

---

*Administração Pública, economia solidária e gestão social. Limites, desafios e possibilidades*

Marco Aurelio Marques Ferreira (orgs.). Viçosa: Editorial UFV, 2014, 305 pp.

El concepto de «gestión social» se formó en el medio académico latinoamericano, en la década de los noventa del pasado siglo, como contrapartida al avance de la onda neoliberal que se expandía por el continente. Se buscaba crear un espacio de experimentación de prácticas contrahegemónicas, es decir, de modos diferentes de organización a las comúnmente realizadas por la gestión privada.

En Brasil, que junto con Argentina, Chile y Ecuador ha sido el país pionero en el desarrollo de trabajos sobre el tema, dicho concepto empezó a ser difundido y discutido a partir de la publicación del artículo de Tenório (1998), así como la discusión iniciada en el Programa de Estudios en Gestión Social de la Escuela Brasileña de Administración y Empresas de la Fundación Getúlio Vargas. Desde entonces, diversos centros de investigación, normalmente ligados a escuelas de Administración, se han interesado por la gestión social. En 2007, la Red Brasileña de Investigadores en Gestión Social (RGS) promovió el Encuentro Nacional de Investigadores en Gestión Social (ENAPEGS), que discurre ya por su décima edición. Además, se han creado cursos y revistas especializadas, como *Cadernos Gestão Social* (2007), la *Revista Administração Pública e Gestão Social* (2009), la *Nau Social* (2010) y la *Revista Interdisciplinar de Gestão Social* (2012). Todo este esfuerzo de investigación, a pesar de ser reciente, comienza ya a producir resultados, tanto en investigaciones como en libros y artículos académicos (Pinho, 2010; Cançado y Pereira, 2010; Cançado, 2011, 2013; Cançado y Silva, 2012; Cançado *et al.*, 2011, 2013, 2015; Tenório, 2008, 2012).

La carencia en España de investigaciones y artículos sobre esta materia contrasta con la importante producción documental que se desarrolla en otros contextos, sobre todo en el latinoamericano y en especial en el brasileño. Por ello, creemos que puede ser de interés este libro, pues permitirá conocer algo más sobre el tema.

Organizado por el profesor Marco Aurélio Marques Ferreira de la Universidad Federal de Viçosa (Minas Gerais, Brasil) y líder del Grupo de Pesquisa sobre Administração Pública e Gestão Social de la misma universidad, es fruto de las reflexiones y debates entre los participantes del IV ENAPEGS. La obra trata de la socialización de los resultados de investigación de diferentes instituciones y grupos, que tienen como elemento común la búsqueda de prácticas alternativas de gestión vía participación

ciudadana, redes de actores, territorios, ciudadanía y economía solidaria. En los doce capítulos de que consta el libro hay reflexiones teóricas y empíricas sobre intervenciones sociales y políticas públicas realizadas en diversas regiones de Brasil, especialmente en el estado de Minas Gerais.

En el primer capítulo, Marco Aurelio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu y Anderson de Oliveira investigan el nivel de participación ciudadana en los procesos de elaboración, control y evaluación del Plan de Acción Gubernamental del Estado de Minas Gerais. Entre los principales resultados destacan el hecho de que el Legislativo ofrezca canales para estimular la participación, principalmente a partir de la creación en 2003 de la Comisión de Participación Popular. También destacan que el Ejecutivo realizó un esfuerzo de inserción social con la elaboración de la Planificación Plurianual de la Acción del Gobierno (2012-2015), por medio de la realización de audiencias en dos regiones del estado, donde los participantes pudieron expresar las prioridades de su región. Existen, por tanto, diversos canales para la participación, aunque la mayor implicación en ellos se da por entidades de la sociedad civil y no por ciudadanos individuales.

La participación de la sociedad civil en la gestión pública municipal desde la óptica de la población local es el tema investigado por Rúbia Fonseca, Edson Arlindo, Amanda da Silva y Camila do Nascimento en el segundo capítulo. Aquí se constata que existen en Viçosa –ciudad objeto del estudio– innumerables canales de participación, pero los ciudadanos los utilizan muy poco debido a la falta de cultura participativa. En lo que respecta a las formas de gestión, parecen estar marcadas por la herencia burocrática patrimonialista, lo que habría impedido, como ocurre en otros municipios brasileños, consolidar las prácticas de la administración pública societal.

Airton Cardoso y Ariádne Scalfoni nos hablan en el tercer capítulo de los fundamentos teóricos de la gestión social, aún en construcción, de los resultados alcanzados y de la necesidad de solucionar los nuevos desafíos que se presentan para este campo de estudio.

En el siguiente capítulo, Luis Moretto y Carlos E. Justen estudian en la mesorregión del medio oeste del estado de Santa Catarina el programa Territorio de la Ciudadanía, de macropolítica pública, de responsabilidad del Gobierno federal, que tiene como objetivo promover el desarrollo económico y universalizar programas básicos de ciudadanía, mediante una estrategia territorial sostenible. Se comprueba que la propuesta de diseño y la propia implantación de la política pública no fueron asimiladas como espacios de conquista y construcción de una nueva realidad territorial, sino al contrario fueron entendidas como concesión gubernamental e instrumento que facilitaba el acceso a los recursos y programas del Gobierno.

En el quinto capítulo, Lamounier Erthal, Marcelo de Oliveira, Nayara L. Silva y Antonione de Araújo demuestran lo indisoluble de los conceptos «desarrollo territorial sostenible» y «gestión social», utilizando para ello como referencia el municipio de Itaguaí (Río de Janeiro). Indican que no existe desarrollo territorial sostenible sin participación social y que las agendas públicas no pueden ser elaboradas si no están basadas en prácticas participativas.

Magnus Emmendoerfer, Alexandre Abrantes, Barbara Calçado y José Ricardo analizan en su capítulo una estructura organizativa creada por el Gobierno federal

brasileño, la Secretaria de Economía Creativa y el programa Criativa Birô, los cuales sirven para promover el desarrollo de la economía creativa. La creación de ambas muestra que el Gobierno brasileño ha reconocido el potencial multiplicador que poseen los segmentos creativos, posicionándose de forma activa en este contexto. Y apuntan que la formulación e implementación de las políticas en esta área no se caracteriza por un modelo impositivo y estandarizado, sino por uno flexible adaptado a las características y particularidades de la economía creativa de cada lugar o región.

El capítulo séptimo, de Rodrigo Gava y Patricia Rosvadoski, relaciona la identidad de los actores políticos con sus respectivos territorios y modos de desarrollo mediante el estudio del municipio de São Roque de Minas y el Distrito de Lavras Novas, situados ambos en el estado de Minas Gerais. En São Roque de Minas la comunidad lideró, en un momento de dificultad, las acciones para el desarrollo local frente a la pasividad política y el sistema económico dominante, aunque posteriormente los autores percibieron evidencias de continuismo. Esto demuestra la dificultad de impulsar un proceso transformador de desarrollo local. En el distrito de Lavras Novas el cambio de actividad económica, de industrial a turística, produjo un salto en la calidad de vida de sus habitantes, pero también trajo consigo preocupaciones que hasta entonces no tenía la comunidad, como la seguridad, la degradación ambiental y cambios en el comportamiento de los más jóvenes, lo que provocó además una dualidad entre los nativos y los impulsores económicos, no nativos. Estos últimos se convirtieron en los actores principales del desarrollo local del territorio.

Carla da Silva, Bruno Tavares, Luiz Antonialli y Jéssica da Silva estudian en el octavo capítulo las distintas formas de gobernanza presentes en los agrupaciones locales de empresas, en concreto en la industria de *software* de Belo Horizonte, Uberlândia y Juiz de Fora, y nos muestran las discrepancias entre la gobernanza estructural y procedimental. También ponen de relieve, en el caso de la gobernanza estructural, una diversidad de actores con un mismo objetivo, el desarrollo y aumento de competitividad de las empresas del sector y acciones, en unos casos definidas y en otros embrionarias. En el análisis de la gobernanza procedimental identificaron en Belo Horizonte y Uberlândia diferentes formas de cooperación y de coordinación; en cambio, en Juiz de Fora solo encontraron un modo centralizado de coordinación.

En el noveno capítulo, Ronan Pereira y Suely Ramos nos presentan una sistematización de los distintos enfoques teóricos sobre el ciclo político como estrategia de análisis de las políticas públicas a lo largo de su proceso de planificación, ejecución y evaluación. A pesar de las limitaciones del ciclo político, lo consideran un modelo básico que permite sistematizar y comparar los diversos debates, enfoques y modelos en el campo del análisis político, así como evaluar las contribuciones individuales de cada uno de los enfoques.

Los tres capítulos siguientes tienen un tema común, la vivienda social, pero analizado desde distintas perspectivas y enfoques. En el primero, Suely Ramos, Alexandre Matos, Lucas Pazolini y Marina de Carvalho se centran en el proceso de definición de la agenda de política de vivienda del estado de Minas Gerais durante el período de 2005 a 2013. En dicha agenda, las cuestiones planteadas por los

movimientos sociales fueron eliminadas en el proceso político, lo que refleja que en el «juego de intereses» entre los actores políticos, los movimientos no tuvieron fuerza para hacerse oír.

En el siguiente, Aline Werneck nos habla del efecto negativo que el programa Minha Casa Minha Vida produjo en el proceso de descentralización municipal de la política de vivienda que había empezado en 2005, con la creación del Ministerio de las Ciudades y la Ley 11 124/2005, ley que creó el Sistema de Vivienda de Interés Social. A partir del momento en que se aprueba el programa, que ha sido la estrategia más importante para la reducción del déficit de vivienda en Brasil, la agenda pública de vivienda pasa a estar orientada únicamente por la racionalidad del sector inmobiliario, desmantelando el sistema descentralizado de gestión de la política de vivienda que había costado muchos años poner en marcha.

Flavia Duque y Ricardo Carneiro, en el último capítulo, analizan las políticas de vivienda de interés social asociadas a la construcción del derecho a la vivienda y a la ciudad. El problema de la vivienda ha sido siempre en Brasil un problema social de gran magnitud y complejidad, un fenómeno de configuración urbana con fuerte incidencia en la pobreza. En 2008 el número de viviendas que se necesitaban era de 5 546 000, de las cuales el 83,5% estaban localizadas en áreas urbanas y el 89,6% correspondía a personas con renta muy baja. Pero no solo era un problema de cantidad, sino también de calidad porque muchas de las viviendas existentes no tenían las condiciones adecuadas de habitabilidad y había una falta de infraestructuras. Pero, a pesar de los avances realizados durante estos años con mayor o menor éxito, quedan muchos desafíos todavía, como la articulación entre las tres esferas de gobierno o la articulación entre las políticas de vivienda y las políticas urbanas.

Creemos que esta obra es de interés tanto para el público académico como profesional, al presentar un nuevo concepto, el de la gestión social, considerado cada vez más como una alternativa que trae la corresponsabilidad de la gestión directamente para aquellos que son impactados por ella. En otras palabras, parece que es «justo» que se participe de las decisiones que provocan impactos en la vida de las personas. Este texto nos permite conocer y profundizar algo más sobre un concepto, el de gestión social, aún en construcción; concepto que nos plantea formas alternativas sobre el papel de la Administración pública y de la sociedad en la promoción del bien común, algo muy necesario en el momento político y social en el que se encuentra el mundo. Lo que se echa en falta en el libro es un texto introductorio en el que el coordinador explicara la elección de los textos y su hilo conductor.

### *Referencias*

- Cançado, Airton C. 2011. *Fundamentos teóricos da gestão social* [tesis]. Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- Cançado, Airton C. 2013. «Gestão social: um debate para a construção do campo». *NAU. A Revista da Residência Social*, 4 (6): 191-209.

- Cançado, Airton C., José R. Pereira y Fernando Tenório. 2015. *Gestão social: epistemologia de um paradigma*. 2ª ed. Curitiba: CRV.
- Cançado, Airton C. y Jeová T. Silva Jr (orgs.). 2012. *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: UNIJUÍ.
- Cançado, Airton C., Bruno Tavares y Valdir R. Dallabrida. 2013. «Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas», *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 9 (3): 313-353.
- Cançado, Airton C., Fernando Tenório y José R. Pereira. 2011. «Gestão social: reflexões teóricas e conceituais». *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro 9 (3): 681-703.
- Pinho, José A. Gomes de. 2010. «Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira», en Ariádne Scalfoni, Jeová T. Silva Jr., Paula Ch. Schommer y Airton C. Cançado (eds.), *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF.
- Tenório, Fernando. 2012. «Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento», en Airton C. Cançado, Fernando Tenório, y Jeová T. Silva Jr. (Eds.), *Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações*. Ijuí: UNIJUÍ.
- Tenório, Fernando. 2008. «(Re)visitando o conceito de gestão social», en Jeová T. Silva Jr., Rogério Teixeira, Airton C. Cançado y Paula Ch. Schommer (Eds.), *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária.
- Tenório, Fernando. 1998. «Gestão social: uma perspectiva conceitual», *Revista de Administração Pública*, 32 (5): 7-23.

CARMEN PINEDA NEBOT  
GEGOP-CLACSO