive.

Fonte: Adaptado de Cerqueira (2017).

A falta de apoio do governo federal poderia dificultar ou atrasar o processo de descentralização, conforme Abrúcio (2002) e Arretche (1996). Contudo, observou-se que a ANA possui um projeto de apoio financeiro (PROGESTÃO) para a elaboração de ações que visem à implementação dos mecanismos de gestão da Lei das Águas. Esse apoio, porém, é direcionado exclusivamente para o INEMA, que funciona como uma agência de execução das ações para mobilizar e instrumentalizar os comitês de bacia. Esse projeto é recente e está em processo de conclusão. Na fase inicial de implementação do modelo brasileiro de gestão descentralizada, não foi possível recuperar ou encontrar informações que remetam a um apoio financeiro e técnico para que os Estados e municípios, junto com os representantes das bacias, pudessem organizar a estrutura e as condições necessárias para que a política fosse implementada.

Com isso, na Bahia, o protagonismo sempre ficou a cargo do poder público, seja pela SRH, seja pelo órgão anterior, o INGA, atualmente denominado INEMA. A tradição centralizadora no Estado vem se mantendo e não há demonstração de interesse em implementar os instrumentos: plano de bacia, agência de bacia e cobrança pelo uso da água. Não há interesse em descentralizar ou atender ao

que preconiza a lei, pois o Estado entende que manter uma regular e equilibrada gestão das águas não altera suas relações com a sociedade civil, mantendo os comitês com uma autonomia quase que nula.

Quadro 5 – Dificuldades de funcionamento dos comitês de bacia na Bahia

ELEMENTOS	RESULTADOS
Caracterização dos comitês	São 14 comitês de bacia no Estado e cada RPGAs foi caracterizada com a sua abrangência, população e seus rios. Não foram verificados critérios para que 9 desses 14 comitês estejam em fases de elaboração dos planos de bacia. Não ficaram claros os motivos políticos, técnicos, administrativos e econômicos para a escolha desses 9 comitês iniciais para a elaboração dos planos.
Capacidade administrativa e financeira	Os comitês são dependentes de recursos oferecidos pelo INEMA. Problemas que alterem o orçamento do órgão ou atrasos nos repasses aos comitês, para pagamento de diárias, transporte e outros, afetam as atividades dos comitês. Verifica-se que as atividades estão associadas aos aspectos do cotidiano e algumas denúncias relativas a agentes externos. Para atuar no comitê são oferecidas capacitações e palestras relacionadas aos instrumentos de gestão e entendimento sobre a política das águas, protagonizadas pelo INEMA.
Capacidade técnica	Alguns esforços são feitos para capacitação técnica no comitê, como cursos e treinamentos. São criadas câmaras técnicas com os mais experientes e com a participação de técnicos do Estado. Tais câmaras deveriam acompanhar a elaboração dos planos de bacia.

Fonte: Adaptado de Cerqueira (2017).

Os comitês ainda não dispõem do poder devido e necessário para decidir, pois dependem consideravelmente do INEMA para a execução do principal instrumento de gestão das águas: o plano de recursos hídricos. Os órgãos federais e estaduais deveriam empoderar esses comitês através de suporte financeiro e institucional. Esse papel poderia ser desempenhado pela ANA. No entanto, esta agência, esvaziada enquanto reguladora, atua apenas como agência de água dos rios de domínio federal. A atuação da ANA com os comitês de bacia fica restrita às relações com o INEMA, reforçando o caráter centralizador de sua ação. Assim, um dos pilares para a governança, que é a descentralização, não se efetiva, o que dificulta a ação sociedade civil.

Historicamente, o controle da gestão das águas na Bahia sempre ficou concentrado no Estado, e a abertura que a nova Lei das Águas traz para o compartilhamento da gestão, com maior protagonismo da sociedade civil, esbarra nos interesses que permeiam a gestão hídrica no Estado, influenciada por forças econômicas que estão presentes no governo, independentemente do projeto político que esteja no poder e, também, na supremacia técnica das instituições, como o INEMA.

Em algumas áreas no Brasil, e a Bahia parece ser um exemplo pelos resultados deste estudo, os interesses da sociedade civil são suprimidos pelos do governo (Silva, 2013). Ainda mais fortemente se a parcela da sociedade que deseja participar não parece ter força política para preencher os espaços e envolver-se nas decisões. Ao que parece, a Bahia é um dos casos que ainda resistem à adoção de práticas de descentralização na gestão das águas (Morais, Fadul, & Cerqueira, 2018).

É possível perceber, também, que não basta criar espaços participativos (AgrawaL & Ribot, 2000; Abers & Jorge, 2005), neste caso dos comitês de bacia, mas sim condições necessárias para que a descentralização aconteça, percepção confirmada, também, por Arretche (1996) e Abrúcio (2002). Até mesmo as transferências de competências e responsabilidades (Arreteche, 1996, Guimarães, 2002; Pereira & Johnsson, 2005) são esvaziadas pela incapacidade gerencial (financeira, técnica e administrativa) desses espaços (Arretche, 1996, Agrawal & Ribot, 2000; Abers & Jorge, 2005; Pereira & Johnsson, 2005) e pela dependência ao INEMA. A outorga, tão importante na gestão e no balanço hídrico de uso das águas (Jacobi, 2010) é feita pelo Estado, independentemente dos planos de bacia e dos comitês.

Na Bahia, os comitês de bacia representam espaços figurativos e sem poder para interferir na governança das águas. Um dos desafios da governança das águas na Bahia é justamente romper com a hegemonia desses grupos, fortalecer a sociedade civil para que exerça seu protagonismo (Jacobi, 2010) e restaurar a função primordial do Estado de guardião do bem comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da política de recursos hídricos no Brasil pressupõe a utilização de uma racionalidade técnica e científica, que vem sendo alcançada, ao longo dos últimos anos, em estudos como este e em outras publicações que vêm se ampliando e se constituindo em um acervo temático importante. Requer, também, avaliações e monitoramentos constantes sobre o que vem ocorrendo, na prática, na gestão das águas, no sentido de compreender como o modelo de governança, definido pela Lei das Águas, juntamente com seus principais pilares -- descentralização, participação e cobrança pelo uso da água --, avançaram, efetivamente, no âmbito federal e estadual, e como estão refletidos na preservação e disponibilidade hídrica das bacias.

O que tem sido observado é que, embora a política nacional incorpore inovações tais como a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a água como um bem público, a criação de um parlamento das águas com os comitês de bacia e o envolvimento da sociedade civil nas decisões desses comitês, efetivamente apenas o disposto na lei não tem sido suficiente para que esse modelo se efetive.

Um dos resultados deste estudo é, então, a sinalização de que o arcabouço legal e institucional tem se revelado apenas como uma etapa garantista, ao impor ao Estado a partilha do poder na gestão das águas, mas a descentralização efetiva dessa gestão esbarra em condições políticas, econômicas, técnicas e culturais. Um exemplo é a elaboração de um dos principais instrumentos de gestão do modelo brasileiro, que é o plano de bacia,

dispositivo que envolve capacidade técnica e financeira que os comitês de bacia não possuem. Isso reforça e mantém os comitês na dependência do Estado.

Foi o que este estudo observou na gestão das águas na Bahia. Ao revisitar o conceito de descentralização na discussão da governança das águas nos comitês de bacia desse Estado, essa dependência é evidenciada.

Se por um lado essa dependência pode ser entendida pela ausência de conhecimentos técnicos, entre outros requisitos, de boa parte dos membros dos comitês, além da falta de recursos financeiros, que subentende a existência de um plano de bacia para serem arrecadados, por outro lado é notória a dificuldade do governo estadual em descentralizar. O governo do Estado, que é detentor legal do direito de criação dos comitês, não promove as condições necessárias para que os comitês adquiram a plena autonomia. Desse modo, se mantém como o protagonista na política estadual de recursos hídricos, através do INEMA, definindo a agenda política e regulando a água de acordo com os interesses dos grupos que participam do seu controle e limitando a atuação dos atores sociais nos comitês. A análise de resultados reforça esse entendimento.

Este estudo fez uma reflexão de como um dos pilares da governança das águas, a descentralização, encontra-se bastante incipiente no Estado da Bahia, considerando que o Estado ainda mantém o controle político, técnico e financeiro sobre a gestão das águas na região através do seu braço institucional, o INEMA. Aponta que, mesmo com a criação dos comitês de bacia, a implementação dos instrumentos de gestão da Lei das Águas ainda não acontece, na sua plenitude, e que o processo contém vícios e pode tornar-se inócuo.

Enfim, vale lembrar que a descentralização não é discricionária. Descentralização é um processo histórico, econômico, cultural e político. Não ocorrerá apenas pela definição legal expressa em uma política pública, mas requer um projeto político instituído e, sem dúvida, pressão da sociedade.

Uma das limitações deste estudo é ter analisado os comitês a partir das atas de reunião, coletando informações apenas no INEMA. Entrevistar os participantes dos comitês e participar de reuniões e do processo de elaboração de planos de bacia seria outra estratégia de coleta de informações para entender a visão dos membros da sociedade civil que compõem os comitês.

Como continuidade dos estudos sobre descentralização, participação social e cobrança do uso da água nos comitês de bacia, seria interessante analisar esse fenômeno na perspectiva da teoria institucional, da transparência e accountability, além de envolver aspectos culturais, políticos e sociais que expliquem a dificuldade da sociedade civil em participar da governança das águas no país. Estudos comparativos entre regiões do Brasil também poderiam auxiliar no entendimento do estágio atual da realidade baiana.

REFERÊNCIAS

Abers, R. & Jorge K. D. (2005). Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, 3, 1-26. Recuperado de ht-

tps://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1414-753X&lng=en&nrm=iso. doi:10.1590/S1414-753X2005000200006.

Abrucio, F. L. (2002). Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita (Org.). *O Estado numa era de reformas: Os anos FHC.* (parte 2, p. 143-216). Brasília: MP, SEGES.

Agrawal, A. & Ribot, J. (2000). *Analyzing decentralization: A frame work with South Asian and East African environmental cases.* World Resources Institute Institutions and Governance Program Working Paper Series.

Arretche, M. (1996). Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31) p. 44-66. doi:10.17666/31903-4/2016.

Bahia. Lei nº 11.612 de 08 de outubro de 2009. *Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 10 jun. 2008. Recuperado de: http://www.sema.ba.gov.br.

Bardin, L. (2010) *Análise de conteúdo* (4ª ed.). Lisboa: Edições 70.

Bobbio, N., Matteucci, N, & Pasquino, G. (1987) *Dicionário de Política.* Brasília: Universidade de Brasília: Linha Gráfica.

Brasil. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. *Política Nacional de Recursos Hídricos.* Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9433.htm.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, (45), 49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004.

Brose, M. (2002). Descentralização e good government: Como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *Revista do Serviço Público*, Brasília, (3), 94-138. doi:10.21874/rsp.v43i1.1869.

Cerqueira, L.S. (2017). *Governança das águas na Bahia: Uma análise da política estadual de recursos hídricos à luz da descentralização, da participação social e da cobrança.* (Tese de Doutorado, Universidade Salvador) Recuperado de https://biblioteca.unifacs.br/browse?type=type&order=ASC&rpp=20&value=Tese

Fadul, E. M. C., Vitoria, F. T., & Cerqueira, L. S. (2015). A agência nacional de águas e a regulação dos recursos hídricos. In: Gustavo Pessoti Casseb; Rodolfo Pamplona Filho (Org.). *A questão Urbana*. 1ed. Salvador: SEI, 1-163.

Fadul, Élvia, Silva, L. P., & Cerqueira, L. S. (2011) Reflexões sobre o modelo de gerenciamento de recursos hídricos de por comitês de bacias hidrográficas. In: *XXXV Encontro da ANPAD*, 2011, Rio de Janeiro.

Gil, Antônio Carlos. (2002). *Métodos e técnicas de pesquisa social.* São Paulo: Atlas.

Gleick, P. H. (2000) *The world's water. 2000-2001*. Report on Freshwater Resources. Island Press, 315.

Guimarães, M. do C. L. (2014). O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Organizações & Sociedade*, 9(23), 2014. doi:10.1590/s1984-92302002000100003.

GWP - Global water partnership (2003). *Effective Water Governance: Learning from the Dialogues.* GWP Secretariat. Stockholm, Sweden.

Hall, A. (2002). Una gobernabilidad eficaz para el agua: Documento base para el hidrográficas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro, Brasil.

High-Level Panel on Water (2018). *Making every drop count: an Agenda for Water Action:* High-Level Panel on Water outcome document. High-Level Panel on Water, United Nations Division for Sustainable Development (UN DESA), New York, NY, USA. Recuperado de: https://reliefweb.int/report/world/making-every-drop-count-agenda-water-action-high-level-panel-water-outcome-document-14.

Jacobi, P. R. (2008) Governança da água e aprendizagem social no Brasil. *Sociedad Hoy*, Universidad de Concepción, Chile, 15, 25-44.

Jacobi, P. R. (2010). Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. *Revista Internacional INTERthesis*, 7 (1), p. 69-95. doi:10.5007/1807-1384.2010v7n1p69.

Machado, C. J. S. (2003). Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios. *Ambiente & Sociedade*, 6(2), 121-136. doi:10.1590/S1414-753X2003000300008.

Matos, J. S. & Pereira, J. S. (2012). A política de recursos hídricos no Estado da Bahia. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 1(1), 149-159.

Minayo, M. C. S. (2001) Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In: Minayo, M.. C. S (Org.). *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, p.9-29.

Morais, J. L. M., Fadul, E. & Cerqueira, L. S. (2018) Limites e Desafios na Gestão de Recursos Hídricos por Comitês de Bacias Hidrográficas: Um Estudo nos Estados do Nordeste do Brasil. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 24(1), 238-264. doi:10.1590/1413-2311.187.67528.

Moreira, M. M. M. A. (2006). A política nacional de recursos hídricos: avanços recentes e novos desafios. In N. Felicidade, R. C. Martins, & A. A. Leme (Eds.), *Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania* (pp. 70-76). São Carlos, SP: Rima.

Nunes, E., Fadul, E & Cerqueira, L. S. (2019). Descentralização na Gestão das Águas: Um Processo Ainda em Construção? *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1-17.

Pereira, D. S. P. & Formiga-Johnsson, R. M. (2005). Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. *Revista de Gestão da Água na América Latina,* 2(1). Santiago: GWP/South America.

Pereira, M. do C. (2008) *Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu: Análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos.* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília).

Ribeiro, C. A. O. (2006). *Participação Social e a Gestão de Recursos Hídricos na Bahia: Estudo de Caso da Bacia Hidrográfica do Rio Itapicuru.* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia).

Rogers P.P., Llamas M.R. & Cortina, L.M. (2006) *Water crisis: Myth or reality?* CRC Press, New York.

Santos, M. E. P. (2002). As Águas como Direito e como Commodity - Uma Contradição em Termos? *RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, Bahia, 4(6), 60-70.

Santos, M.E.P., Sampaio, R.M, & Rossi R.A. (2006). *Análise Comparativa do Significado da Participação nos Comitês das Bacias dos Rios Paraguaçu e São Francisco*. Núcleo Águas/NEPOL-CIAGS/EA-UFBA. III Encontro da ANPPAS, Brasília.

Silva, D. D.; Pruski, F. F. (Ed.). (2000) *Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais.* Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de recursos Hídricos.

Somlyody, L; Varis, O. (2006) Freshwater under pressure. *International Review for Environmental Strategies*, 6(2), 181-204.

Trindade, L. L & Scheibe, L. F. (2019). Gestão das águas: Causas das limitações na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros.*Ambiente & Sociedade* 22. Recuperado de https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1414-753X&lng=en&nrm=iso. doi:10.1590/S1414-753X2012000200001.

Tundisi, J. G. S. (2013). Governança da água. *Rev. UFMG,* Belo Horizonte, 20(2), 236-253.

Unesco. *Water for a Sustainable Word*. Paris, 2015.