

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Vol. 8 Año (2021) Núms. 217-221, págs. 437-543

Matias-Pereira, José Judicialização da política e ativismo judicial: Efeitos da intervenção do Judiciário nas competências do Legislativo e Executivo no Brasil (2021-217 págs. 437-464)

Fonseca, Francisco A excepcionalidade normalizada:
Lima Chabbouh, Gabriela Pinheiro Organizações sociais de saúde (OSS) na pandemia
Florêncio-da-Silva, Maria Camilo (2021-218 págs. 465-478)
Peria, Pedro Vianna Godinho

Larrea Paredes, Mauro La disputa por la apropiación de sentido en las intervenciones urbanas, como discurso y representación (2021-219 págs. 479-494)

Barreto, Wxlley Ragne de Lima Análise do processo de participação social do Plano
Ferreira Dias, Thiago Plurianual Par-ticipativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte (2021-220 págs.495-527)

Ordóñez, Gonzalo Híbridos y no híbridos: estudio de caso de la interacción mo-dal en un sector del Distrito norte de la ciudad de Quito (2021-221 págs.528-543)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
(Director)

Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UAM. España.
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.
Flavia Galvani Silva. FOG. España
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile
Juana López Pagán. FOG. España
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Judicialização da política e ativismo judicial: Efeitos da intervenção do Judiciário nas competências do Legislativo e Executivo no Brasil

Matias-Pereira, José

Universidade de Brasília UnB, Brasil

 matiaspereira51@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-6320-026X](https://orcid.org/0000-0001-6320-026X)

Documento recibido:

26 enero 2021

Aprobado para publicación:

22 octubre 2021

Resumo

O artigo tem como objetivo principal avaliar a expansão e os efeitos do fenômeno da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil, nas competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo, no período de 2004 a 2020. Trata-se de uma pesquisa documental, apoiado no método descritivo, objetivando descrever e compreender os fatos/teorias que dizem respeito ao tema em discussão. Metodologicamente se buscou identificar as principais decisões do Supremo Tribunal Federal, para em seguida selecionar e analisar os casos polêmicos julgados pela Corte, no referido período. A fundamentação teórica está apoiada na teoria institucional e na teoria da tripartição dos poderes formulada por Montesquieu. Evidencia-se nas discussões e análises dos casos polêmicos selecionados dos julgados pelo STF, que houve uma expansão crescente da judicialização da política e ativismo judicial no país. Verificou-se, ainda, que a omissão inconstitucional do Parlamento na utilização dos mecanismos constitucionais, por meio de convocações de plebiscito e referendo, agravou os efeitos desse fenômeno. Conclui-se, por fim, que a expansão exacerbada da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil está interferindo nas atribuições e competências dos poderes Legislativo e Executivo. Recomenda-se, para conter esse fenômeno que provoca desarmonia entre os poderes, a inclusão do tema na agenda política nacional, sob a responsabilidade do Congresso Nacional, com o objetivo debater e definir os limites na atuação do Poder Judiciário.

Palavras-chave

Judicialização da política; ativismo judicial; limites de atuação do Poder Judiciário; Supremo Tribunal Federal; Brasil.

Abstract

The main objective of the article is to evaluate the expansion and effects of the phenomenon of the judicialization of politics and judicial activism in Brazil, in the competences and attributions of the Legislative and Executive powers, in the period from 2004 to 2020. This is documentary research, supported by the descriptive method, aiming to describe and understand the facts / theories that concern the topic under discussion. Methodologically, we sought to identify the main decisions of the Supreme Federal Court, and then select and analyze the controversial cases judged by the Court in that period. The theoretical foundation is supported by the institutional theory and the tripartition theory of powers formulated by Montesquieu. It is evident in the discussions and analyzes of the controversial cases selected from those judged by the STF, that there has been an increasing expansion of the judicialization of politics and judicial activism in the country. It was also found that Parliament's unconstitutional omission in the use of constitutional mechanisms, through calls for referendums and referendums, worsened the effects of this phenomenon. Finally, it is concluded that the exacerbated expansion of the judicialization of politics and judicial activism in Brazil is interfering in the attributions and competences of the Legislative and Executive powers. It is recommended, in order to contain this phenomenon that causes disharmony among the powers, the inclusion of the topic on the national political agenda, under the responsibility of the National Congress, with the objective of debating and defining the limits in the Judiciary's performance.

Keywords

Judicialization of politics; judicial activism; limits of action of the Judiciary; Supreme Federal Court; Brazil.

Resumen

El principal objetivo del artículo es validar la expansión de los efectos del fenómeno de la actividad judicial en Brasil, con las competencias y atribuciones de dos poderes Legislativo y Ejecutivo, en el período de 2004 a 2020. Esta es una investigación documental, sustentado en un método no descriptivo, con el objetivo de comprender los hechos / teorías el tema en discusión. Metodológicamente, se buscó identificar las principales decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Federación, para luego seleccionar y analizar los procesos controvertidos interpuestos por la Corte, no mencionados en el período. El fundamento teórico se sustenta en la teoría institucional y la teoría de la tripartición de dos poderes formulada por Montesquieu. Se discuten evidencias y análisis de dos casos controvertidos seleccionados por el STF, que tienen una creciente expansión de la judicialización de la política y el activismo judicial en el país. También se constató que la omisión inconstitucional de la Asamblea de la República en el uso de dos mecanismos constitucionales, mediante convocatorias de plebiscito y remisión, agravó los efectos de este fenómeno. Finalmente, se concluye que la exacerbada expansión de la judicialización de la actividad política y judicial en Brasil interfiere con las atribuciones y competencias de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Para enfrentar este fenómeno que provoca desarmonía entre poderes, se recomienda la inclusión del tema en la agenda política nacional, bajo la responsabilidad del Congreso Nacional, con el objetivo de debatir y definir los límites del Poder Judicial.

Keywords

Judicialización de la política; activismo judicial; límites de actuación del Poder Judicial; Tribunal Federal Supremo; Brasil.

Introdução

Os países com instituições sólidas e democracias consolidadas têm vivenciado nas últimas décadas, tendo como referência o modelo adotado pelos Estados Unidos ¹, uma crescente intervenção do Poder Judiciário na política e nas relações sociais. Nesse cenário, os Tribunais que desempenham a função de interpretação da Constituição se revelam como atores políticos relevantes, na medida em que promovem com frequência intervenções que impactam nas atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo ².

Observa-se que o fenômeno de dimensão mundial da “judicialização da política e ativismo judicial”, começou a ganhar relevância no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, se intensificando a partir da primeira década deste século. O aumento da atividade do Poder Judiciário e a preponderância desse poder nas decisões políticas do Estado brasileiro, se sobrepondo aos poderes Legislativo e Executivo, explica porque esse tema vem ocupando um lugar de destaque no debate jurídico e político, notadamente nos últimos quinze anos. Assim, essa imposição do Judiciário sobre a Política, conforme evidenciado por diversos autores ³, tem contribuído para fomentar uma crescente interferência do Judiciário nas competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, o debate do tema que envolve “judicialização da política e ativismo judicial” se revela atual e relevante, notadamente nos campos da ciência política, administração pública, economia, sociologia e direito.

Torna-se importante destacar, na discussão desse fenômeno em análise, que a governabilidade de qualquer país depende dos critérios institucionais básicos nos quais se apoiam os pilares do regime político. Verifica-se, por sua vez, que o sistema político brasileiro possui uma configuração institucional de baixa eficácia e efetividade no processo de decisão e implementação de políticas públicas. O regime presidencialista, o federalismo e o sistema partidário são elementos que impactam de forma preocupante no referido processo decisório. A elevada fragmentação partidária, com uma baixíssima disciplina dos partidos no jogo parlamentar, desaguou num sistema orientado para o veto, relegando a um segundo plano à adoção de decisões (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Observa-se, num sentido amplo, que as deficiências nos mecanismos de participação popular direta e semidireta no sistema constitucional brasileiro, conforme revela a literatura, estão impactando negativamente sobre o funcionamento do governo, nas instituições e na democracia. Nesse sentido, sustentam diversos autores que, a democracia contemporânea requer aperfeiçoamentos no âmbito institucional, para permitir que as relações

¹ O termo ativismo judicial tem origem no artigo de Schlesinger Jr., “The Supreme Court: 1947”, publicado na revista *Fortune*¹⁰, no qual se delineava o perfil dos juizes que à época integravam a Suprema Corte dos EUA, classificando-os como: ativistas, campeões da autocontenção e moderados.

² TATE, Chester N.; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

³ A respeito do tema judicialização da política no Brasil veja, por exemplo, Taylor (2007 e 2008); Taylor e Da Ros (2008); Vianna et al. (1999); Vianna, Burgos e Salles (2007); Arantes (2007); Verbicaro (2008); Carvalho (2009); Maciel e Koerner (2002); Marchetti (2008); Oliveira (2011); Pogrebinschi (2011); Barroso (2012); Streck (2016).

entre os poderes ocorram de forma complementar e harmônica, evitando a imposição do Judiciário sobre os demais poderes. Entende-se, assim, que é essencial para as instituições e a democracia que os conflitos entre as distintas visões de mundo sejam resolvidos no campo da Política.

Diante desse contexto, o artigo tem como objetivo principal avaliar a expansão e os efeitos do fenômeno da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil, nas competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo, no período de 2004 a 2020. Assim, formula-se a seguinte pergunta: A expansão e os efeitos da judicialização da política e ativismo judicial estão provocando desequilíbrios nas competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo?

O tema abordado nesse estudo é complexo e polêmico, pois trata de decisões que impactam fortemente sobre a vida do país e das pessoas. Para diversos autores a judicialização da política e ativismo judicial são alternativas válidas para efetivar direitos previstos no texto constitucional e não regulamentados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo. Alguns autores, indo além, sustentam que o princípio da separação dos poderes precisa ser revisado no sentido de melhor se adaptar ao atual contexto político brasileiro, o que remete para uma postura proativa do Poder Judiciário. Por sua vez, outros autores, adeptos do princípio da separação dos poderes, que refutam esse entendimento, consideram que a judicialização da política pode levar ao aprofundamento do ativismo judicial, por entenderem que essa alternativa acaba se tornando benéfica para aqueles que recorrem ao Poder Judiciário em detrimento da coletividade ⁴.

Nesse debate, merece destaque, o entendimento de Teixeira (2012, p. 48-49), que argumenta que o ativismo judicial representa a deslegitimação da política e, portanto, pode ser compreendido como uma patologia constitucional, eis que resulta da insuficiência do Estado em atender aos anseios da população. Nesse sentido, assinala:

Um juiz ativista, em sentido positivo, atua na busca da proteção dos direitos fundamentais e da garantia da supremacia da Constituição, assumindo uma postura concretizadora quando diante da abstração de princípios constitucionais, como dignidade da pessoa humana, proteção ao menor, assistência aos desamparados, etc. A realização da Constituição passa pela atividade intelectual de interpretar/aplicar conceitos e categorias jurídicas de elevado grau de generalidade e abstração, mesmo que para tanto seja necessário abraçar competências institucionais que ordinariamente tocam a outros Poderes.

A intensidade dos debates sobre questões que envolvem a judicialização da política e ativismo judicial no Brasil vem aumentando de forma significativa nos últimos anos. Por se tratar de um tema relevante nos campos da política, sociologia, administração pública, economia e direito, vem estimulando a realização de inúmeras pesquisas, o que tem contribuído para o aumento de publicações de artigos científicos e livros. Destaca-se na crescente produção acadêmica nacional, os autores das áreas da teoria do direito, filosofia do direito, direito constitucional, ciência política e administração pública, visto que o tema está relacionado ao equilíbrio entre os poderes, governabilidade, legitimidade democrática e aos limites da jurisdição nos processos de criação, interpretação e aplicação das normas jurídicas.

⁴ Merece destaque o estudo de Da Ros (2017), sobre a revisão de literatura sobre tribunais e política no Brasil, com foco no STF.

Referencial teórico

O artigo está apoiado na teoria institucional, em especial, na sua vertente denominada institucionalismo sociológico. É importante destacar que, a teoria institucional tem sido usada como base de sustentação de inúmeros estudos em diferentes áreas, como economia, sociologia, ciência política, administração, contabilidade e direito, que buscam entendimentos da realidade social dentro de sistemas como organização, família e governo.

Nesse sentido, Peters (2000, p. 9) assinala que:

"Tem havido reafirmação das principais teorias institucionais no campo das ciências sociais, e especialmente em ciência política. March e Olsen (1984), artigo publicado no American Political Science Review (APSR), principal jornal da pesquisa acadêmica de ciência política, abordou o início da revolução contra o individualismo metodológico de ambos e as abordagens da escolha racional. Na sequência desta e suas posteriores publicações (1989, 1994; Brunsson e Olsen, 1993; Olsen e Peters, 1996) tem havido uma proliferação de teorias institucionais e as aplicações dessas teorias. Da mesma forma, em Economia (North, 1990; Alston, Eggerston e Norte, 1996; Khalil, 1995) e na sociologia (DiMaggio e Powell, 1991; Scott, 1995; Zucker, 1987) houve um nascimento (ou mais adequadamente uma ressurreição) de abordagens institucionais para as questões básicas nestas disciplinas".

Destacam-se entre as vertentes da Teoria Institucional as seguintes Old Institutional Economics (OIE); New Institutional Economics (NIE); New Institutional Sociology (NIS). A vertente do Old Institutional Economics (OIE), conforme assinalam Major; Ribeiro (2009), se preocupa com alguns pressupostos da economia neoclássica, tais como a racionalidade individual e o individualismo metodológico ao se analisar o desenvolvimento e mudança que se processam nos sistemas sociais. Seu foco está direcionado para a ação dos agentes econômicos que estão atuando num contexto social, em que as normas e valores sociais moldam os comportamentos individuais. Essa vertente também defende o holismo metodológico ao considerar que instituições e organizações existem em ambientes complexos, cuja consideração global (e não parcial ou simplista) deve estar envolvida na análise.

A vertente do New Institutional Economics (SCAPENS, 2006), é parte integrante do corpo teórico da Economia Neoclássica. Ela possui os princípios base da modelização econômica: agentes racionais com funções e objetivos definidos. A NIE propõe o desenvolvimento dos modelos econômicos, introduzindo pressupostos ou variáveis que levam em consideração o contexto organizacional.

A vertente do New Institutional Sociology (DiMAGGIO; POWEL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977), com a qual este artigo está alinhado, cuida de estudar as organizações dentro de uma grande rede de relacionamentos entre as organizações e sistemas culturais. O ambiente institucional não apenas influencia o relacionamento das organizações com o mercado, mas também suas crenças, normas e tradições. Esse ambiente institucional é caracterizado pela elaboração de regras, práticas, símbolos, crenças e requerimentos normativos aos quais indivíduos e organizações precisam se conformar para receber apoio e legitimidade. A estrutura organizacional é aceita como o resultado das pressões exercidas pelo meio envolvente em que as instituições operam.

É oportuno ressaltar que, nas suas múltiplas abordagens, os "neo-institucionalismos" buscam explicitar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Argumenta Théret (2003)

que o trabalho de Hall e Taylor (2003), baseado na Ciência Política deu origem a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina. Por sua vez, assinalam Di-Maggio e Powel (1983) que, nas sociedades modernas, o Estado é uma fonte vital de recursos e de poder coercitivo, impondo, em geral, estruturas uniformes e procedimentos às organizações.

O estudo também se apoia na teoria da tripartição dos poderes (MONTESQUIEU, 2010)⁵, cuja relevância é reconhecida no mundo atual. Esse princípio tem como objetivo principal impedir a concentração dos poderes políticos de uma sociedade fique concentrado em uma única figura de autoridade, ou seja, uma pessoa, grupo ou órgão do governo. Os desdobramentos teóricos da doutrina de separação dos poderes repercutem, em especial, na Ciência Política e no Direito Constitucional. É oportuno recordar que, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, no seu preceito XVI, trouxe o princípio da Separação dos Poderes como elemento fundamental de uma Constituição.

Para Montesquieu (2010, p. 169), nenhum poder poderia ser excessivo, pois para qualquer dos lados que pensasse existiria alguma forma de arbítrio:

"Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade; porque é de temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente. Tampouco há liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estiver unido ao poder legislativo será arbitrário o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos; pois o juiz será legislador. Se estiver unido ao poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais ou de nobres ou do povo exercesse estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou os litígios dos particulares."

Assim, coube a Montesquieu (1996), influenciado pelas obras de Platão e Aristóteles, formalizar no seu livro, "O Espírito das Leis" (1748), a teoria da tripartição dos poderes. O Brasil, alinhado com uma parcela significativa de países, também adotou essa teoria, ao definir na sua Carta Magna competências bem delimitadas para cada poder⁶. Assim, a separação dos poderes, princípio fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, constitui cláusula pétrea, conforme art. 60, § 4º, não pode ser modificada (nem mesmo por meio de emenda constitucional).

A tripartição dos poderes, portanto, é base de democracias presidencialistas como Brasil, França ou Estados Unidos. No sistema parlamentarista britânico, em que pese haver a divisão formal em três poderes, verifica-se, na prática, que existe uma preponderância do parlamento, visto que o legislativo desempenha atribuições do executivo. Na Alemanha a divisão é ainda mais ampla, com um poder eleitoral (Assembleia Federal) e dois executivos (Gabinete e Presidente), bem como o judiciário e o legislativo bicameral. Destaca-se, dentre as divisões de poder com mais amplitude, a União Europeia, que possui sete órgãos, representando, muitas vezes de maneira intercalada, os poderes executivo, legislativo, judiciário e auditor.

5 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. Do espírito das leis; tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

6 O princípio da separação dos poderes está consagrado no artigo 2º da Constituição Federal: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

A crescente imposição do Judiciário sobre a Política, por sua vez, está levando uma parcela dos teóricos a argumentar que esse comportamento ativista do Poder Judiciário contraria a teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu, bem como, ao modelo positivista formulado por Kelsen, que considera a existência de um sistema puro de normas, diferenciando-se direito de valor. Registre-se que, a doutrina de Kelsen (1998, p. 390) propõe que se deve transitar apenas dentro da moldura jurídica imposta pelo legislador, sendo esta o conjunto normativo capaz de regulamentar em alguma medida o caso concreto.

As posições sustentadas por Rawls (2000), também são relevantes nas discussões desse artigo, em especial, as debatidas em sua obra '*O liberalismo político*', no qual expõe oito ideias fundamentais: ameaças dos cidadãos e sua representação; construtivismo político; uma ideia de um consenso sobreposto; a prioridade do justo e como as ideias bem; uma ideia de razão pública; uma estrutura básica como objeto; como liberdades fundamentais e sua prioridade.

Ao tratar do surgimento do ativismo judicial no Brasil, assinala Veríssimo (2008, p. 3):

Trata-se do surgimento, no País, de um judiciário "ativista", que não se constrange em exercer competências de revisão cada vez mais amplas, quer incidentes sobre a política parlamentar (via controle de constitucionalidade, sobretudo), quer incidentes sobre as políticas de ação social do governo (por intermédio das competências de controle da administração pública, controle esse interpretado de forma cada vez mais larga nos dias atuais).

Nesse mesmo sentido, destaca Lammêgo Bulos (2015, p. 442):

Os ativistas judiciais, também chamados de juízes legisladores ou legisladores positivos, ao invés de decidirem conflitos, que é a tarefa típica que lhes compete exercer, praticam atos inerentes ao ofício de Deputados e Senadores da República.

É oportuno recordar, por sua vez, que os juízes, de forma inevitável, são criadores do Direito. A interpretação criativa do Direito tem como propósito ajustar a norma à realidade social, buscando adequar as mudanças sociais, políticas, históricas, culturais, entre outras, que estavam ausentes por ocasião da elaboração do texto normativo. É preciso, entretanto, impor limites nesse esforço de interpretação, para evitar que ocorra uma interpretação que extrapole o objetivo da norma.

A imposição do Judiciário sobre a Política, assinalam diversos autores, decorre da visível omissão do legislador infraconstitucional de elaborar leis e normas que permitam a efetivação dos direitos sociais. Para Canotilho (2001, p. 331), a omissão legislativa inconstitucional significa que o legislador não 'faz' algo que "positivamente lhe era imposto pela constituição. Não se trata, pois, apenas de um simples negativo 'não fazer'; trata-se, sim, de não fazer aquilo que, de forma concreta e explícita, estava constitucionalmente obrigado."

Para diversos autores, como por exemplo, Hirschl (2004, 2007, 2008) e Whittington (2005) sustentam que o Judiciário cada vez mais tem assumido a tomada de decisões políticas em questões centrais para a sociedade. E nesse sentido argumentam que a implantação da teoria da autorrestrrição judicial é difícil, na medida em que os atores políticos desvirtuaram o papel do Parlamento, ao adotarem, de forma crescente, a prática de acionar os tribunais visando a obtenção de resultados políticos favoráveis. Assim, os tribunais ou cortes constitucionais acabam funcionando como trunfos para minorias políticas que não conseguem aprovação dos seus objetivos na arena política.

Merece destaque, nesse contexto, o estudo de Hirschl (2006, p. 723) ⁷, no qual apresenta três categorias de judicialização: (i) a expansão do discurso legal, jargões, regras e procedimentos para a esfera política e para os fóruns de decisões políticas; (ii) judicialização das políticas públicas por meio do controle de constitucionalidade ou das revisões dos atos administrativos; (iii) judicialização da política pura ou da política macro, que seria a transferência às Cortes de questões de natureza política e de grande importância para a sociedade, incluindo questões sobre legitimidade do regime político e sobre identidade coletiva que definem (ou dividem) toda a política.

Por sua vez, ao tratar das concepções de ativismo judicial, Marshall (1995) ⁸ enumera sete tipos: (1) ativismo contramajoritário, quando os tribunais relutantes discordam de decisões tomadas por órgãos democraticamente eleitos; (2) ativismo não-originalista: quando os tribunais negam o originalismo na interpretação judicial, desconsiderando as concepções mais estritas do texto legal ou, então, a intenção dos autores da Constituição; (3) ativismo de precedentes: quando os tribunais rejeitam a aplicação de precedentes anteriormente estabelecidos; (4) ativismo jurisdicional: quando os tribunais não obedecem os limites formais estabelecidos para sua atuação, violando as competências a eles conferidas; (5) ativismo criativo: quando os tribunais criam, materialmente, novos direitos e teorias através da doutrina constitucional; (6) ativismo remediador: quando os tribunais usam seu poder para impor obrigações positivas aos outros poderes ou para controlar o cumprimento das medidas impostas; (7) ativismo partisan: quando os tribunais decidem com a finalidade de atingir objetivos nitidamente partidários ou de determinado segmento social.

Para diversos juristas, como por exemplo, Streck (2016), o problema do ativismo é muito maior do que da judicialização, por entender que o ativismo sempre é prejudicial para a democracia, visto que resulta de comportamentos e visões pessoais de juízes e tribunais.

Metodologia

Esta pesquisa, em termos metodológicos, é documental, apoiada no método descritivo, objetivando descrever e compreender os fatos/teorias que dizem respeito ao tema em discussão. A técnica empregada será a bibliográfica, com uso de pesquisa jurisprudencial, a fim de levantar um melhor entendimento do tema em casos específicos. Nesse sentido, se buscou, inicialmente, identificar de forma não exaustiva as decisões de questões complexas, que tiveram grande impacto e repercussão na sociedade proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) no período de 2004-2020⁹. Para alcançar o objetivo proposto se buscou identificar as decisões que se enquadravam nos critérios assinalados.

Na primeira fase da pesquisa, não exaustiva, os critérios para a seleção dos casos mais polêmicos foram a quantidade de vezes que os temas apareceram nas ferramentas de buscas na internet - Word Wide Web -, a partir do uso de palavras-chaves. Foram utilizados os seguintes motores de pesquisas: Google, Google Scholar

7 HIRSCHL, Ran. The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, p. 721-753, 2006.

8 MARSHALL, William P. Conservatism and the Seven Signs of Judicial Activism. In: *University of Colorado Law Review*, Chapel Hill, n. 73, p. 101-140, 2002.

9 Registre-se que, o Supremo Tribunal Feral julgou 115.603 processos em 2019. No mesmo ano, a título de comparação, a Suprema Corte Americana julgou apenas 70 casos (Fux, 2020).

(Acadêmico - <https://scholar.google.com/>) e o Yahoo Search - com base nas palavras-chaves fornecidas pelo pesquisador em documentos e bases de dados. As principais palavras-chaves são as seguintes: judicialização da política; ativismo judicial; limites de atuação do Poder Judiciário; Supremo Tribunal Federal; Brasil ¹⁰.

Decidiu-se, após o levantamento mais amplo feito na primeira fase, que identificou 163 decisões complexas julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, no período de 2004-2020, promover a redução do tamanho da amostra. Na segunda fase do levantamento, optou-se por separar dentre as decisões selecionadas na primeira fase, os casos que envolvessem a regulação de condutas sociais ou estatais, que impõem ao Estado a obrigação de implementar políticas públicas e proporcionar a concretização de direitos e garantias fundamentais. Essas decisões do STF são denominadas neste artigo de "decisões polêmicas", levando-se em consideração as suas fortes repercussões na sociedade, na política e na economia. Os votos dos ministros, os acórdãos e as jurisprudências das decisões selecionadas foram obtidos no portal do STF (disponível em: <http://portal.stf.jus.br>).

Pressupõe-se, na análise dos casos selecionados, que, a indeterminação do direito em temas polêmicos, notadamente os que envolvem direitos sociais ou de minorias, são reconhecidamente casos difíceis. Entende-se, em que pesem esses aspectos, que a instrumentalização do direito nesses casos complexos e polêmicos, mesmo que apoiada por uma adequada argumentação prática não restrita a argumentos institucionais, não podem romper os limites constitucionais.

As discussões e análises dessas decisões selecionadas visam explicitar se a judicialização da política e ativismo judicial estão esvaziando as atribuições e competências do legislador, bem como do administrador público, em especial, do presidente da República. Examina-se, ainda, de forma não exaustiva, com base nas decisões selecionadas, se os mecanismos constitucionais – plebiscito e referendo – são adequados para conter a crescente imposição do Judiciário sobre a Política no Brasil.

Não se pretende inferir neste artigo o mérito das decisões selecionadas, bem como, se a postura de omissão inconstitucional do legislativo, estimulando a judicialização da política e ativismo judicial, está contribuindo para o aumento da politização e partidarização na escolha e nomeação dos membros dos tribunais superiores, em especial, na Corte Suprema.

Paradigmas analíticos da participação popular

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu texto um forte compromisso com a democracia e com a soberania popular. Verifica-se da sua interpretação que, o povo tem participação na formação das leis, por meio da iniciativa de legislador ordinário, mas de outro não tem a de legislador constituinte. Ou seja, a Constituição não prevê a hipótese de participação popular direta no processo de reforma constitucional via proposta de emenda à constituição, tampouco se ocupa da legitimação dessas alterações do texto da lei maior por meio de referendo após o processo legislativo.

Nesse sentido, diversos juristas, como por exemplo, Sarmiento; Souza (2012, p. 287) e Silva (2011, p. 64) argumentam que, sendo o povo titular do poder constituinte, não deve ser ele privado da faculdade de deflagrar,

¹⁰ Registre-se que, apenas a busca das palavras-chaves 'judicialização da política e ativismo judicial' no Google, geraram um total de 80.900 resultados. As mesmas palavras-chaves pesquisadas no Google Acadêmico, geraram um total de 9.550 resultados. Pesquisa realizada em 23.12.2020. Disponível em: <https://scholar.google.com/>.

diretamente, o processo de mudança na Constituição. Ao analisar o fato do povo não dispor da iniciativa de legislador constituinte, argumenta Bonavides (2008, p. 53):

O povo tem na formação das leis, segundo a Constituição de 1988, a iniciativa de legislador ordinário, mas não tem a de legislador constituinte. Essa derradeira iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida por garantir o exercício de sua capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional.

É oportuno citar, no debate sobre participação popular, Lijphart (2003, p. 17): “Governo pelo povo, ou no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual a democracia significa governo, não apenas pelo povo, mas também para o povo – ou seja: governo de acordo com a preferência popular.”

Por outro lado, os movimentos de ruas, a intensificação dos debates sobre temas políticos, sociais, éticos e morais nas redes sociais, e em especial nas urnas, evidencia que o povo brasileiro recuperou a sua capacidade de se indignar e reagir em relação às injustiças sociais, corrupção e impunidade, em decorrência da descrença em relação ao Estado no exercício de suas funções administrativa e legislativa (MATIAS-PEREIRA, 2018, 2020).

O tema da participação popular foi estudado por diversos autores, como por exemplo, Arnstein (1969); Pate-man (1992); Gohn (2003); Sayago (2000), sob o prisma de distintos pontos de vistas e analisado por diferentes métodos, com distintos propósitos.

Tanto o plebiscito como o referendo, entendidos como formas de consulta popular, são instrumentos de democracia direta. Existe, no entanto, diferenças sutis entre plebiscito e referendo, conforme delineados no texto da Constituição Federal de 1988. A principal diferença que existe entre eles é o momento em que acontecem, ou seja, o plebiscito é realizado antes que seja tomada a decisão e o referendo acontece depois.

- Plebiscito. Convocação dos eleitores do país a aprovar ou rejeitar questões relevantes antes da existência de lei ou do ato administrativo. Assim, as questões submetidas a plebiscito são de relevância nacional, ou de relevância municipal/estadual (em plebiscitos locais). Como exemplo, pode-se citar a escolha da forma de governo do país. O plebiscito é previsto no artigo 14 da Constituição Federal de 1988. Regulamentado pela Lei 9.709, de 1998, o plebiscito será feito para a consulta sobre questões constitucionais, legislativas ou administrativas.
- Referendo. O referendo também é uma consulta popular, prevista no artigo 14 da Constituição Federal, regulamentada pela lei 9.709, de 1998. A diferença sutil é que o referendo é convocado *depois* que o ato já foi aprovado, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.

A competência para convocar um plebiscito ou um referendo é do Congresso Nacional, definido pelo art. 49, XV, da Constituição Federal. Para que se efetive essa convocação é necessário pelo menos um terço dos parlamentares de uma das Casas, ou seja, 27 senadores (Senado Federal), e 171 deputados federais (Câmara dos Deputados) proponham um decreto legislativo visando à convocação da consulta popular. Para ser aprovado o projeto de decreto exige maioria simples do plenário do Congresso Nacional.

Judicialização da política e ativismo judicial: Conceitos

As expressões 'judicialização da política' e 'ativismo judicial' em que pesem suas interações, possuem sentidos distintos. De forma sucinta, o ativismo judicial diz respeito à determinada forma de atuação dos representantes do Poder Judiciário. Por sua vez, a expressão judicialização está relacionada à transferência de poder das instâncias políticas tradicionais para as judiciais. Registre-se que, a judicialização da política é um fenômeno de âmbito mundial, revelando um judiciário hipertrofiado, que decide assuntos que repercutem nos campos político, econômico, cultural e ético.

Nesse sentido, argumenta Raupp (2016, p.61), que "o ativismo judicial está associado a uma ideia de concretização de direitos (e também valores) constitucionais mediante uma atuação proativa (mais enérgica) do Poder Judiciário, em face de omissões dos demais Poderes de Estado".

Para Ramos (2010, p. 129) 'ativismo judicial' deve ser "entendido como o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos).

Por sua vez, Miarelli e Lima (2012, p. 34) sustentam que:

Por "ativismo judicial" entende-se o papel criativo dos tribunais ao fazerem uma contribuição nova para o direito, decidindo sobre a singularidade ao caso concreto, formando o precedente jurisprudencial, antecipando-se, muitas vezes, à formulação da própria lei. Diante de necessidades que forjam uma determinada interpretação, do texto de lei, é o momento em que o esforço do intérprete faz-se sentir. Tem-se como ativismo judicial, portanto, a energia emanada dos tribunais no processo da criação do direito.

O termo "ativismo judicial" (*judicial activism*) surgiu no período de transição entre o constitucionalismo liberal e o constitucionalismo social. O termo está relacionado a uma expansão significativa da função do Poder Judiciário por meio do uso da interpretação constitucional. Deve-se ressaltar que, não existe consenso quanto ao termo 'ativismo judicial'.

Assim, a expressão 'ativismo judicial' foi utilizada nos Estados Unidos em meados dos anos 40, para classificar a atuação da Suprema Corte norte-americana nas décadas seguintes, onde predominou uma jurisprudência progressista em sede de direitos fundamentais, realizadas sem a participação presidencial ou ato do Congresso. A reação conservadora que se contrapôs ao ativismo judicial, razão pela a expressão passou a ter uma conotação depreciativa.

As experiências históricas que nos foram legadas e que permitem desenvolver um conceito de ativismo judicial argumentam Streck; Barretto e Oliveira (2009, p. 77), não apontam para o "bem" ou para o "mal" das atividades desenvolvidas sob este signo.

"Certamente, o que temos de modo substancial sobre o tema são as experiências oriundas dos Estados Unidos e da Alemanha. No contexto norteamericano, como nos lembra Wolfe (1994), em seu The rise of modern Judicial Review, o ativismo judicial pôde nomear desde as posturas conservadoras que perpetuaram a segregação racial e impediram as transformações econômicas que o

new deal de Roosevelt tentava operar na primeira metade do século 20, até as posturas tidas como progressistas ou liberais da Corte de Warren, na década de 1960.”

O conceito de judicialização da política e o ativismo judicial são delineados por Barroso (2012, p. 23-32), que sustenta que a judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. A ideia de ativismo judicial, por sua vez, está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.

No contexto brasileiro, entre as condições propiciadoras e/ou facilitadoras do processo de judicialização da política, destacam-se: a promulgação da Constituição Federal de 1988; a universalização do acesso à justiça; a estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado; a existência de uma Carta Constitucional com textura aberta, normas programáticas e cláusulas indeterminadas; a crise do paradigma formalista de interpretação inspirado nas premissas do positivismo jurídico; a ampliação do espaço reservado ao Supremo Tribunal Federal; a permissão por parte da Constituição de 1988 para que o Poder Executivo edite medidas provisórias; a ampliação do rol dos legitimados ativos a propor a ação direta de inconstitucionalidade; a veloz modificação da base econômica do Brasil; a existência de novas forças sociais representadas por importantes movimentos, organizações e grupos sociais; o agravamento da crise econômica nas últimas décadas do século XX, a ineficácia da política macroeconômica do país e a consequente explosão da crise social; a hipertrofia legislativa; a desproporcionalidade da representação política e a crescente ineficácia do sistema político-decisório (VERBICARO, 2008, p. 390).

O ativismo judicial pode ser realizado em qualquer instância do Judiciário, ou seja, não fica restrita à atuação da Corte Constitucional. Nesse sentido o ativismo judicial diz com a conduta do Judiciário de legislar, não se restringindo a interpretação da norma jurídica. Essa conduta influencia na regulação de condutas sociais ou estatais, impondo ao Estado a obrigação de implementar políticas públicas e proporcionar a concretização de direitos e garantias fundamentais. Ocorrendo, dessa forma, um rompimento dos limites impostos na separação dos poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Essa postura exacerbada do Poder Judiciário no que se refere à interpretação das normas jurídicas, apoiado no argumento de que busca conceder uma resposta mais adequada às partes que litigam em juízo, em conformidade com os princípios constitucionais, não se sustenta, visto que nesse contexto a conexão entre o direito e política não contribuem para o bom funcionamento do Estado.

Assinalam Torres e Gonçalves (2015, p. 296) que muitas críticas surgiram na doutrina quanto à excessiva intervenção judicial nas relações sociais, podendo explicitar algumas delas:

- a) dificuldade contramajoritária: caracterizada pela atuação expansiva do Judiciário de forma a sobrepor suas decisões às ações dos agentes políticos eleitos, desequilibrando a clássica lição da separação dos poderes;
- b) capacidade institucional e os riscos dos efeitos sistêmicos, haja vista que nem sempre a decisão judicial é a melhor solução para determinadas matérias, notadamente aquelas que envolvem aspectos técnicos e científicos complexos, podendo incorrer em efeitos indesejáveis ou imprevisíveis, de forma a promover um impacto negativo nas relações sociais;

- c) problema da elitização do debate político, através da desnecessária utilização de métodos de argumentação rebuscados, os quais não se fazem acompanhar pela população, fazendo com o papel da sociedade civil se restrinja a meros expectadores, na espera de soluções providenciais de juízes quanto ao deslinde de questões sociais, que tradicionalmente, deveriam ser resolvidas pelos agentes políticos;
- d) colapso judiciário em razão da crescente procura do Poder Judiciário pelos jurisdicionados, que antes mesmo de procurarem os meios legiferantes próprios, se socorrem do judiciário para buscarem o alcance de suas prerrogativas.

Críticas ao aumento do protagonismo do Judiciário

A expansão do poder judicial, para Carvalho (2004, p. 115), é um fenômeno que tomou conta do final do século passado. A grande maioria dos países ocidentais democráticos adotou o Tribunal Constitucional como mecanismo de controle dos demais poderes. A inclusão dos Tribunais no cenário político implicou em alterações no cálculo para a implementação de políticas públicas. O governo, além de negociar seu plano político com o Parlamento, teve que se preocupar em não infringir a Constituição. Essa seria, de maneira bastante simplificada, a equação política que acomodou o sistema político (democracia) e seus novos guardiões (a Constituição e os juízes).

Assim, nesse novo cenário, para diversos autores, como por exemplo, Tate e Vallinder (1995); Vianna et al. (1999); e Santos (2001), Carvalho (2009; 2010), o Judiciário vem ocupando um lugar estratégico no controle dos demais, em especial, do Executivo.

A analisar a questão do protagonismo e ampliação da dimensão política do Poder Judiciário no Brasil, Verbicaro (2008, p. 390) argumenta:

A institucionalização de um espaço público alternativo – complementar e não excludente às clássicas instituições político-representativas –, propiciado pelo incremento da atividade judicial, pela crescente expansão do direito, dos seus procedimentos e instituições sobre a política e sobre a sociabilidade da vida contemporânea, repercute diretamente nas relações entre Estado e sociedade civil, permitindo uma ampliação do acesso dos cidadãos às instâncias de poder por meio da abertura do Poder Judiciário às demandas individuais e coletivas – especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, que possibilitou a inserção do Poder Judiciário em um contexto de protagonismo e ampliação de sua dimensão política. Como consequência dessa concepção de espaço público e da ampliação do controle normativo do Poder Judiciário, houve uma alteração no quadro político-institucional, o que propiciou uma maior inserção do Poder Judiciário em questões essencialmente políticas, o que se convencionou denominar judicialização da política (judiciabilidade de questões políticas).

Por sua vez, sustentam Ribeiro e Arguelhes (2019, p. 17-18) que:

Em síntese, a política pode ser judicializada por atores da oposição ou do próprio governo. Tais atores podem agir de maneira coletiva, por meio dos partidos, ou individualmente – como evidenciam, por exemplo, as ações de parlamentares no STF. A judicialização pode visar ao conteúdo de uma política pública ou ao próprio processo de barganha e negociação dos atores políticos. Nesse

sentido, pode pretender vetar uma política pública, sinalizar preferências dos atores políticos, arbitrar conflitos de interesses – usos já evidenciados da literatura especializada por meio de ADIs – e alterar a dinâmica do processo legislativo – dimensão ainda pouco explorada. Isso tudo pode ser feito por meio de diversas classes processuais de acesso ao STF – embora se reconheça que certas classes se prestam melhor a determinadas finalidades. Integrar todas essas dimensões do processo decisório nas análises sobre judicialização da política e, particularmente, o papel que o STF pode ter no processo é um desafio teórico que merece ser enfrentado.

Em torno do Poder Judiciário, sustenta Vianna, et al. (1999, p. 20-21), tem se formado uma nova arena pública como uma alternativa para a solução de conflitos coletivos. Constata-se, nesse cenário de conflitos, que diversos autores argumentam sobre os riscos que podem advir da interpretação da Constituição Federal para atender aos interesses do intérprete.

Assim, a imposição do Direito sobre a Política, que decorre da 'judicialização da política e do ativismo judicial' é aceito aqui como o comportamento exorbitante de competência assumido pelo Judiciário. Assim, apoiado nessas considerações iniciais, se parte do pressuposto que, a crescente omissão do parlamento e a intensificação da judicialização da política e do ativismo judicial prejudicam o funcionamento do governo (afetando a governabilidade do país), contribuindo, por decorrência, para o enfraquecimento das instituições e da democracia.

Ocorre que, ao contrário da visão romântica concebida no Brasil – baseada na ideia de que o ativismo judicial é uma tendência mundial, na esteira do neoconstitucionalismo³⁴, em face da fluidez da fronteira entre política e direito –, ele exsurge como um problema, complexo e perigoso, especialmente às jovens democracias constitucionais, na medida em que envolve uma recusa dos tribunais de se manterem dentro dos limites estabelecidos para o exercício do poder a eles atribuídos pela Constituição.

Nesse debate, assinalam Trindade e Oliveira (2016, p. 764):

Ocorre que, ao contrário da visão romântica concebida no Brasil – baseada na ideia de que o ativismo judicial é uma tendência mundial, na esteira do neoconstitucionalismo (TRINDADE, 2012), em face da fluidez da fronteira entre política e direito –, ele exsurge como um problema, complexo e perigoso, especialmente às jovens democracias constitucionais, na medida em que envolve uma recusa dos tribunais de se manterem dentro dos limites estabelecidos para o exercício do poder a eles atribuídos pela Constituição (GARAPON, 1996).

Por sua vez, no debate sobre a interpretação da Constituição Federal, assinala Maximiliano (2011, p. 07) que: "interpretar é explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém". Lammêgo Bulos (2015, p. 446), por sua vez, sustenta que: interpretar a Constituição Federal é descobrir o significado, o conteúdo e o alcance do seu texto. Na interpretação é possível encontrar o conteúdo semântico; o sentido racional, lógico e justo; e o espaço de decisão, ou seja, campo de interpretação das normas constitucionais.

Diversos autores, como por exemplo, Sarmiento (2009, p. 52-67), apresentam argumentos consistentes contra o neoconstitucionalismo e o ativismo judicial. Nesse sentido, aquele autor elenca três objeções centrais ao neoconstitucionalismo e ao ativismo judicial que nele está inserido:

Primeira objeção: O pendor judicialista é antidemocrático;

Segunda objeção: A preferência dos ativistas do poder judiciário por princípios e pela solução das controvérsias com base na ponderação em detrimento de regras e da subsunção mostra-se bastante perigosa, sobretudo no Brasil, tendo em conta a singularidade da nossa cultura;

Terceira objeção: Teoriza que se corre o grande risco de gênese de uma panconstitucionalização do Direito, em detrimento da autonomia pública do cidadão e da autonomia privada do indivíduo.

Faz-se necessário destacar, nesse contexto, a extensão e quantidade de matérias que a Constituição disciplina, bem como o excessivo número de pessoas e entidades que podem propor ações diretamente perante o Supremo Tribunal Federal vem contribuindo para um aumento do protagonismo do judiciário, estimulando a crescente judicialização da política e do ativismo judicial.

Torres e Gonçalves (2015, p. 290), por sua vez, advertem que a utilização indisciplinada do ativismo judicial e da judicialização podem ensejar sérios problemas, sobre os quais assinalam alguns:

- a) *Riscos para a legitimidade democrática: muito embora os representantes do poder judiciário não sejam agentes públicos eleitos pela vontade popular, sem dúvida, desempenham um poder político, tomando como exemplo a competência para invalidar atos do Poder Legislativo e Executivo.*
- b) *Risco de politização da Justiça: sem dúvida, a Constituição promove a ligação entre o universo político e o jurídico, de forma a promover a justiça, a segurança e o bem-estar da sociedade. Sobre essa problematização do risco de a justiça virar política, não podemos deixar de ponderar que uma decisão judicial não comporta discricionariedade plena, ou seja, o juiz deve adequar a sua decisão aos elementos do caso concreto à luz dos preceitos constitucionais e das leis infraconstitucionais, não cabendo a livre vontade política.*
- c) *Capacidade institucional do Judiciário e seus limites para decidir determinadas matérias: os países que adotam o Estado Democrático, em sua maioria, utilizam o sistema de separação de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). A atuação do Judiciário, principalmente no que concerne ao controle de constitucionalidade das leis e atos normativos deve ser sobrepesada, no intuito de evitarmos decisões extravagantes ou incompatíveis com a atuação dos demais poderes (ex.: as decisões proferidas pelo STF nos casos que envolvem medicamentos e tratamentos terapêuticos). Devemos pensar se, no caso de determinadas matérias, seria o Judiciário o ente melhor qualificado para decidir?*

Assim, o protagonismo conferido ao Judiciário, em especial, ao Supremo Tribunal Federal e aos seus membros revela a imposição do jurídico em desfavor do político. Deve-se alertar que, essa crescente interferência do jurídico no âmbito político, cujos membros não são eleitos, é um fator que impacta negativamente nas instituições e no amadurecimento da democracia, considerando que o povo está equidistante dessas decisões.

Para Streck; Barretto e Oliveira (2009, p. 79) o judiciário pode intervir – e deve – sempre que estiver em jogo uma questão de princípio. Mas não cabe a este poder exarar decisões que manifestem preferências pessoais de seus membros ou de uma parcela da sociedade (Dworkin, 2002, 2006). Isso se deve a um motivo bastante simples: a democracia é algo muito importante para ficar à mercê do gosto pessoal dos representantes do Poder Judiciário.

Observados os valores e fins constitucionais, conforme sustenta Barroso (2012, p. 28), cabe à lei, votada pelo parlamento e sancionada pelo Presidente, fazer as escolhas entre as diferentes visões alternativas que caracterizam as sociedades pluralistas.

"Por essa razão, o STF deve ser deferente para com as deliberações do Congresso. Com exceção do que seja essencial para preservar a democracia e os direitos fundamentais, em relação a tudo mais os protagonistas da vida política devem ser os que têm votos. Juízes e tribunais não podem presumir demais de si próprios – como ninguém deve, aliás, nessa vida – impondo suas escolhas, suas preferências, sua vontade. Só atuam, legitimamente, quando capazes de fundamentar racionalmente suas decisões, com base na Constituição."

Nesse sentido, destaca Campos (2014, p. 311):

"A dimensão processual revela-se pelo alargamento que o Supremo, por conta própria, faz do campo de aplicação e de utilidade dos processos constitucionais à sua disposição, ampliando as hipóteses de cabimento das ações e dos recursos bem como os efeitos das decisões. O Supremo Tribunal Federal amplia a própria participação na construção da ordem jurídica e democrática por meio da amplificação dos instrumentos processuais. Esse comportamento ativista acaba produzindo efeitos negativos sobre o espaço de liberdade de atuação das instâncias judiciais ordinárias."

Observa-se, com base da literatura, que a crescente 'judicialização da política e ativismo judicial' está impactando nos procedimentos democráticos representativos no Brasil. É oportuno ressaltar que essa preocupante transferência de poder do parlamento para o judiciário decorre, em grande parcela, da omissão do primeiro por conveniência política. Registre-se que, os efeitos das decisões nos tribunais superiores, em especial no Supremo Tribunal Federal afetam a sociedade e orientam o funcionamento do Estado-nação.

Identificação e discussão das decisões polêmicas do STF – Período 2004 - 2020

Para alcançar o objetivo proposto, conforme explicitado na metodologia do artigo, se optou por realizar uma pesquisa documental das decisões adotadas pela Suprema Corte (de forma não exaustiva), que tiveram grande repercussão social, política e econômicas no país. Inicialmente, conforme delineado na metodologia, se promoveu uma pesquisa documental (não exaustiva) que identificou um total de 163 decisões envolvendo questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão na sociedade proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no período de 2004-2020. Diante do elevado número de casos, se optou na segunda fase, em conformidade com critérios delineados na metodologia do artigo, pela redução da amostra para um total de 16 casos, o que representa cerca de 10% da amostra.

Os votos dos ministros, os acórdãos e as jurisprudências foram obtidos no portal do STF (disponível em: <http://portal.stf.jus.br>). As decisões selecionadas, denominadas de decisões excepcionais, estão elencadas no Quadro 1, apresentado a seguir.

Quadro 1. Decisões polêmicas do STF – Judicialização da política e ativismo judicial 2004-2020

1.	Constitucionalidade da contribuição dos inativos e pensionistas na Reformada Previdência (ADI 3105/DF).	Supremo Tribunal Federal (por sete votos a quatro) considerou constitucional a cobrança de inativos e pensionistas instituída no artigo 4º da Emenda Constitucional (EC) 41/03. Decisão de 18.08.2004.
2.	Criação do Conselho Nacional de Justiça na Reforma do judiciário. (ADI 3367).	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3.367), ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), argumentava desrespeito ao Art. 2º da Constituição, cláusula pétrea que estabelece a separação e independência dos Poderes, violação do princípio federativo porque o CNJ atuará também junto à Justiça dos Estados e um “vício formal” durante a tramitação, no Congresso, da Emenda Constitucional nº 45, reforma do Judiciário. Decisão de 13.04.2005;
3.	Restrição do uso de algemas (HC 91952/SP e Súmula Vinculante nº 11).	No intuito de conter abusos no emprego de algemas em pessoas presas, o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu editar, por unanimidade, a súmula vinculante nº 11. Decisão de 13.08.2008;
4.	Vedação do nepotismo (restrição de nomeação de parentes até o terceiro grau de membros do Judiciário para ocuparem cargos comissionados) (ADC 12/DF e Súmula Vinculante nº 13).	Ao julgar procedente, por unanimidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 12, o Plenário da Suprema Corte proibiu a prática do nepotismo no Poder Judiciário. O efeito da determinação também alcançou os poderes Legislativo e Executivo, com a edição da Súmula Vinculante nº 13, de 21.08.2008. Decisão de 20.08.2008;
5.	Demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol (PET 3388/RR).	O STF decidiu que a terra indígena Raposa Serra do Sol terá demarcação contínua e deverá ser deixada pelos produtores rurais que a ocupam. Ao final dos debates, foram fixadas 19 ressalvas. Decisão de 19.03.2009;
6.	Regulação da união homoafetivo (ADI 4277/2011 e ADPF 132).	No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, os ministros do STF reconheceram a união estável para casais do mesmo sexo. As ações foram ajuizadas na Corte, respectivamente, pela Procuradoria-Geral da República e pelo governador do Rio de Janeiro. Decisão de 04.05.2011;
7.	Interrupção da gravidez de fetos anencéfalos. (ADPF 54/2012).	O STF decidiu (por oito votos a dois), pela procedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 54, ajuizada em 2004 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), para que fosse declarada inconstitucional qualquer interpretação do Código Penal no sentido de penalizar o que a entidade chama de “antecipação terapêutica de parto de fetos anencéfalos”. Assim, os médicos que fazem a cirurgia e as gestantes que decidem interromper a gravidez não cometem qualquer espécie de crime. Decisão de 12.04.2012;
8.	Legitimação das pesquisas com células-tronco embrionárias. (ADI 3510/DF).	O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que as pesquisas com células-tronco embrionárias não violam o direito à vida, tampouco a dignidade da pessoa humana. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3510) foi ajuizada pela PGR. Para a maioria da Corte, o artigo 5º da Lei de Biossegurança não merece reparo. Decisão de 12.04.2012;
9.	<i>Permitir a execução da pena após condenação em segunda instância, ou relativização da presunção de inocência (HC n.º 126.292 e ADC n.º 43 e n.º 44).</i>	Por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que o artigo 283 do Código de Processo Penal (CPP) não impede o início da execução da pena após condenação em segunda instância e indeferiu liminares pleiteadas nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) 43 e 44. Decisão de 05.10.2016;
10.	<i>Descriminalização do aborto até o terceiro mês de gestação (HC n.º 124.306).</i>	A 1ª Turma do STF (o relator ministro Luís Roberto Barroso foi acompanhado pelos ministros Rosa Weber e Fachin) considerou que o aborto, se praticado até o terceiro mês de gestação, não deveria ser considerado crime no caso analisado. Decisão de 29.11.2016;

<p>11. <i>Afastamento do senador Renan Calheiros da presidência do Senado e depois apenas da linha sucessória da presidência da República (ADPF n.º 402).</i></p>	<p>Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 402, de relatoria do ministro Marco Aurélio, na qual se discute o tema da linha sucessória, foi apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade. Apesar de deferida pelo ministro relator, a mesa diretora do Senado decidiu manter o senador na presidência da casa até a deliberação do plenário da corte. Plenário do Supremo Tribunal Federal (por seis votos a três) decidiu manter parlamentar no cargo de presidente do Senado Federal, mas, por unanimidade, ele foi retirado da linha sucessória da Presidência da República. Decisão de 07.12.2016;</p>
<p>12. <i>Determinação para a devolução à Câmara dos Deputados do Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre as 10 medidas de combate à corrupção, para reiniciar o seu trâmite (MS n.º 34530).</i></p>	<p><i>Mandato de segurança impetrado pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSC-SP) pedindo que seja anulada a votação na Câmara dos Deputados que incluiu no pacote de combate à corrupção uma emenda que prevê crime de abuso de autoridade para juízes, desembargadores e membros do Ministério Público. A medida liminar foi concedida pelo ministro Luiz Fux, que destacou: "Os projetos de lei de iniciativa popular devem ser debatidos na "sua essência", "interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores". Decisão de 14.12.2016;</i></p>
<p>13. Homofobia e transfobia.</p>	<p>Plenário do STF decidiu enquadrar atos de homofobia e transfobia como crimes de racismo, ao reconhecer que a omissão do Congresso Nacional para incriminar atos atentatórios a direitos fundamentais dos integrantes da comunidade LGBT. A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26 e do Mandado de Injunção (MI) 4733, relatados, respectivamente, pelos ministros Celso de Mello e Edson Fachin. Segundo entendimento da maioria do Plenário, os atos de homofobia e transfobia devem ser tipificados na Lei do Racismo (Lei 7.716/1989) até que o Legislativo Federal edite lei específica sobre a matéria. Decisão de 13.06.2019.</p>
<p>14. Demarcação de terras indígenas.</p>	<p>Plenário referendou a suspensão, por meio de liminar, de medida provisória (MP 886/2019) que transferia a demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (01.08.2019). A matéria foi discutida nas ADIs 6062, 6172, 6173 e 6174. As quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6062, 6172, 6173 e 6174) foram ajuizadas, respectivamente, pelo PSB, Rede Sustentabilidade, PT e PDT. Decisão de 01.08.2019.</p>
<p>15. Início de cumprimento da pena.</p>	<p>Plenário decidiu que o cumprimento da pena deve começar após o esgotamento das possibilidades de recurso. A maioria dos ministros considerou constitucional a regra do artigo 283 do Código de Processo Penal (CPP) que prevê o trânsito em julgado da condenação para o início do cumprimento da pena. A decisão, tomada nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 43, 44 e 54, não afastou a possibilidade de prisão antes da decisão definitiva, desde que sejam preenchidos os requisitos do CPP para a prisão preventiva. Decisão de 07.11.2019;</p>
<p>16. Autonomia de prefeitos e governadores para o enfrentamento ao coronavírus (covid-19).</p>	<p>O PDT questionou ao STF a validade da Medida Provisória 926/2020, editada pelo presidente Jair Bolsonaro, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.341. Entre outras providências, a MP restringe a liberdade de prefeitos e governadores na tomada de ações contra a pandemia de covid-19. A medida cautelar foi deferida pelo Ministro Marco Aurélio, acolhendo o questionamento do PDT, com o argumento de que havia a violação da autonomia dos entes federados foi referendada pela Corte, decidindo que o governo federal somente pode definir sobre serviços e atividades de interesse nacional, cabendo aos prefeitos e governadores regulamentar medidas de isolamento social, fechamento de comércio e outras restrições. Decisão do STF: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. Plenário, 15.04.2020 (Sessão virtual).</p>

Fonte: Portal do STF (disponível em: <http://portal.stf.jus.br>). Elaboração do autor.

As análises dos votos dos ministros e as decisões adotadas nos julgados polêmicos pela Suprema Corte, no período de 2004 a 2020, sem entrar no mérito dessas decisões, demonstram que está aumentando de forma significativa a judicialização da política e ativismo judicial. Esse fenômeno, em grande parcela, é consequência da atitude de determinados segmentos de poder, notadamente de pequenos partidos políticos, que buscam atuar politicamente, transferindo seus conflitos de natureza política para o Poder Judiciário.

Nesse sentido, assinala Fux (2020, p. 11) ¹¹ no seu discurso de posse na presidência do STF:

"Assistimos, cotidianamente, o Poder Judiciário ser instado a decidir questões para as quais não dispõe de capacidade institucional. Mais ainda, a cláusula pétrea de que nenhuma lesão ou ameaça deva escapar à apreciação judicial, erigiu uma zona de conforto para os agentes políticos. Em consequência, alguns grupos de poder que não desejam arcar com as consequências de suas próprias decisões acabam por permitir a transferência voluntária e prematura de conflitos de natureza política para o Poder Judiciário, instando os juízes a plasmarem provimentos judiciais sobre temas que demandam debate em outras arenas. Essa prática tem exposto o Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, a um protagonismo deletério, corroendo a credibilidade dos tribunais quando decidem questões permeadas por desacordos morais que deveriam ter sido decididas no Parlamento."

Pode-se argumentar, assim, que o fenômeno da judicialização da política e ativismo judicial está impactando no sistema jurídico brasileiro está desequilibrando a harmonia entre os poderes, o que indica a necessidade de se impor limites na atuação do Poder Judiciário. Deve-se registrar que, esse fenômeno se efetiva em decorrência da omissão inconstitucional do Poder Legislativo, que não cumpre adequadamente sua atividade legiferante direcionada a atender as inúmeras demandas da sociedade brasileira.

Nos achados das análises das decisões polêmicas selecionadas nos julgados do STF, destacam-se os dois casos debatidos a seguir:

União homoafetiva como entidade familiar

O objeto de análise da ADI 4277 (ação interposta pela Procuradoria-Geral da República) e a ADPF 132 (ação apresentada pelo governo do estado do Rio de Janeiro) visava à interpretação dos artigos 226 § 3º da CF e art. 1723 do código civil de 2002, à luz da Constituição Federal. Nesse contexto, a ADI 4277 pedia que o STF declarasse como obrigatório o reconhecimento da "união homoafetiva" como entidade familiar. A ADPF 132, por sua vez, visava garantir benefícios de licença, previdência e assistência aos parceiros "homoafetivos".

Recorde-se que, de acordo com o art. 1723 do código civil de 2002 "é reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família".

Observa-se que a interpretação constitucional de princípios, por ser indissociável da vontade do constituinte, resulta numa extrapolação indesejável do texto constitucional. Constatou-se, dessa forma, que o STF entendeu,

¹¹ Discurso de posse do Ministro Luiz Fux no cargo de Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: STF, 10 de setembro de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>.

por meio da criação de regra geral, ser possível assumir o papel de constituinte permanente para alterar a Lei Maior, cujo art. 226, § 3º, no qual se prevê a proteção do Estado ao casal formado por homem e mulher.

Para diversos autores, como por exemplo, Streck; Barretto e Oliveira (2009, p. 75-83) há uma tentativa de instauração de uma verdadeira jurisprudência da valoração, na medida em que se pretende criar uma 'abertura de espaços jurídicos' para a criação de algo que depende de regulamentação do poder legislativo. Para aqueles autores, em um regime democrático, é preciso fazer uma distinção entre preferências pessoais e questão de foro de princípio. O Judiciário pode intervir – e deve – quando estiver em jogo uma questão de princípio. Mas não cabe a este poder exarar decisões que manifestem preferências pessoais de seus membros ou de uma parcela da sociedade.

Assinalam em seguida aqueles autores: "*Nos últimos anos, o direito brasileiro foi tomado por uma nau teórica que admite e defende a necessidade de ativismos judiciais para resolver problemas políticos e sociais apresentados pelo cotidiano. A última tentativa estampada neste sentido manifestou-se através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 178, proposta pela Procuradoria Geral da República com intuito de regulamentar a união entre pessoas do mesmo sexo. No presente artigo, pretendemos problematizar essa questão, demonstrando como, embora fundada em boas intenções, tal medida representaria grave risco democrático, pois transformaria a jurisdição constitucional em verdadeiro poder constituinte permanente* (Streck; Barretto e Oliveira, 2009, p. 75)."

Ao analisar a decisão do STF favorável à união homoafetiva, Coitinho Filho e Rinaldi (2018, p. 40), assinalam que na prática, vale ressaltar que mesmo diante do posicionamento do STF, em decidir pelo reconhecimento jurídico desta entidade familiar, até hoje tal discussão não foi retomada pelo poder legislativo e executivo.

Proibição da prisão em segunda instância

A prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em abril de 2018, reabriu a discussão sobre o tema da prisão em segunda instância no Brasil. Contrário a essa mudança, a PGR em parecer enviado ao STF em 18.07.2018, argumentava que revogar o precedente menos de dois anos após a decisão ter sido tomada pelos ministros do STF, representaria retrocesso, pois colocaria em xeque a seriedade e a estabilidade da Justiça, influenciaria na "persecução penal no país, que voltaria a ter sua funcionalidade ameaçada por processos penais infundáveis e recursos protelatórios e penas massivamente prescritas". Também abalaria a credibilidade da Justiça diante da sensação de impunidade.

O entendimento do STF sobre a prisão em segunda instância mudou três vezes num intervalo de apenas dez anos. Em 2009 aquela Corte determinou que a prisão do réu somente após o trânsito em julgado (depois do recurso a todas as instâncias). Antes do esgotamento de recursos, ele poderia no máximo ter prisão preventiva decretada contra si. Em fevereiro de 2016, o STF decidiu que um réu condenado em segunda instância já pode começar a cumprir a sua pena.

Na decisão mais recente – julgamento realizado de outubro a novembro de 2019 - o Supremo julgou o mérito das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) nºs 43, 44 e 54, interpostas pelos partidos: Patriota e PCdoB e pela OAB. Ao final do julgamento decidiu (por seis votos a cinco) que é constitucional o artigo 283 do Código de Processo Penal, que proíbe a execução da pena antes do trânsito em julgado, repetindo a ordem do inciso LVII do artigo 5º da Constituição Federal de 1998. Dessa forma, a condenação em segunda instância não

é mais suficiente para que se prenda alguém antes que acabem todas as possibilidades de recursos. Nessa decisão, conforme sustentado por diversos juristas, aflorou fortes indícios de ativismo judicial no âmbito processual penal. A votação foi concluída em 07 de novembro de 2019.

A Procuradoria Geral da República, em memorial encaminhado aos ministros do STF, em outubro de 2019, afirma que derrubar a possibilidade de prisão de réus após a condenação em segunda instância, seria um retrocesso para o sistema de precedentes do Judiciário, que perderia “em estabilidade e segurança jurídica e teria sua seriedade posta em xeque”. A mudança seria prejudicial também “para a persecução penal no país, que voltaria ao cenário do passado e teria sua efetividade ameaçada por processos infundáveis”, recursos protelatórios e “penas massivamente prescritas”. Por fim, seria ruim “para a própria credibilidade da sociedade na Justiça e na Suprema Corte, como resultado da restauração da sensação de impunidade” (PGR, 17.10.2019).

Para diversos juristas e o MPF, não é usual que decisões da Suprema Corte sobre temas complexos sejam alterados num curto espaço de tempo, como ocorreu com a questão da execução ou não da pena a partir da condenação dos réus em segunda instância. Argumentam que a decisão provoca insegurança jurídica, visto que o Supremo mudou sua jurisprudência três vezes num intervalo de apenas dez anos. Sustentam, ainda, que a evolução do direito precisa estar em sintonia com as mudanças de valores e princípios da sociedade.

Nesse sentido, o Ministério Público Federal entende que o fenômeno é conhecido como “mutação constitucional”, que ocorre quando há uma mudança significativa na sociedade ou no contexto em que a norma é aplicada, não se aplica neste o caso. Assim, para o MPF a decisão tem como consequência a impunidade de pessoas que já tiveram duas condenações. É oportuno destacar que, o modelo de prisão antes do trânsito em julgado é adotado nos países mais evoluídos do mundo, como por exemplo, a Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Espanha e Portugal.

A citada decisão, que beneficiou milhares de condenados, inclusive o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, recebeu apoio de diversos juristas criminalistas, que sustentam que a Constituição é muito clara sobre o trânsito em julgado, visto que ninguém pode cumprir pena enquanto ainda é considerado inocente, e essa presunção de inocência só desaparece quando a condenação transitar em julgado.

Achados das análises das decisões do STF

Neste estudo ficou razoavelmente demonstrado que, no elenco das decisões polêmicas adotadas pelo STF, no período 2004 a 2020, todas, em maior ou menor intensidade, revelam evidências de judicialização da justiça e ativismo judicial. Nessas decisões ficaram razoavelmente demonstrado que, o STF tem funcionado como trunfos para minorias políticas que não conseguem aprovação dos seus objetivos na arena política (HIRSCHL, 2004, 2007, 2008¹²; WHITTINGTON, 2005, p. 583).

No elenco dessas decisões se destacam dois casos bastantes polêmicos e complexos: os casos da união homoafetiva; e prisão após condenação em segunda instância. Constata-se nos citados casos, em que pesem as diferenças nos temas julgados, as decisões seguiram em direções opostas. No julgamento da união homoafetiva

12 HIRSCHL, Ran. 'Juristocracia' - Política, não Jurídica. *The Good Society*, State College, vol. 13, n. 3, pág. 6-11, nov. 2004; HIRSCHL, Ran. *Rumo à Juristocracia: origens e consequências do novo constitucionalismo*. Cambridge: Harvard University Press, 2007; HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts*, *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v.11, p. 93.118, 2008.

aquela Corte Suprema entendeu, por meio da criação de regra geral, ser possível assumir o papel de constituinte permanente para alterar a Lei Maior, cujo artigo 226, § 3º, no qual se prevê a proteção do Estado ao casal formado por '*homem e mulher*'. Por sua vez, no julgamento da prisão em segunda instância, decidiu que é constitucional o artigo 283 do Código de Processo Penal, que proíbe a execução da pena antes do trânsito em julgado, repetindo a ordem do inciso LVII do artigo 5º da Constituição Federal de 1998.

Pode-se especular, diante dessa contradição nos julgados, que o parlamento poderia ter utilizado o escrutínio popular, por meio dos mecanismos constitucionais de referendo e plebiscito. Em ambos os casos o Parlamento se omitiu.


Pode-se argumentar, assim, que os institutos do plebiscito e referendo, que não suprimem os poderes constituídos. não estão repercutindo de forma adequada no processo legislativo ou administrativo. Esses institutos que deveriam cooperar com o processo legislativo ou administrativo, alterando o rito normal do processo de formação da vontade estatal, para aproximá-lo da vontade popular, não são utilizados de forma deliberada pelo parlamento para conter a judicialização da política e ativismo judicial.

Considerações finais

Buscou-se neste artigo avaliar a expansão e os efeitos do fenômeno da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil, nas competências e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo, no período de 2004 a 2020. Constata-se nesse esforço que, ficou razoavelmente evidenciado, sob o aspecto objetivo, nas discussões e análises das "decisões polêmicas" selecionadas nos julgados do STF, que houve uma significativa expansão da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil, no período de 2004 a 2020. O esvaziamento das atribuições e competências do legislador, em muitos casos provocadas pela inércia do próprio parlamento, bem como do administrador público, notadamente do presidente da República, está impactando no funcionamento adequado do Legislativo e Executivo no Brasil.

Por sua vez, uma possível intensificação da utilização de mecanismos constitucionais de consulta popular, como os institutos do referendo e plebiscito (previstos no artigo 14 da Constituição Federal e regulamentados pela Lei no. 9.709, de 1998), para decidir sobre temas complexos, polêmicos e relevantes para a sociedade brasileira, não se revelam viáveis, diante da omissão inconstitucional do Congresso Nacional em utilizá-las.

Por fim, torna-se oportuno recomendar, para conter esse fenômeno que provoca desarmonia entre os poderes, a inclusão do tema "preservação da dignidade da jurisdição constitucional" na agenda política nacional, sob a responsabilidade do Congresso Nacional, com o objetivo debater e definir os limites na atuação do Poder Judiciário, em especial, reposicionar o STF como uma corte eminentemente constitucional.

A título de sugestão de pesquisa, com vista a aprofundar o conhecimento sobre o fenômeno aqui analisado, a realização de "estudos comparados" entre o Brasil, Estados Unidos, Alemanha, França e Portugal para avaliar se a judicialização da política e ativismo judicial nesses países estão contribuindo para aumentar a politização e partidarização na escolha e nomeação dos membros de suas respectivas Supremas Cortes. 

Referencias

- ARANTES, Rogério. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Konrad Adenauer/Unesp, p. 81-115, 2007.
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. In Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224.
- ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo. Revista Jurídica da Presidência, v. 12, n. 96. Brasília: fevereiro-maio de 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. A Primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. Revista de informação legislativa, v. 45, n. 179, p. 53-55, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 18º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF - ADPF: 132 RJ, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 05/05/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-198 Divulgação 13.10.2011, Publicação 14.10.2011.
- BRASIL. STF. Julgamentos de impacto social, político e econômico - 2019. Brasília: STF, dez. de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>.
- BRASIL. STF. Combate a pandemia da covid-19. Decisão do STF. Por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. Brasília: STF, 15.04.2020 (Sessão virtual).
- BRASIL. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Pareceres. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr>. Acesso em 22 fev. 2020.
- CAMBI, Eduardo. Revisando o princípio da separação dos poderes para tutelar os direitos fundamentais sociais. In: Direitos fundamentais revisitados. Andrea Bulgakov Klock et al. (orgs.). Curitiba: Juruá, 2008.
- CAMPOS, Carlos de Alexandre de Azevedo. Dimensões do Ativismo Judicial do STF. Rio de Janeiro: Forense, 2014. CANELA JUNIOR, Osvaldo. Controle judicial de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2011.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CARVALHO, Eernani R. Em busca da judicialização da política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, nº. 23, 115-126, 2004.
- CARVALHO, Ernani R. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v. 44, nº. 191, p. 315-335, 2009.
- CARVALHO, Ernani R. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. *Sociologias*, v. 12, nº. 23, p. 176-207, 2010.
- COITINHO FILHO, Ricardo A.; RINALDI, Alessandra de A. O Supremo Tribunal Federal e a "união homoafetiva" Onde os direitos e as moralidades se cruzam. *Civitas, Porto Alegre*, v. 18, n. 1, p. 26-42, jan.-abr. 2018.
- COURA, Alexandre C.; PAULA, Quenya C. Ativismo judicial e judicialização da política: sobre o substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 116, p. 63-112, jan./jun. 2018.
- DA ROS, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMAN, Fabiano (org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 57-97, 2017.
- DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, núm. 48, p. 147-160, 1983.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 63-82, 1991.
- DWORKIN, Ronald. The forum of principle. In: *A matter of principle*. New York: Oxford University Press, 1985.
- FUX, Luiz. Discurso de posse no cargo de Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: STF, p. 1-36, 10 setembro 2020.
- GARAPON, Antoine. O guardador de promessas: justiça e democracia. Lisboa: Piaget, 1996.
- GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*. vol. 16 n. 47, p. 333-353, mai/ago de 2011.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HIRSCHL, Ran. 'Juristocracia' - Política, não Jurídica. *The Good Society, State College*, vol. 13, n. 3, pág. 6-11, nov. 2004.

- HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts, *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v.11, p. 93-118, 2008.
- HIRSCHL, Ran. Rumo à Juristocracia: origens e consequências do novo constitucionalismo. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAULO VERISSIMO, Marcos. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial à "brasileira". *Revista Direito GV*, 4, p.407-440, julho de 2008.
- PETERS, B. G. Institutional Theory: Problems and Prospects. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien: Viena, 2000.
- KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LAMMÊGO BULOS, Uadi. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LIJPHART, A. Modelos de Democracia (tradução de Roberto Franco) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, n. 57, p. 113-133, 2002.
- MAJOR, M. J.; RIBEIRO, J. A teoria institucional na investigação em Contabilidade. In M. J. Major e R. Vieira (Eds.), *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora, p. 35-59, 2008.
- MARCHETTI, Vitor. Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2008.
- MARSHALL, Willian P. Conservatism and the Seven Signs of Judicial Activism. In: *University of Colorado Law Review*, Chapel Hill, n. 73, p. 101-140, 2002.
- MATIAS-PEREIRA, J. Democracia direta e poder regulamentar no Brasil: implicações políticas, constitucionais e administrativas (Decreto Nº 8243/2014). *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, p. 1-18, abril de 2018.
- MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 6. ed. São Paulo: 2020.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2), p. 340-363, 1977.
- MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P.J. (Eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, p. 41-62, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

- MIARELLI, Mayra M.; LIMA, Rogério M. *Ativismo Judicial e a efetivação de direitos no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondant, Barão de Montesquieu. *Do espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- OLIVEIRA, Fabiana L. *Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. São Paulo: Campus/Elsevier, 2011.
- RAUPP, Maurício S. *Ativismo Judicial. Características e Singularidades - Do voluntarismo à concretização de direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- RIBEIRO, Leandro M.; ARGUELHES, Diego W. *Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico*. *Revista de Direito GV*, Vol. 15, nº. 2, p. 1-21, 2019.
- SADEK, Maria Tereza. *Magistrados: Uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro. FGV. 2006.
- SANTOS, B. *Direito e democracia: a reforma global da justiça*. Porto: Afrontamento, 2001.
- SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades*. In: NOVELINO, Marcelo (org.). *Leituras complementares de direito constitucional: teoria da constituição*. Salvador: Juspodivm, 2009.
- SARMENTO, Daniel; SOUZA, Cláudio Pereira. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- SAYAGO, D. A. V. *A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará*. Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000. 210 p
- SCAPENS, R. W. *Understanding management accounting practices: a personal journey*. *The British Accounting Review*, 38, pp. 1-30, 2006.
- SCHLESINGER JR., Arthur. *The Supreme Court: 1947*. *Fortune*, n. 35, p. 73-79, jan. 1947.
- STRECK, Lenio L.; BARRETTO, Vicente de P.; OLIVEIRA, Rafael T. *Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um "terceiro turno da constituinte"*. In: *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, vol. 1, nº2, p. 75-83 jul-dez. de 2009.
- STRECK, Lenio L. *O rubicão e os quatro ovos do condor: de novo, o que é ativismo?* In: STRECK, Lenio Luiz (Org.). *Constituição, Sistemas Sociais e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

- STRECK, Lenio L. Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica e Teorias discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito. 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.
- STRECK, Lenio L. Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 8ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. The global expansion of Judicial Power. New York: New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Matthew. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. Dados, v. 50, n. 2, 2007. TAYLOR, Matthew. Judging policy: Courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.
- TEIXEIRA, Anderson V. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. In: Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, p. 37-57, 2012.
- THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações Lua Nova, núm. 58, p. 225-254, 2003.
- TOLBERT, P.; ZUCKER, L. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARD, C.; NORD, W. (Org.). Handbook de estudos organizacionais, v. 1, São Paulo: Atlas, 1999.
- TRINDADE, A. K.; OLIVEIRA, R.T. O ativismo judicial na débâcle do sistema político: sobre uma hermenêutica da crise. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM 11 (2), 751-772, 2016.
- TRINDADE, André Karam. Garantismo versus neoconstitucionalismo: os desafios do protagonismo judicial em terrae brasilis. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.). Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 231-253
- VALLINDER, T.; TATE, C. Neal. The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics. New York : New York University, 1995.
- VERBICARO, Loiane P. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. Revista Direito GV, nº 4, p. 389-406, 2008.
- VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política e das relações sociais. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (eds.). A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. Tempo Social, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.
- WHITTINGTON, Keith E. Interpose your friendly hand: Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court. American Political Science Review, v. 99, n. 4.

WOLFE, C. The rise of modern Judicial Review. From constitutional interpretation to judge-made law. Nova York: Rowman & Littlefeld, 1994.

ZUCKER, L. G. Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, v. 13, p. 443-464, 1987

Sobre el autor/About the author

Jose Matías Pereira é advogado e economista, doutor em ciência política pela Universidade Complutense de Madrid (UCM-Espanha), e pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). É professor de administração pública e investigador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, Brasil. Campus Darcy Ribeiro, Prédio da FACE.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

A excepcionalidade normalizada: Organizações sociais de saúde (OSS) na pandemia

Fonseca, Francisco

FGV/EAESP e PUC-SP (Brasil)

✉ francisconfonsecacp@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-4339-4786

Lima Chabbouh, Gabriela Pinheiro

Universidade Federal do ABC (Brasil)

✉ gabriela.p.lima@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4912-2426

Florêncio-da-Silva, Maria Camila

FGV/EAESP (Brasil)

✉ mariacamilaflorencio@gmail.com

ORCID ID:

Peria, Pedro Vianna Godinho

FGV/EAESP e PUC-SP (Brasil)

✉ p.v.g.peria@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-2635-7959

Documento recibido:

09 noviembre 2020

Aprobado para publicación:

28 octubre 2021

Resumen

Este artículo analiza la gestión de los hospitales de campaña creados por la Ciudad de São Paulo en el contexto de la pandemia COVID-19 a través de la contractualización por resultados con las Organizaciones Sociales de Salud. Mediante revisión bibliográfica, análisis documental y de indicadores, se discute el carácter de excepcionalidad de estas contrataciones frente a las características de su gestión habitual, de rendición de cuentas y los dictados de las teorías democráticas. Anclado en reflexiones sobre el avance de los mecanismos empresariales y los discursos sobre la Gestión Pública, el trabajo concluyó que en ambas situaciones se observan los mismos puntos críticos en relación con los controles y la transparencia, lo que lleva a afirmar el carácter de "excepcionalidad normalizada". "Del modelo de contratación por resultados.

Palabras clave

COVID-19; Organizaciones de salud social; Contrato de administración; Transparencia; Rendición de cuentas.

Resumo

Este artigo analisa a gestão dos hospitais de campanha criados pela Prefeitura de São Paulo no contexto da pandemia da COVID-19 via contratualização por resultados com Organizações Sociais de Saúde (OSS). Por meio de revisão bibliográfica, análise documental e de indicadores, discute-se o caráter de excepcionalidade dessas contratações em oposição aos ditames das teorias democráticas, da accountability e da Administração Pública. Ancorado nos dados e análises sobre o avanço dos mecanismos e discursos empresariais sobre a gestão pública, conclui-se que os mesmos pontos críticos em relação ao controle e à transparência são observados em situações tanto de normalidade quanto de excepcionalidade, podendo-se afirmar o caráter de “excepcionalidade normalizada” desse modelo de contratação por resultados.

Palavras-chave

COVID-19; Organizações Sociais de Saúde; Contrato de Gestão; Transparência; Accountability.

Abstract

This article analyzes the management of campaign hospitals created by the City of São Paulo in the context of the COVID-19 pandemic via contractualization by results with Social Health Organizations. Through bibliographic review, documentary and indicators analysis, the character of exceptionality of these hires is discussed as opposed to the characteristics of its usual management, of accountability and the dictates of democratic theories. Anchored in reflections on the advancement of business mechanisms and discourses on Public Management, the paper concluded that the same critical points in relation to controls and transparency are observed in both situations, leading to affirm the character of “normalized exceptionality” of the results-based hiring model.

Keywords

COVID-19; Social Health Organizations; Management Contract; Transparency; Accountability

Introdução

A pandemia da COVID-19 demonstra seu caráter disruptivo nas mais distintas dimensões. Compreender esse processo não é simples e exige revisão dos léxicos e modelos mentais hegemônicos, implicando revisitar pressupostos, conceitos e ferramentas para sua compreensão.

Este artigo discute os arranjos institucionais de combate à pandemia tomados em caráter de exceção pela prefeitura de São Paulo, com foco na parceria estabelecida com Organizações Sociais de Saúde (OSS) para a expansão de leitos hospitalares. As dimensões de coordenação e governança (que implicam articulação, controle e planejamento) pela prefeitura e de seus impactos (orçamento, economicidade e transparência dos atos, prestação dos serviços) reaparecem nesse momento de pandemia e obrigam-nos a refletir sobre o modus operandi da Administração Pública.

Nesse âmbito, foram estruturados dois hospitais de campanha gerenciados por OSS: no Estádio do Pacaembu, com 200 leitos, gerenciado pelo Hospital Albert Einstein (R\$ 21 milhões); e no Complexo do Anhembi, com 1.800 leitos, gerenciado pelo Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS) e pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), (R\$ 118 milhões).

Apesar de os hospitais terem sido inaugurados respectivamente em 01 e 11 de abril (Boletim, 2020), o Termo de Parceria e os Termos Aditivos aos Contratos não foram devidamente publicizados e não continham as informações necessárias à avaliação da prestação dos serviços - nem mesmo pelo poder público municipal. O extrato do Termo de Parceria com o Hospital Albert Einstein foi publicado no DOC em 07/05/2020 e os extratos dos termos aditivos aos Contratos de Gestão com o IABAS e a SPDM foram publicados no DOC em 09/05/2020.

No entanto, os extratos não contêm informações sobre os indicadores de resultados que seriam usados para verificação da eficiência e da qualidade dos serviços prestados. A íntegra desses documentos tampouco foi localizada no portal da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo ou no Portal da Transparência da Prefeitura. Alguns documentos somente puderam ser acessados por meio do módulo de consulta do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – da Prefeitura Municipal de São Paulo, pelo número do processo publicado no DOC.

A urgência da situação é inquestionável, de forma que não se pretende relativizar esforços para salvar vidas, o que justifica a agilidade na ampliação dos leitos com dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência (Decreto nº 59.283, 2020).

Contudo, o que se observa é que lacunas na transparência (a começar pela seleção dos contratados), nos mecanismos de controle (que são meramente formalísticos) e na eficiência (ausência de métricas claras e economicidade) dos serviços prestados não são excepcionalidades, mas a normalidade da gestão da Política de Saúde no Município de São Paulo. Cerca de 66% de seus equipamentos já estão sob gestão dessas organizações privadas (Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - CNES, 19 de abril de 2020).

Nesse sentido, o contexto da pandemia é oportuno para a discussão dos alcances e limites impostos pelo modelo de contratualização. Em outras palavras, interessa saber se as OSS atuam sob esses ditames tanto em tempos de normalidade como de excepcionalidade.

É importante ressaltar que este artigo analisa o fenômeno das OSS à luz dos princípios democráticos e republicanos, especialmente transparência, controle social e accountability. Entende-se que abrir-se à participação e ao controle substantivo dos usuários e de instituições de controle – do processo de contratação à prestação estrito senso – condiz com a teoria política democrática e com os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), presentes na Constituição Federal de 1988.

Na revisão de literatura sintetizada por Cunha et. al. (2016) essa associação fica clara, pois “a transparência e o direito de acesso à informação governamental são internacionalmente considerados como essenciais para várias funções da democracia, como participação e accountability” (p 119), sendo esta última “a obrigação de os funcionários públicos informarem sobre o uso dos recursos públicos e responsabilização do governo ao público para atender aos objetivos de desempenho declarados” (Cunha et al, 2016, p.125).

Em perspectiva teórica, postula-se ainda que a presença privada ostensiva e com baixos controles institucionais e sociais no setor público (Levi, 2009; Lobo, 2014; Pedrosa de Oliveira, 2016) tem modificado a formulação e implementação de políticas públicas, bem como a gestão dos aparatos públicos, por meio de pressupostos,

métricas e ferramentas característicos da gestão empresarial (Fonseca, 2019). E que o Gerencialismo, promovido anteriormente por reformas em contextos neoliberais, teria criado “governos empresariais” (Dardot e Laval, 2016) em oposição à gestão propriamente “pública” e societária (Paes de Paula, 2005). Segundo esses autores, as políticas públicas seriam, em perspectiva internacional, elaboradas e geridas a partir de pressupostos empresariais. Isso traria consequências negativas com relação a transparência e accountability, a ponto de não ser possível sustentar empiricamente que o instituto do Contrato de Gestão (CG) traria maior eficiência à Administração Pública.

Em termos metodológicos, faz-se uso de fontes documentais oficiais, indicadores e bibliografia específica para analisar a implantação emergencial desses hospitais, articulando a trajetória e o *modus operandi* das OSS simultaneamente em tempos de normalidade e de pandemia.

Tem-se como hipótese que a excepcionalidade das ações tomadas na pandemia é comum no cotidiano da Administração Pública quando se analisa o ciclo completo dessas contratualizações: seleção pouco transparente das organizações; pressupostos, objetivos, métricas e ferramentas advindos dos agentes privados e controles públicos formalísticos, não substantivos. Nessa direção, a literatura aponta para a importância da coordenação governamental (Rodrigues & Azevedo, 2020; Teixeira et al., 2020) e societal (Andion, 2020) em momentos críticos, caso da pandemia do novo coronavírus.

Para tanto, analisa-se conceitualmente a origem das OSS na reforma gerencial, o funcionamento desse modelo em São Paulo, e conclui afirmando necessidade desse modelo vincular-se aos preceitos da accountability e transparência, no projeto do Estado democrático e participativo.

A Reforma Gerencial e as Organizações Sociais de Saúde (OSS)

O liberalismo brasileiro historicamente empunhou a bandeira da “desoneração” das responsabilidades estatais: nos anos 1940 pela União Democrática Nacional; durante a ditadura militar pela descentralização administrativa promovida pelo Decreto-Lei 200; e sobretudo no pós-redemocratização no final dos anos 1980 e anos 1990, como projeto neoliberal de forte influência internacional nos governos Collor e FHC por meio das “reformas orientadas para o mercado”.

Após o enfrentamento de agudas crises econômicas com sucessivas reformas, criou-se solo fértil para a expansão do projeto neoliberal. Dentre as diversas medidas econômicas que foram adotadas para o controle da inflação estavam os incentivos à redução dos gastos públicos (ajuste fiscal), a diminuição do Estado e a redução dos investimentos sociais.

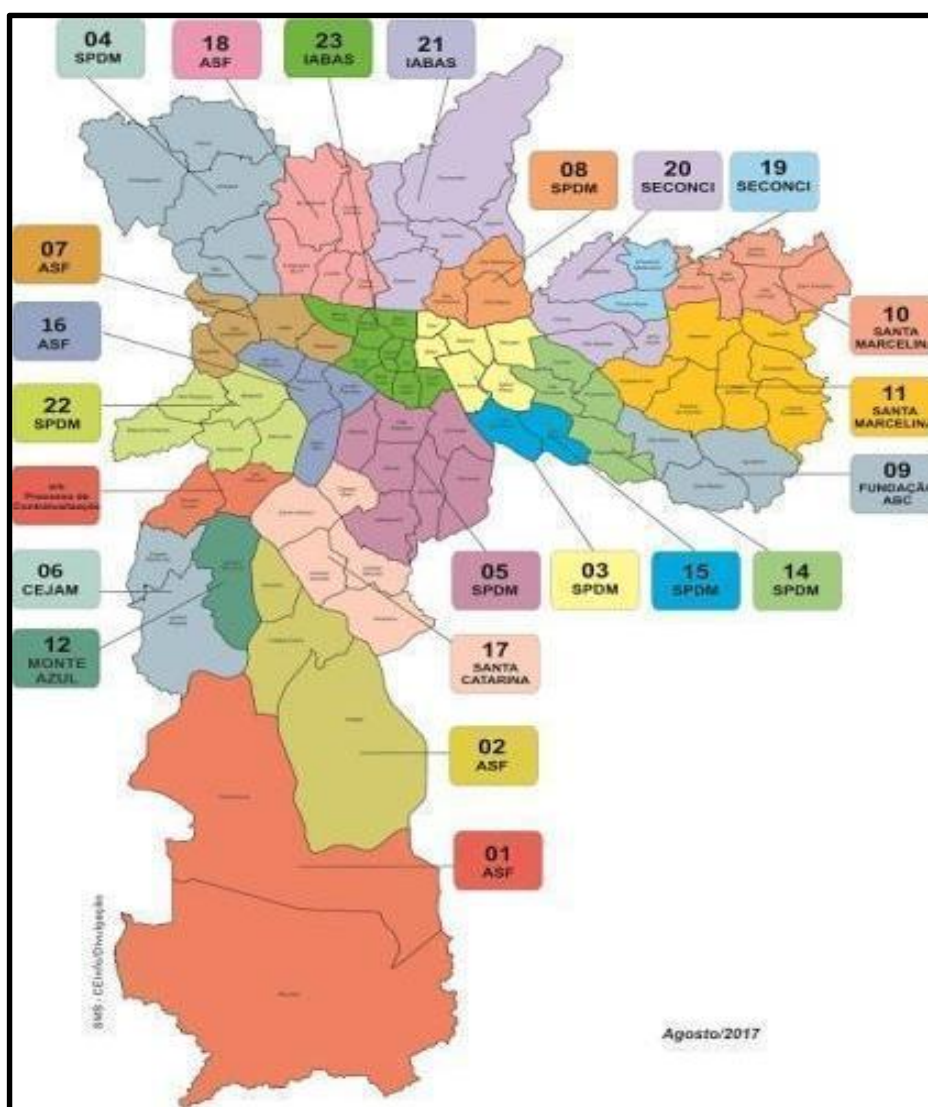
Sob o governo FHC esse projeto foi materializado, entre outros, na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que editou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995.

Dentre as estratégias propostas destaca-se a desoneração da ação estatal direta no campo dos serviços públicos considerados “não exclusivos”. Daí a criação das Agências Autônomas e das Organizações Sociais (OS), tidas como fundamentais para “a descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular” (MARE, 1995, p. 58). A implementação das OS implicaria publicização de parte das atividades executadas pelo Estado a entidades que teriam autorização legislativa para celebrar o Contrato de Gestão.

A Lei nº 9.637 (1998), advinda da reforma, pretendeu qualificar o que seriam as OS e publicizar os serviços, descentralizando-os para o “setor público não-estatal”. Tal norma define os CG como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades” (art. 5º). Na sua elaboração, deve-se atentar para as metas estipuladas no Plano de Trabalho e sua avaliação periódica de desempenho.

Caberia à Administração Pública fazer o controle pelos resultados pactuados. Mas o que se entende por resultados e como se mede seu alcance tem variado muito entre os contratos estabelecidos, pois o Governo Federal demorou mais de 19 anos para regulamentar a lei por meio do Decreto nº 9.190 (2017), o que levou os governos subnacionais a regulamentarem a sua própria contratualização por resultados, como é o caso de São Paulo.

Figura 1 - Distribuição dos Contratos de Gestão entre as OSS no Município de São Paulo



Fonte: SMS - 2017. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 20 de abril de 2020.

A normalidade da gestão sob as OSS

No município de São Paulo, a contratualização foi disciplinada pela Lei nº 14.132 (2006), alterada pela Lei nº 14.664 (2008), e regulamentada por uma série de decretos, sendo o último o de nº 58.376/2018. Na Secretaria

Municipal de Saúde (SMS), o instrumento jurídico do CG vem sendo utilizado desde 2007, sofrendo significativas alterações desde 2014, tais como: a implantação do modelo de “Rede Assistencial”, substituindo os contratos assinados anteriormente e dividindo a cidade entre 9 OSS, por meio da assinatura de 22 CG.

Esses contratos são periodicamente aditados para incluir novos serviços. O primeiro deles já foi aditado 26 vezes desde 2014 e recentemente renovado após o prazo de vencimento de 5 anos, sem que houvesse chamamento público. A prorrogação foi autorizada pelo Decreto nº 58.376/2018 para os CG de Saúde pelo prazo de até 20 anos, sem que fosse avaliado o custo-benefício do modelo de contratação.

Gradualmente, as unidades de saúde foram incorporadas aos CG e, em 2019, das 942 unidades municipais, 66,2% estavam sob gestão das OSS. Na atenção básica esses números chegam a quase 80% (Tabelas 1 e 2). Deve-se atentar para a magnitude e impactos desses números e prazos.

Tabela 1: Principais Unidades da Atenção Básica por Tipo de Gerenciamento

Gerenciamento	Contagem de Nº CNES			Total	%
	UBS	UBS/AMA Integrada	AMA 12h/24h	Unidades da Atenção Básica*	Unidades da Atenção Básica
Administração Direta	77	0	0	77	16.01%
Contrato de Gestão	290	75	15	380	79.00%
Termo de Convênio	12	1	2	15	3.12%
Total	379	85	17	481	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), 2019.

No atendimento hospitalar e pré-hospitalar o percentual de unidades sob responsabilidade das OSS é um pouco abaixo da média em razão de as demais unidades estarem sob responsabilidade da administração indireta, pela Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), conforme Tabela 2:

Tabela 2: Principais Unidades de Atendimento Hospitalar e Pré-hospitalar por Tipo de Gerenciamento

Gerenciamento	Contagem de Nº CNES			Total	%
	Hospital Municipal	Pronto Socorro/ Pronto Atendimento	Unidade de Pronto Atendimento - UPA	Unidades de atendimento hospitalar e pré-hospitalar**	%
Autarquia Hospitalar	13	0	1	14	31.82%
Contrato de Gestão	5	15	7	27	61.36%
Termo de Convênio	2	0	1	3	6.82%
Total	20	15	9	44	100%

Fonte: Elaboração Própria com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), 2019.

Considerando o acompanhamento, avaliação e fiscalização dos CG municipais, há atribuições distintas para as diversas instâncias:

- a) Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde (CPCSS): coordena as atividades de contratação e execução dos CG no âmbito da SMS, organiza chamamentos públicos e faz acompanhamento das prestações de contas e avaliação dos resultados;
- b) Supervisões Técnicas de Saúde (STS), órgãos descentralizados da SMS que acompanham diretamente as unidades para fiscalizar a presença de profissionais e a prestação dos serviços;
- c) Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde (WEBSAASS): ferramenta com a qual a OSS mantém atualizados dados relativos à prestação de contas;
- d) Comissão Técnica de Avaliação (CTA), formada por membros da CPCSS, da STS e da OSS: analisa trimestralmente o cumprimento das metas, as justificativas para o não cumprimento e eventuais abatimentos cabíveis nos repasses (SMS, 2016);
- e) Comissão de Avaliação e Fiscalização (CAF): formada por poder público e sociedade civil, analisa os relatórios de execução do CG, comparando anualmente resultados com a prestação de contas apresentada pela OSS.
- f) Essas instâncias organizam-se para acompanhar os seguintes requisitos:
- g) Equipe mínima - para cada unidade e serviço é estabelecido conjunto mínimo de profissionais que deve ser contratado, com retenção de valores mensais em caso de não contratação;
- h) Produção - são selecionadas algumas atividades, como consultas, exames e procedimentos para as quais há metas, com previsão de desconto proporcional em caso de não atingimento de 85% do contratado, retendo-se valores;
- i) Qualidade - são selecionados oito indicadores com metas de desempenho; o seu não cumprimento implica multa.

Embora exista esse arcabouço institucional, sua prática está muito aquém do que se propõe formalmente. Afinal, nenhuma das etapas está disponível para acompanhamento público e são frequentemente objeto de questionamentos pelo Tribunal de Contas do Município (TCM). Não é possível saber: se as OSS entregaram os serviços contratados na quantidade e qualidade previstas; se as STS atestaram a presença dos profissionais nas unidades; se as CTA se reuniram; se a CPCSS aplicou os descontos devidos ou se a CAF aprovou os relatórios apresentados. Note-se que tais ocultações colocam em xeque alguns preceitos basilares da Administração Pública.

O Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, órgão de controle, composto por Governo, profissionais e usuários, registra a falta de informações sobre a atuação das OSS, conforme atas das reuniões ordinárias 253/2019 e 255/2020, por exemplo.

O atraso na elaboração de relatórios e a ausência de elementos que permitam avaliar os CG são frequentemente questionados pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Em relatório de fiscalização publicado (TC/003773/2019) verificou-se "Fragilidade na justificativa para a realização de chamamento público, devido à

falta de demonstração da vantajosidade da adoção do contrato de gestão em comparação com a administração direta dos serviços de saúde” e “que os indicadores adotados não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços.”

Como se vê, os mecanismos de transparência quanto aos serviços prestados e aos recursos repassados às OSS são, na prática, precários. Mas, o valor repassado é significativo. Note-se que, em 2019, o orçamento total liquidado do Fundo Municipal de Saúde (FMS) foi R\$ 9.271.838.476. Desses, 44,2% (R\$ 4.098.680.000,00) foram destinados ao pagamento de OSS via Contratos de Gestão (Tabela 3).

Tabela 3: Valores liquidados em 2019 por OSS

	Organização Social de Saúde	Valores Liquidados 2019 em R\$	% do total
1	Associação Comunitária Monte Azul*	R\$ 129.540.000,00	3,16%
2	Associação Congregação de Santa Catarina	R\$ 270.690.000,00	6,60%
3	Associação Saúde da Família	R\$ 801.640.000,00	19,56%
4	Casa de Saúde Santa Marcelina	R\$ 643.030.000,00	15,69%
5	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	R\$ 393.370.000,00	9,60%
6	Fund. Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem - FIDI	R\$ 24.740.000,00	0,60%
7	Fundação do ABC	R\$ 144.890.000,00	3,54%
8	Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	R\$ 345.120.000,00	8,42%
9	Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	R\$ 243.870.000,00	5,95%
10	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	R\$ 1.101.790.000,00	26,88%
	Total	R\$ 4.098.680.000,00	100%

Fonte: Elaboração própria com dados da SMS - 2020

A análise dos distintos documentos e indicadores disponíveis leva à conclusão de que a contratualização não está pautada em estudos e evidências que demonstrem a eficiência e efetividade dos CG em comparação com a administração direta quanto à produtividade, melhoria de indicadores e eficiência nos gastos públicos. Ao menos, não são disponibilizadas informações que permitam essa análise.

Em outras palavras, se as decisões da Administração Pública devem estar pautadas nos princípios que a regem, dos quais se destacam economicidade e publicidade de suas ações, os CG celebrados pecam em ambos, como demonstrado pelos documentos oficiais. Nesse sentido, ser favorável ou não a esse instrumento não deve se vincular a noções prévias, e sim a evidências, que até então não estão claras.

A excepcionalidade sob gestão das OSS

Considerando a rápida disseminação da COVID-19, no dia 30/03/2020 a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein (SBIBAE) apresentou à SMS Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) prontificando-se a operar um hospital de campanha (SBIBAE, 2020), conforme processo SEI nº6018.2020/0020290-1.

Nesse documento, a entidade estabelece os serviços contemplados e como se daria a gestão do equipamento. Propôs-se a realização de Termo de Parceria, admitindo a SBIBAE como responsável pela gestão do hospital e argumentando em favor da maior agilidade e flexibilidade para contratação de serviços. O documento prevê “sempre que necessário, [a apresentação] de Plano de Trabalho contendo previsão de receitas e despesas a serem realizadas” (SBIBAE, 2020), além de determinações sobre prestação de contas e garantia de transparência, mas não especifica como seriam esses mecanismos. Ao final é apresentada planilha com proposta orçamentária para atuação entre abril e julho na unidade no Pacaembu, totalizando R\$ 20.939.228,00.

No mesmo dia a SMS editou informação à CPCSS, à Coordenadoria Regional de Saúde Norte e à AHM determinando que fossem pactuados urgentemente planos de trabalho para a gestão de hospitais de campanha. Define, ainda, que os leitos operacionalizados no Complexo Esportivo do Pacaembu fossem pactuados com a SBIBAE “com dispensa de chamamento público em razão da notória excelência da entidade no combate à COVID-19” (SMS, 2020). Em relação às instalações no Complexo do Anhembi, define que os contratos de gestão das entidades (IABAS e SPDM) fossem aditados.

Foi publicado, em 02/04/2020, parecer favorável da Assessoria Jurídica da AHM à pactuação e despacho autorizatório para celebração de parceria com a SBIBAE no montante estipulado pelo PMIS da entidade. No entanto, o extrato do Termo de Convênio 001/2020, firmado entre a AHM e o Hospital Albert Einstein, publicado no DOC em 07/05/2020, não continha informações sobre como se daria a avaliação dos serviços. Nem mesmo o Termo de Convênio (acessado na íntegra por meio do portal do Sistema Eletrônico de Informações - SEI) continha informações sobre como seriam avaliados os serviços prestados. Aliás, até o dia 08 de julho, quando foi autorizada a rescisão do contrato para a gestão do Hospital de Campanha do Pacaembu (conforme dados constantes na página 63 do Diário Oficial da Cidade - DOC), nada havia sido publicado nesse sentido.

Verifica-se, inclusive, que o Tribunal de Contas do Município abriu processo de fiscalização relativo ao Termo de Convênio 001/AHM/2020, conforme TC nº 007874/2020, publicado no DOC em 09/07/2020, solicitando “esclarecimentos, documentos complementares, indicação dos agentes públicos responsáveis diretos pelos atos analisados (em razão da necessidade de individualização da conduta) e, em especial, encaminhamento de justificativas acerca das questões relativas ao valor da contratação.”

Em relação à unidade no Complexo do Anhembi, os extratos dos termos aditivos 31/2020 firmado com o IABAS e 30/2020 com a SPDM, publicados no DOC em 09/05/2020, permitem verificar que a SPDM seria responsável pela operacionalização de 310 leitos no valor de R\$ 35.292.724,00, e o IABAS 566 leitos no valor de R\$ 82.804.025,29, repassados entre abril e julho de 2020. Sobre a avaliação desses serviços, foi somente no dia 28/05/2020, que foi publicado no DOC resumo do Termo de Apostilamento ao Contrato de Gestão R021/2016 com o IABAS, que “Estabelece os indicadores de qualidade para o Hospital de Campanha do Anhembi, avaliado conforme grade de qualidade anexa e alterar o período de entrega dos indicadores de qualidade para medição do período de abril a julho de 2020”.

Apesar de o extrato mencionar o anexo de indicadores do Contrato de Gestão R021/2016, alterado pelo Termo de Apostilamento, o mesmo não se encontra no Processo SEI 6018.2020/0020290-1 e não foi localizado, impedindo, portanto, o conhecimento pelo público dos critérios estabelecidos para avaliação dos resultados deste Contrato. Quanto ao Contrato de Gestão R008/2015 com a SPDM, não foi localizada no DOC nenhuma menção a mudanças nos critérios de avaliação do Contrato, decorrentes do aditamento para implantação de leitos no Hospital de Campanha do Anhembi, para enfrentamento da COVID-19.

Diante da ausência desses documentos, indaga-se: como saber se o que foi contratado foi entregue?; a mensuração foi apenas em número de leitos instalados?; qual foi a equipe mínima e como foi composta?; quais parâmetros para definir a qualidade no atendimento?; quais critérios subsidiaram a estipulação desses valores? Tais aspectos críticos, entre outros, têm sido pouco questionados em razão de o foco ser o combate à pandemia, isto é, a situação de excepcionalidade, mas que, como demonstrado, são inobservados no cotidiano da gestão contratualizada dos serviços, isto é, em tempos de normalidade.

Como foi apontado em estudo recente, “flexibilizar o controle burocrático para as medidas de emergência não significa não disponibilizar prontamente as informações sobre compras e contratos em portais de compras públicas.” (Alves & Costa, 2020). Conforme exposto, apesar da urgência do combate à pandemia, não se deve prescindir da divulgação das informações necessárias ao efetivo controle social e da possibilidade de posterior responsabilização em caso de irregularidades. Conforme amplamente conhecido, inúmeros processos investigativos foram abertos quanto a suspeitas de compras irregulares realizadas por prefeitos e governadores – sem contar o caso de superfaturamento de vacinas no governo Bolsonaro, que fora objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito que o indiciou, além de vários de seus ministros –, lesando o erário público ao aproveitar-se da situação pandêmica. Logo, emergência não prescinde de controles sociais e institucionais, mesmo que realizados a posteriori.

A reforma gerencial criou as OSS como demanda legítima pela oxigenação do poder público ao contar com a expertise dos agentes privados. Tais agentes, contudo, não se submetem aos ditames de direito administrativo e o poder público não logra fiscalizar e coordenar sua gestão de forma efetiva e transparente, e menos ainda sua eficiência e efetividade são comprovadas à luz de procedimentos claros e controláveis. O caráter pulverizado da prestação dos serviços de saúde, uma vez que há muitas entidades distintas, torna ainda mais distante e difícil a coordenação do setor público perante a saúde pública. Se a experiência paulistana durante a pandemia reforça essa tese, estudos sobre o mesmo modelo de “publicização” em outras esferas chegam a resultados semelhantes, com especial ênfase para o caso do Rio de Janeiro (Oliveira & Fleury, 2016), em que o governador sofreu processo de impeachment por ter realizado compras irregulares. Reitere-se que os postulados poliárquicos e da accountability estão ausentes desse arcabouço jurídico desde sua constituição, embora não requeridos por seus idealizadores, uma vez que postulavam a prestação ágil e eficaz dos serviços públicos (Bresser Pereira, 2017). Contudo, a maneira como foram se desenvolvendo tem levado a situações em larga medida opostas.

Considerações finais


O presente artigo pretendeu contribuir para a descrição e análise de situação inédita (excepcional) na Administração Pública, a partir de elementos críticos advindos do paradigma de gestão estabelecido pela reforma gerencial e da discussão sobre transparência e accountability. Nesse sentido, a pandemia da COVID-19 lança luz à contemporaneidade e criticidade da questão em tela.

Como apontado, em situações de calamidade pública medidas de exceção são aceitáveis e mesmo desejáveis, tendo em vista a gravidade da situação na saúde, desde que atinente ao arcabouço normatizador do Estado de Direito Democrático. Contudo, o que se observa nos documentos oficiais, nos indicadores e na bibliografia empírica é que os condicionantes de excepcionalidade estão presentes no cotidiano da “contratualização”, não apenas nesse momento de excepcionalidade. A circunstância calamitosa da pandemia do novo coronavírus apenas aprofunda o *modus operandi* do sistema de saúde: “a crise tornou evidente a incapacidade tanto dos governos quanto do mercado de responder rapidamente às demandas causadas pela pandemia” (Teixeira et al., 2020, p. 541, tradução livre). Quanto ao mercado, claramente apresenta limites em razão de seu inerente caráter privado num mundo que exige ações coletivas; quanto ao Estado (e nele, o governo), evidenciou ao mesmo tempo sua importância crucial como organizador da esfera pública, assim como a necessidade de controles sociais e institucionais efetivos e transparentes quanto às suas ações, ainda mais as emergenciais.

Deve-se atentar simultaneamente para o processo (escolha das OSS, conteúdo e métricas do CG, participação efetiva dos usuários, coordenação da SMS) e para os impactos (fiscalização substantiva, publicização, relação entre custos e resultados etc) do modelo. Tais questões são nucleares à teoria da democracia e consequentemente da accountability e aos preceitos constitucionais balizadores da Administração Pública.

Este artigo aponta que, em nome da “rapidez” e “flexibilidade” da gestão privada das políticas e equipamentos públicos, os critérios balizadores da gestão pública constitucional e democrática não podem ser derogados. Mais ainda, reitera-se que sequer há elementos comprobatórios quanto à economicidade, efetividade e eficiência dessa escolha. Em outras palavras, esse modelo poderia ser utilizado desde que ancorado em evidências, até então ausentes. A maior ou menor satisfação dos usuários, medida por instrumentos diversos, é variável importante, mas longe de ser a única para tomada de decisão quanto à prestação de políticas públicas.

Por fim, o binômio normalidade/excepcionalidade é o eixo central da discussão acerca da presença das OS na gestão da saúde pública – levado ao paroxismo com a pandemia do coronavírus -, pois, por um lado os contratos de gestão permitem respostas rápidas, mas, por outro, políticas públicas em contextos democráticos requerem planejamento, coordenação, transparência, fiscalização e controle social. A agilidade, como observamos, tem prescindido dos ditames públicos informados pelo caráter republicano do Direito Constitucional e Administrativo e mesmo do Estado de Direito Democrático.

Espera-se que a pandemia seja rapidamente vencida, assim como os contratos de gestão das OSS comprovem, por evidências públicas, sua eficácia, efetividade e eficiência à prestação de serviços públicos de saúde, tanto em tempos de pandemia como de normalidade. Só assim a presença de entidades privadas nas arenas públicas terá legitimidade para demonstrar sua possível superioridade quanto à prestação direta dos serviços públicos pelo próprio Estado. 

Referencias

- Alves, M. A., & Costa, M. M. D. (2020). Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*, 54, 923-935.
- Andion, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*. 2020, v. 54, n. 4, pp. 936-951. Ago 2020. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200199>.
- Bresser-Pereira, L. C. 2017. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista De Administração Pública*, 147–156.
- Bobbio, N. 1986. *A Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.
- Boletim Diário da COVID-19 no MSP. 2020. Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/coronavirus/index.php?p=295572>. Acesso 30 de mai. de 2020.
- Cunha, et al. 2016. "Transparência governamental eletrônica para Accountability". In PINHO, J.A.G., ed. *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia* (online) (pp. 119-139). Salvador: EDUFBA.
- Dardot, P., Laval, C. 2016. *A nova Razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Decreto nº 137 de 27 de maio de 1991. 1991. Brasília, DF. Recuperado em 20 de abril de 2020.
- Decreto nº 47.453 de 10 de julho de 2006 (2006). São Paulo, SP. Recuperado em 10 de abril de 2020.
- Decreto nº 49.523 de 27 de maio de 2008. 2008. São Paulo, SP. Recuperado em 10 de abril de 2020.
- Decreto nº 52.858 de 20 de dezembro de 2011. 2011. São Paulo, SP. Recuperado em 10 de abril de 2020.
- Decreto nº 58.376 de 21 de agosto de 2018. 2018. São Paulo, SP. Recuperado em 10 de abril de 2020.
- Decreto nº 9.190 de 1º de novembro de 2017. 2017. Brasília, DF. Recuperado em 20 de abril de 2020.
- Draibe, S. 1985. *Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Fonseca, F. 2019. Governança empresarial- das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cadernos Metrópole*, 393–415.
- Informação SMS/AJ Nº 027592820 (2020). Secretaria Municipal de Saúde, São Paulo. Recuperado em 24 de abril de 2020.
- Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998. (1998). Brasília, DF. Recuperado em 20 de abril de 2020.
- Lei nº 14.132 de 24 de Janeiro de 2006 (2006). São Paulo, SP. Recuperado em 10 de abril de 2020.
- Lei nº 14.664 de 4 de janeiro de 2008 (2008). São Paulo, SP. Recuperado em 10 de abril de 2020.

- Levi, M.L. 2009. Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde. Tese (Doutorado em Ciências). Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.
- Lobo, F. 2014. As Leis e as Práticas. Uma breve história das organizações sociais no Brasil. In. Organizações Sociais: A construção do modelo. Coord. Rubens Naves. São Paulo, Quartier Latin.
- Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão (2016). Secretaria Municipal de Saúde (SMS), São Paulo, SP.
- Lei federal de Organizações Sociais e sua regulamentação no âmbito do sistema único de saúde (2016) Ministério da Saúde, Brasília, DF.
- Oliveira, J. P. T.; Fleury, S. Fragilidades dos mecanismos de controle das Organizações Sociais de Saúde no município do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense. n. 11, 2016, p. 141-160. DOI: <https://doi.org/10.12957/cdf.2016.35882>.
- Paula, A. P. P. 2005. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- Pedrosa de Oliveira, Ana C. 2016. Dinâmica Política e Política de Gestão: partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil – 2007 a 2015. Tese de doutoramento, FGV/Eaesp.
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Brasília, DF.
- Procedimento de Manifestação de Interesse Social. 2020. Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein (SBIBAE). Recuperado em 24 de abril de 2020.
- Relatório de Análise de Procedimento de Seleção. 2019. Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM). Processo eTCM: 003773/2019.
- Rodrigues, J. N.; Azevedo, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial, Espaço e Economia, 18 | 2020, posto online no dia 23 abril 2020. URL: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.12282>.
- Teixeira, M., Araújo Fernandes, A. S., Zuccolotto, R., & do Nascimento, A. B. F. M. (2020). La política de inacción del gobierno brasileño ante la pandemia de COVID-19. GIGAPP Estudios Working Papers, 7(182-189), 533-554. Recuperado a partir de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/227>.

Sobre los autores/ About the authors

Francisco Fonseca (FGV/Eaes e PUC-SP) é mestre em ciência política e doutor em história. É professor de ciência política na FGV/Eaes e na PUC-SP. Gabriela Pinheiro Lima Chabbouh (Universidade Federal do ABC): é mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC e Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo. Maria Camila Florêncio-da-Silva (FGV/Eaes) é doutora em Administração Pública e Governo FGV/Eaes e Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo. Pedro Vianna Godinho Peria (FGV/Eaes) é bacharel em Administração Pública e mestrando em Administração Pública e Governo na FGV/Eaes.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas


Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La disputa por la apropiación de sentido en las intervenciones urbanas, como discurso y representación

Larrea Paredes, Mauro

Ecuador

 maouroio@hotmail.com

Documento recibido:

01 marzo 2021

Aprobado para publicación:

01 septiembre 2021

Resumen

El presente artículo estudia el proceso de comunicación en torno a las intervenciones urbanas de los gobiernos locales en la creación de nuevos espacios públicos en las ciudades. ¿Cómo el discurso oficial (municipal) construye los significados sobre los espacios públicos en Quito? A través de la propuesta teórica de codificación y decodificación de mensajes de Stuart Hall (1980), y con la entrevista episódica y el Análisis Crítico de Discurso (ACD), como métodos de recolección y análisis de datos, se responde a esta pregunta de investigación. Paralelamente se indaga sobre ¿Qué contenidos ideológicos sustentan las intervenciones?, y ¿Cómo se construye la representación simbólica en los sectores intervenidos?

Palabras clave

Codificación-decodificación, representación simbólica, ideología, hegemonía y espacio público.

Resumo

El presente artículo estudia el proceso de comunicación en torno a las intervenciones urbanas de los gobiernos locales en la creación de nuevos espacios públicos en las ciudades. ¿Cómo el discurso oficial (municipal) construye los significados sobre los espacios públicos en Quito? A través de la propuesta teórica de codificación y decodificación de mensajes de Stuart Hall (1980), y con la entrevista episódica y el Análisis Crítico de Discurso (ACD), como métodos de recolección e análisis de datos, se aborda esta pregunta de investigación. Paralelamente se indaga sobre ¿Qué contenidos ideológicos sustentan las intervenciones?, y ¿Cómo se construye la representación simbólica en los sectores intervenciones?

Palavras-chave

Codificação-decodificação, representação simbólica, ideologia, hegemonia e espaço público

Abstract

This report reviews the communication process built up around the urban interventions of local governments, specifically, in the setting-up of the further public spaces in the cities. How the official (municipal) discourse builds meanings on public spaces in Quito? Essentially, we will try to answer to these research question by using three collection-analysis data methods, that is, the messages encoding and decoding theoretical approach of Stuart Hall (1980), the episodic interview and the Critical Discourse Analysis (DCA). Furthermore, what are the ideological contents/goals through which the interventions are sustained? How the symbolic representation of the intervened sectors is constructed?

Keywords

Encoding-decoding, symbolic representation, ideology, hegemony and public space.

Introducción

El interés por el espacio público, expresado en las políticas locales y en las inversiones urbanas en las ciudades (Carmona, 2015), sitúa el debate sobre la disputa de su control fuera del mismo (Mc Chesney y Herman, 1999), y lo ubica tanto en los contenidos ideológicos de los discursos, que preceden a las intervenciones urbanas de los productores de espacio (Lefebvre, 1991), como en los significados que confieren las personas a esas maneras de hacer ciudad.

La producción del espacio, como forma y proceso contextualizantes, puede ser estudiada como espacio concebido, como un modo en el que "el espacio urbano se vuelve un campo más mental o ideal, conceptualizado en imágenes, pensamientos reflexivos y representaciones simbólicas..." (Soja, 2009, p.39).

Este trabajo indaga sobre las representaciones simbólicas que subyacen a las intervenciones urbanas de los gobiernos locales en la creación de nuevos espacios públicos y a los contenidos ideológicos que sustentan sus propuestas discursivas, a partir de la pregunta de investigación: ¿cómo el discurso oficial (municipal) construye los significados sobre los espacios públicos?, bajo la hipótesis de una apropiación simbólica del espacio público por parte de los usuarios, que se traduce en la construcción de significados y de prácticas sociales. En esa perspectiva, se analizan las intervenciones articuladas a la forma discursiva, la cual ocupa una posición privilegiada en el intercambio comunicativo que determina los momentos de codificar y decodificar (Hall, 1980); y se aborda el discurso que las cobija como una práctica social que permite entender las relaciones entre textos, procesos y condiciones sociales (Fairclough, 1989).

De esta manera, el estudio se enfoca en la correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo entre discurso oficial de espacio público (codificación) y su representación simbólica (decodificación), a través de las tres posiciones que sostienen la tesis central de Stuart Hall (1980): dominante-hegemónica, negociada y oposicional.

La hegemonía es el núcleo de las tres posibilidades de decodificación: dominante-hegemónica, al decodificar el mensaje en los términos del código de referencia en el cual ha sido codificado; negociada, cuando las definiciones hegemónicas son aprovechadas para hacer significaciones mayores y al mismo tiempo fundamentar las propias reglas; y oposicional, si los acontecimientos normalmente significados y decodificados de manera negociada adquieren una lectura oposicional, que es considerada como uno de los “momentos políticos más significativos” (Hall, 1980, p.138).

La concepción gramsciana de hegemonía permite encontrar en la decodificación de mensajes signos de resistencia, pues no es un dominio impuesto, sino consentido (Hall, 1986) y por lo tanto puede ser revertido: la hegemonía “...de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados” (Gramsci, 1980, p.58), aparece como resultado de procesos sociales, históricos, dinámicos y relacionales que nunca concluyen y deben ser ajustados constantemente (Acanda, 2007).

La forma discursiva está unida de manera variable a la articulación de momentos del proceso comunicativo. Para Hall (1980) esto implica que una situación, como la creación de un nuevo espacio público en la ciudad, antes de ser un evento comunicativo, primero tiene que convertirse en una historia, en un relato. Es decir, el proceso de producción del mensaje tiene relación con el significado que un acto adquiere dentro del discurso.

El conocimiento discursivo es producto de la articulación del lenguaje con las relaciones sociales, bajo ciertas condiciones y no puede ser entendido sin un código. Pero el lenguaje no es neutro: la aparente fidelidad de la representación de una cosa o un concepto es resultado de la relación lenguaje y realidad.

Producción de sentido, código y sistema de representación

El proceso de representación y el lenguaje

En el estudio del proceso de significación del espacio público, entendemos a la representación como:

...la producción de sentido de los conceptos en nuestras mentes mediante el lenguaje. Es el vínculo entre los conceptos y el lenguaje el que nos capacita para referirnos sea al mundo 'real' de los

objetos, gente o evento, o aun a los mundos imaginarios de los objetos, gente y eventos ficticios. (Hall, 1997, p.4).

A través de esta definición de representación, se busca el sentido de espacio público en los conceptos y en el lenguaje utilizados por los moradores de un barrio en donde se han efectuado intervenciones urbanas, mientras que la producción de conocimiento sobre el mismo espacio público se ubica en el discurso oficial (municipal), y por lo tanto en el texto. La relación conceptos-lenguaje en el sistema de representación permite estudiar cómo se codificó y se decodificó el sentido de espacio público. Los signos o palabras utilizadas sirven para el análisis de la correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo municipio-moradores del barrio:

Si tienes que establecer vínculos entre sistemas que no son los mismos, y fijarlos al menos por un tiempo a fin de que la gente conozca la correspondencia entre uno y otro sistema, entonces debe haber algo que permita traducir entre ellos –decirnos qué palabra utilizar para qué concepto, y así sucesivamente. De allí la noción de códigos. (Hall, 1997, p.42).

Si los códigos otorgan sentido en una cultura, y dicen el lenguaje que corresponde a una idea (Hall, 1997), entonces también permiten entender los conceptos de una comunidad cultural a través de las palabras que ésta utiliza para expresarlos. En este caso, conocer cuál es el concepto de espacio público por medio de la descripción y uso que hacen los miembros del barrio. De esta forma, el concepto de representación como sistema se adhiere al enfoque constructivista, bajo el cual el sentido aparece como la relación de signo y concepto que la fija un código. “El sentido es construido por el sistema de representación. Es construido y fijado por un código, que establece una correlación entre nuestro sistema conceptual y nuestro sistema de lenguaje” (Hall, 1997, p.7).

Discurso, ideología y grupos sociales

A partir de esta teoría, tomamos como caso de estudio al barrio San Juan de La Armenia, ubicado a 11 kilómetros al sur oriente de Quito, capital de Ecuador, en la parroquia rural de Conocoto. En ese lugar, bajo el discurso de la “revitalización” del espacio público, el municipio habilitó el parque metropolitano La Armenia en el período 2009-2014 del alcalde Augusto Barrera. La creación del parque metropolitano en ese sector de la ciudad implicó levantar una malla divisoria entre el barrio y el bosque con el cual los moradores habían convivido durante 32 años. El 23 de julio de 2011 el bosque se convirtió oficialmente en un parque metropolitano, limitando paradójicamente las posibilidades de acceso que habían tenido los vecinos del sector a solo dos entradas alejadas de sus casas, mientras que para el resto de la ciudad se creaba un nuevo espacio público.

En el estudio se aplicó la entrevista episódica (Flick, 2004) -método que utiliza las narraciones como datos- a los vecinos del barrio San Juan de La Armenia, cuyas casas están ubicadas a lo largo de la creada separación con el parque metropolitano, de tal forma que permita comprender cómo las personas construyeron los significados sobre el nuevo espacio público, y fundamentar las explicaciones de sus experiencias en forma de conocimiento narrativo-episódico y semántico. Se plantea que el conocimiento episodio está en la experiencia que vivieron los vecinos de San Juan de La Armenia, cuando en 2011 vieron a su bosque transformarse en un parque público, con la intención de dar cabida no solo a ellos, sino a visitantes de otros lugares de la ciudad; mientras que al conocimiento semántico se entiende como el significado que cada uno de los vecinos dio a esa intervención municipal en la creación de espacio público.

A priori, para identificar cuál fue el sentido de espacio público que propuso el municipio con la habilitación del parque metropolitano de La Armenia, empleamos como método el Análisis Crítico del Discurso (ACD) al documento técnico "Red Verde Urbana", que sirvió de base en la aplicación de las políticas de espacio público durante la administración del alcalde Barrera, con el fin de encontrar cuál fue la producción de conocimiento y sentido en el discurso oficial (Hall, 1997).

El ACD, al enfocarse en las ideologías que sustentan los discursos (Franquesa, 2002), posibilita encontrar la relación dialéctica entre el discurso y las estructuras sociales que surgieron con la comunidad durante la implementación de la política municipal sobre el espacio público, concebidas éstas como relaciones de poder local.

Las ideologías son entendidas como "creencias fundamentales que subyacen en las representaciones sociales compartidas por tipos específicos de grupos sociales. Estas representaciones son a su vez la base del discurso y de otras prácticas sociales" (Van Dijk, 2005, p.16). Por lo tanto, las representaciones sociales se pueden hallar en los discursos ideológicos, tanto del municipio como de la comunidad del barrio. Sin embargo, no se puede perder de vista que, si bien las ideologías tienen funciones cognitivas y organizan actitudes sociales, no son lo mismo que el discurso; aunque sean adquiridas y expresadas por éste, también pueden ser manifestadas por medio de otras prácticas sociales. Para ilustrar esta distinción, se considera clave enfatizar en su función social sociocognitiva, es decir, pensar en que las ideologías fluctúan en medio de las estructuras sociales de grupo, como paso previo a los discursos y las prácticas sociales. Se entiende esta función social cognoscitiva atada a su definición como creencias sociales fundamentales de un grupo que otorga coherencia ideológica, y dado que se adquieren de forma gradual solo por este mismo proceso pueden cambiar. Por lo tanto, la variabilidad en opiniones no revela un cambio de ideología grupal, sino que es personal y se explica a través del contexto (Van Dijk, 2005).

La relación ideología-discurso se manifiesta cuando los sistemas de creencias ideológicos se presentan en el discurso como significados (para este caso el espacio público); es aquí donde podemos captar la influencia ideológica, pues se considera que los significados son estructuras discursivas que pueden variar de acuerdo con los contextos (eventos). Los significados también pueden ser modificados cuando el discurso ideológico es organizado por la estrategia de presentación discursiva de opuestos, donde todo lo que sea de nosotros es codificado como positivo y lo de ellos como negativo.

A partir de esta definición de ideología, para este estudio distinguimos a los grupos sociales, por sus ideologías vinculadas a metas e intereses con otros grupos; de las comunidades culturales, por sus creencias generales integradas por conocimiento, valores y normas, que no necesitan vincularse con otras comunidades (Van Dijk, 2005).

Teóricamente nos interesan las intenciones y las interpretaciones del discurso sobre el espacio público, para lo cual se considera fundamental analizar el contexto, por su capacidad de modelar tanto la producción como la comprensión, y la presunción, dado que las ideologías pueden presentarse como presupuesto de verdad, como conocimiento general. Bajo esta consideración, se analiza el contexto en la etapa de interpretación y explicación del ACD. Mientras que en la etapa de descripción se incorpora como una categoría de análisis textual a la presunción, junto con la intertextualidad, la evaluación y la modalidad. Se aplican estas categorías analíticas tanto al discurso del municipio como a las respuestas de los moradores del barrio, porque las "funciones de las ideologías son las mismas: autorepresentar al grupo y la membresía e identificación de sus miembros, organizar sus prácticas o luchas sociales y promover los intereses del grupo y sus miembros con respecto a otros grupos" (Van Dijk, 2005, p.27).

El ACD concibe al discurso como una práctica social que crea una realidad: "So, in seeing language as discourse and as social practice, one is committing oneself not just to analysing texts (...) but to analysing the relationship between texts, processes, and their social conditions..." (Fairclough, 1989, p.26). Estas relaciones se hacen visibles por medio de la asociación de conceptos a las categorías analíticas, que son aplicadas sistemáticamente y se vinculan a las prácticas sociales. "Las categorías analíticas son formas y significados textuales asociados a maneras peculiares de representar, de obrar recíprocamente y de identificarse en prácticas socio situadas" (Ramalho, V. y Resende V, 2011, p.112).

El discurso municipal como productor de espacio público

Para conocer cuál fue el significado que el municipio de Quito pretendió otorgar a los nuevos espacios públicos habilitados en la ciudad, como los parques metropolitanos, se analiza bajo el ACD el discurso (oficial) municipal. El análisis contempla el contexto y los actores que estuvieron involucrados en la producción discursiva.

El corpus lo compone el documento "Red Verde Urbana (RVU) documento técnico", específicamente el capítulo "Red Verde Urbana de Revitalización (páginas 42-49). El criterio de selección del texto establece que su contenido y estructura fueron claves para la planificación de las intervenciones sobre el espacio público durante la administración del alcalde Barrera (2009-2014).

Sobre el proceso de producción, el texto consta de 124 páginas y fue editado en 2013 por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, específicamente por la Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda (STHV) junto con su Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. La STHV fue constituida en la administración del alcalde Barrera, dentro de la nueva estructura orgánica municipal y con el propósito de generar políticas públicas para que la Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas sea la encargada de ejecutar las obras.

El documento define a la RVU como el sistema que estructura el territorio y considera específicamente a la "RVU de Revitalización" como una categoría fundamental en el rol de habitabilidad en el espacio público. Es en esta parte donde cobra sentido el concepto de "revitalización" en el discurso municipal, por lo cual figura como un capítulo en el documento RVU. La administración del alcalde Barrera pretendía que el espacio público sea el espacio estructurante de la ciudad y "deje de ser (...) ese espacio residual, final, al último, y más bien se convierta en un espacio productor de la ciudad".¹

El "deber ser" y la "real" comprensión del espacio público

En la etapa descriptiva del ACD, se analiza bajo la categoría de evaluación las afirmaciones evaluativas, afectivas o presunciones de valoración sobre aspectos que en el documento se consideran buenos o malos, de manera implícita o explícita. Esta categoría está representada en el texto como evaluaciones subjetivas "...ligadas a procesos de identificaciones particulares" (Ramalho, V. y Resende V, 2011, p.119). Debido a sus afirmaciones, es aplicada junto con la categoría de presunción, que se presenta en el texto como presupuesto de verdad y conocimiento general.

Bajo la mencionada categoría, se encontraron en el texto afirmaciones evaluativas que aparecen de forma explícita. El adverbio "real" tiene un doble efecto en este párrafo (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013, p.53). Presupone que existiría una "real comprensión

¹ Augusto Barrera (ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito), en entrevista con el autor, mayo de 2017

del significado de lo verde en la ciudad asociado a sus valores”, y la vez que la RVU de Revitalización surge de una “real comprensión”. Ambas expresiones revelan una evaluación afirmativa del autor.

Otra evaluación aparece bajo la modalidad deóntica (“deber ser”), es decir que se indica al participante lo que hay que hacer o cómo actuar: “Para la construcción de la RVU de Revitalización, en el área a intervenir se debe reconocer...” (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013, p.56). Esta categoría analítica marca un procedimiento técnico de actuación a lo largo del texto: “...se deberá seguir los siguientes pasos:” (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013, p.57). De esta forma, se dice lo que hay que hacer y de qué forma para llegar a la meta del espacio público.

La siguiente categoría aplicada es la de modalidad. Los marcadores de modalidad que buscamos son verbos y adverbios modales (Ramalho, V. y Resende V, 2011, p.116). De acuerdo con Fairclough, a través de esta categoría distinguimos funciones del habla, asociadas con el intercambio de conocimientos y con el intercambio de actividad.

La modalidad es aplicada en afirmaciones (Fairclough, 2004). Se encuentra en el texto como compromisos y predicciones sociales, que identifican a políticos y a gobiernos como grupos con ese supuesto poder de predicción. A través de la modalidad epistémica podemos saber de qué manera el autor del texto se comprometen en términos de verdad, y a través de la modalidad deóntica en términos de necesidad u obligación.

En la siguiente frase del texto la modalidad deóntica aparece vinculada al intercambio de actividades en la demanda de compromisos, a través de las cláusulas “generar” e “incentivar”, cuando el autor ofrece su compromiso para habitar el espacio público y su uso ciudadano: “...el reto de generar habitabilidad en el espacio público para incentivar su uso por parte de la ciudadanía” (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013, p.53).

Esta modalidad también aparece con el verbo modal “deber” para demandar la acción del participante de “reconocer las condiciones”:

“Para la construcción de la RVU de Revitalización, en el área a intervenir se debe reconocer las condiciones que se le asigna...” (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013, p.56).

La modalidad epistémica, vinculada al intercambio de conocimiento, se encuentra en forma de afirmación cuando se asevera que la RVU “permitirá” alcanzar el objetivo de habitabilidad del espacio público:

“La Red Verde Urbana más allá de las contribuciones únicamente ambientales, permitirá (...) la repotenciación de los valores económicos, sociales y patrimoniales identitarios que contribuirán a mejorar la habitabilidad en el espacio público...” (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico, 2013, 44).

Bajo la categoría de presunción, la intencionalidad de la afirmación “permitirá” y el uso de la modalidad deóntica “deber” presentan en el texto a la RVU como un presupuesto de verdad sobre el espacio público y otorgan al discurso ideológico del municipio una condición de conocimiento general.

del espacio público. En la muestra, fueron incluidos: nueve moradores, tres dirigentes barriales, la directora y tres profesores de la escuela "Nicolás Aguilera" y el vicepresidente de la liga barrial.

Los relatos del barrio son una práctica del espacio de los moradores, sirven para organizar a ese lugar en el territorio de San Juan de La Armenia, con narraciones que se adelantan al viaje y "producen geografías de acciones y derivan hacia los lugares comunes de un orden" (De Certeau, 1984, p.128).

Sobre la relación que tenían con el bosque, las narraciones de los moradores de San Juan de La Armenia guardan un fuerte recuerdo. Existe coincidencia en los usos que le daban: como un lugar de esparcimiento y distracción, específicamente para que los y las niñas jueguen, pero también lo utilizaban para tareas de limpieza, como lavar ropa en el río de la quebrada Huasipungo.

Otro uso común era el de la recolección, tanto de leña para cocinar como de alimento para sus cuyes (acure) y conejos:

*"(Los mayores) Iban a coger la hierba para los animales. Era muy bonito ver al parque en su estado natural con sus musgos"*³

*"Como antiguamente, comenzando desde mi difunto padre, les gustaba coger leña, porque cocinaban siempre en leña y todo el barrio andaba trayendo la leña de ahí".*⁴

En el uso del bosque existen coincidencias, no así en los diversos significados que le otorgan: como un lugar de conservación "como nos enseñaron, el bosque es un pulmón"; o un espacio privado al cual no podían acceder: "algo que pertenecía al Ministerio de Agricultura" y a sus trabajadores; o como un lugar de paso: "ahí no había nada, solamente bosque. Había un paso, se caminaba al otro lado".

Las narraciones de los moradores se centraron en el libre acceso que tenían antes al bosque y en la inexistencia de una división que impedía su paso, como en la actualidad ocurre con el parque. Aunque otros relatos muestran que la habilitación del parque metropolitano significó mejorar las condiciones de ese lugar, como el siguiente: "El bosque era muy botado. Había mucha gente que botaba la basura, era un desastre. Entonces se hizo cargo el municipio y quedo mucho mejor. Era todo abierto. Ahí no había nada, solamente bosque."⁵

A su vez, las narraciones sobre el parque metropolitano tienden a mostrar por su sola presencia beneficios para el barrio, asociados con obras municipales, visitas de personas de otros sectores de la ciudad y mejoras en las ventas de micro mercados y tiendas del sector. Sin embargo, el mayor reconocimiento del parque es dado por su representación como espacio de distracción y ejercicios, como en el siguiente relato:

*Se puede decir que también es una ayuda porque en si la gente viene y busca que comer por aquí. Los que tienen sus negocios venden más, al menos los fines de semana se ve más gente. (...) ya tenemos donde poder caminar, hacer ejercicios.*⁶

³ María del Pilar Simbaña (vocal principal del Comité pro-mejoras de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, abril de 2017

⁴ Josefina Columba (moradora de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, abril de 2017

⁵ Claudio Paucar (morador de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, marzo de 2017

⁶ Verónica Criollo (moradora de San Juan de La Armenia), en entrevista con el autor, marzo de 2017

Figura 3. Nube de palabras



Fuente: Creación propia con el programa Nvivo (2018)

La significación del espacio público entre los moradores de San Juan de La Armenia sigue el patrón del espacio concebido, es decir un “campo ideal” (Soja, 2008, p.39), conceptualizado en representaciones simbólicas de una realidad urbana de la ciudad. Ese sentido permite asociar beneficios entre el parque metropolitano I barrio. Las representaciones simbólicas como espacio de derechos, acceso libre o un lugar donde la comunidad se encuentra, se vinculan con la noción postmoderna de espacio público, como un lugar de encuentro y construcción de ciudadanía (Salcedo, 2002).

La correspondencia no necesaria en la representación del espacio público

La estructura de género en el discurso municipal revela cómo se construyeron las relaciones sociales durante la administración 2009-2014, pues los géneros se realizan en significados de acción (Fairclough, 2004). La construcción de un género técnico en el discurso municipal se sustentó en el concepto de “revitalización” del espacio público, contrapuesto al modelo de la regeneración urbana, con el propósito de buscar legitimación política por medio de la conducción intelectual. El discurso del municipio se presentó con la certeza de saber cómo actuar en el tema del espacio público y cómo entender la situación (contexto), bajo la pretensión de establecer un discurso hegemónico. La forma en que buscó consenso fue a través del manejo de documentos técnicos y la presencia de especialistas que demostraban conocimiento y prestigio académico. El proceso de producción del documento “Red Verde Urbana, documento técnico” (RVU), soporte del discurso municipal, muestra que el alcalde Barrera aspiraba a lograr una conexión en territorio con las y los ciudadanos, a través de la habilitación de nuevos espacios públicos, mientras presentaba a la RVU como uno de los logros más importantes de su gestión institucional ante actores como la prensa y la academia. Así, el accionar municipal como política de espacio público ubicó a los ciudadanos como espectadores de su relación institucional con los sectores público y privado de la ciudad.

El modelo del espacio público en el discurso municipal se identifica con el relato de construcción de civilidad, en donde el "espacio público es el espacio principal del urbanismo" (Berroeta y Vidal Moranta, 2012, p.14). Precisamente, este elemento, como integrador de la ciudad, es el primero que se recoge para sus intervenciones, al pretender que "el espacio público sea el espacio estructurante de la ciudad (...) vinculado a la construcción de ciudadanía".⁷ El espacio público como condición de ciudadanía. Un segundo elemento que toma del relato de civilidad es la necesidad de mejorar el espacio público para el progreso de la ciudad, mira la pérdida de espacio público como un reto y, por lo tanto, se propone recuperar plazas, aceras y otros espacios, entre los que para el municipio de Quito estuvieron los parques metropolitanos (siete en total) que estaban deteriorados, o, como el de La Armenia, no eran propiedad de la ciudad sino de instituciones del gobierno central. Esta recuperación de espacio público estuvo acompañada por la dotación de equipamiento (bebederos, juegos para niños, máquinas de ejercicios para la tercera edad, etc.). Un tercer y final elemento, por el cual argumentamos identificación entre discurso municipal y relato de construcción de civilidad, es el de "...dotar de centralidad y monumentalizar la periferia urbana" (Berroeta y Vidal Moranta, 2012, p.16). La RVU fue concebida por el municipio como un sistema estructurante del territorio y del espacio público. Uno de sus principales aspectos fue la creación de corredores ecológicos para interconectar los parques metropolitanos, quebradas y bosques. Entre sus objetivos específicos estuvo la "revitalización de centralidades existentes y generación de nuevas centralidades a partir del espacio público" (Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbano, 2013, p.56).

Del lado de la decodificación, la significación del espacio público entre los vecinos del barrio San Juan de La Armenia sigue el patrón del espacio concebido, conceptualizado en representaciones simbólicas de una realidad urbana de la ciudad (Soja, 2008). Esa concepción les permite asociar que la sola presencia del parque metropolitano trae beneficios al barrio, como la visita de gente que compra en los negocios o las mejoras en obras de infraestructura y servicios básicos. Las representaciones simbólicas como espacio de derechos, acceso libre o lugar de reunión de la comunidad, basada en la idealización del espacio público moderno (Salcedo, 2002, p.5) libre de contradicciones, que ante todo es una concepción normativa. Otros elementos de la representación simbólica del espacio público de los habitantes de San Juan de La Armenia también corresponden al relato de espacio público perdido "...en lo que se ha llamado la disolución de la ciudad" (Berroeta y Vidal Moranta, 2012, p.13); configurada en torno al declive de un espacio público democrático en la sociedad frente a los lugares privados con acceso limitado. Los moradores de La Armenia dan sentido al espacio público por la posibilidad de acceso libre y de interactuar con miembros de la comunidad: lo que en otros lugares del barrio pasa inadvertido, en el parque central adquiere sentido, como trabajar en una minga comunitaria o conversar con los vecinos cuando salen de misa. Esta condición del espacio público corresponde al relato de civilidad, como construcción de ciudadanía, del cual el discurso municipal toma varios elementos para su propuesta de intervención urbana. Es importante resaltar que esta forma de dar sentido al espacio público por los moradores reafirma la importancia y condición fundamental que tiene para la comunicación humana en su complementariedad con el espacio privado (Hernández y Reina, 2010).

La representación de espacio público de los moradores de San Juan de La Armenia nace del reconocimiento como un "lugar practicado" (De Certeau, 1984, p.129), en forma de prácticas cotidianas que articulan sus expe-

⁷ Augusto Barrera (ex alcalde del Distrito Metropolitano de Quito), en entrevista con el autor, mayo de 2017

riencias. En el barrio son lugares, como cualquier otro, el momento no son ocupados o visitados y no se establece un diálogo (estáticos); mientras que son espacios cuando permiten encontrarse y comunicarse con los vecinos (dinámicos). Eso explica por qué, pese a que la mayoría de vecinos lo identifica como “espacio” público, el parque central puede perder esa condición y convertirse en un “lugar” si no es practicado: lugares y espacios pueden pasar a ser opuestos, pues sus relaciones son organizadas en forma de repertorios a partir de los relatos sobre los recorridos personales que cada vecino hace (De Certeau, 1984).

En términos de correspondencia no necesaria en el intercambio comunicativo (Hall 1980), no hubo apropiación-simbólica del discurso oficial sobre espacio público y, por lo tanto, tampoco consumo que produjera nuevas prácticas de espacio público. El concepto de “revitalización” fue consumido solo en un entorno de los productores de espacio (Lefebvre, 1991) del municipio. Es decir, en el entorno intelectual técnico y político de la administración del alcalde Barrera, mientras que en el barrio San Juan de La Armenia el discurso de los moradores que da sentido al espacio público es el de un lugar de deporte y distracción, como espacio residual, lo que precisamente pretendía cambiar esa administración municipal.

El discurso oficial de espacio público no corresponde a la representación simbólica de los vecinos de San Juan de La Armenia, quienes decodificaron la presencia del parque metropolitano en términos de beneficios de obras para el barrio y de aumento de ventas en los locales comerciales, pues ese fue el código utilizado en las reuniones de socialización de los funcionarios municipales con los dirigentes barriales. Durante los procesos de socialización, previo a la habilitación del parque La Armenia, los dirigentes barriales se apropiaron únicamente de la idea del provecho comercial para los moradores que traería la presencia del nuevo espacio público. Y aunque esta situación no se concretó como ellos esperaban, la evaluación de la presencia del parque, durante casi seis años, se manifiesta entre dirigentes y moradores como la representación de la visibilidad externa del barrio, la dotación de nuevas obras, y el consecuente beneficio económico para los negocios del sector.

La forma discursiva o el “pasaje de formas” -al que se refiere Hall (1980) como una posición privilegiada en el intercambio comunicativo- fue determinada por el momento de codificar el mensaje: los vecinos de San Juan de La Armenia (los consumidores) no fueron pensados en el proceso comunicativo, sino que se pensó exclusivamente en el sentido de espacio público que el municipio de Quito pretendía instalar como discurso ideológico. Desde su inauguración en julio de 2011, el sentido de la presencia del parque metropolitano está marcado por la restricción en el paso, por la relación de libre convivencia que habían mantenido con el bosque. La propia codificación del mensaje oficial sobre espacio público puso los límites a la decodificación, sin darle una historia articulada a una forma comunicativa que permitiera la apropiación de ese discurso. No se construyó esa correspondencia necesaria codificación-decodificación. Tampoco ese grado de reciprocidad que enlazará a los moradores con la codificación.

En el “pasaje de formas” en las que el evento de espacio público debía convertirse primero en una historia, antes de llegar a ser en un acto comunicativo, el código utilizado no fue representado de igual forma porque los moradores del barrio San Juan de La Armenia pertenecen a una comunidad cultural y la administración Barrera a un grupo ideológico (Van Dijk, 2005), que planteó un discurso sobre espacio público en un código que no fue decodificado en los términos que ellos aspiraban. En el primer caso, el concepto de espacio público está esencializado como espacio de distracción y deporte, mientras que en el segundo pertenece a un grupo ideológico que plantea un nuevo conocimiento sobre espacio público, alejado de las prácticas hegemónicas. En términos comunicativos, el evento de espacio público se redujo a inauguraciones aisladas de parques metropolitanos, así como a presentaciones de informes de gestión y a discursos. Los moradores no asistieron a los eventos, porque debían permanecer en sus negocios que funcionan en sus mismos hogares en el barrio o porque ni siquiera se

enteraron. El nuevo parque metropolitano, que tenía el objetivo de crear un modelo de espacio público que recupere el valor ecológico y educativo del lugar, pasó a ser significado, como lo mencionamos, como espacio tradicional de distracción y deporte.

Estas conclusiones explican las razones por las que la correspondencia no necesaria entre codificación del municipio de Quito y decodificación del discurso de espacio público en el barrio San Juan de La Armenia se ubica en la segunda posición del intercambio comunicativo de Hall: código negociado. Dado que existen elementos adaptativos en el proceso de decodificación por los cuales los vecinos valoran el nuevo parque metropolitano, pero por medio de esas mismas definiciones atribuidas por el discurso oficial al espacio público producen significaciones propias sobre el nuevo espacio.

La hipótesis de partida sobre una apropiación simbólica del espacio público, a través de la construcción de significados y de prácticas sociales, se constata de manera parcial en esta investigación. En la significación, los vecinos de San Juan de La Armenia conciben al parque metropolitano como espacio público por la presunción de los beneficios externos que su presencia trae al barrio, pero también porque es un lugar de acceso libre donde la comunidad puede reunirse, en lo que constituye un espacio practicado con otros vecinos, para distraerse en familia y hacer deporte. Hay apropiación del espacio público en ese sentido, por sus prácticas y por la disputa que mantienen con el municipio de Quito por un acceso directo y cercano del barrio al parque, que en la actualidad se mantiene separado y alejado. Sin embargo, el uso que hacen del parque contradice su representación simbólica de un espacio público idealizado, como si estuviera exento de contradicciones, como las propias, y descrito en sus relatos como un lugar de encuentro familiar y comunitario. ^g

Referencias

- Carmona, M. (2015). Re-theorising contemporary public space: a new narrative and a new normative, *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 8:4, 373-405, DOI: 10.1080/17549175.2014.909518 <http://dx.doi.org/10.1080/17549175.2014.909518>
- De Certeau, M. (1984). *The practice of everyday life*. Berkeley: University of California Press.
- Fairclough, N. (2004). *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. Nueva York: Taylor & Francis e-Library
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*, Londres y Nueva York: Longman. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, Londres y Nueva York: Longman.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid/A Coruna: Ediciones Morata/Fundación Paideia Galiza
- Franquesa S., A. (2002). Breve reseña de la aplicación del Análisis Crítico del Discurso a estructuras léxico-sintácticas. *Onomázein*: 449-462.
- Gramsci, A. (1975). *Cuadernos de la cárcel, edición crítica, Tomo V, Cuaderno 9*. Turín: Ed Einaudi,
- Hernández, D. y Reina, O. (2010). Elementos para una definición de una política de Información y Comunicación de Estado. En *Políticas de comunicación en el Capitalismo Contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires: CLACSO
- Hall, S. (1997). *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*. London: Sage Publications. Cap. 1, pp. 13-74. Traducido por Elías Sevilla Casas
- Hall, S. (2005). La importancia de Gramsci para el estudio de la raza y la etnicidad, *The Journal of Communication Inquiry*. 1986. 10 (2): 5-27, University of Iowa, School of Communication Studies. en *Revista Colombiana de Antropología, Volumen 41, enero-diciembre*. Popayan: Envió editores
- Hall, S. (1980). Codificar y Decodificar, en *Cultura, Media y Lenguaje*, London: Hutchinson. Pág. 128-138
- Mc Chesney, R. y Hernan, E. (1999). *Los medios globales. Los nuevos misioneros del capitalismo corporativo*. Madrid: Cátedra.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Ramalho, V. y Resende, V. (2011). *Análise de discurso (para a) crítica: O texto como material de pesquisa (Vol. 1)*. Campinas, SP: Pontes Editores.
- Salcedo Hansen, R. (2002). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE (Santiago)*, 28(84), 5-19. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400001>
- Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda y Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico. (2013). "Red Verde Urbana documento técnico". Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Van Dijk, T. (2005). Ideología y análisis del discurso. En *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social Utopía y Praxis Latinoamericana* N.º 29. (Abril Junio) pp. 9 – 36. Maracaibo: CESA - FCES
- Vieytes, R. (2009). *Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa, en Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.

Sobre el autor/ About the author

Mauro Larrea Paredes se ha formado en los campos de la investigación académica, opinión pública y comunicación estratégica. Periodista de prensa y televisión durante 10 años en la cobertura de temáticas urbanas, políticas y de coyuntura social. Ha sido consultor en proyectos de investigación y producción de herramientas de comunicación con jóvenes y adolescentes; también en procesos de gestión de riesgo. Fue becario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), y actualmente forma parte de una investigación sobre medios e institucionalidad pública.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Análise do processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte

Barreto, Wxlley Ragne de Lima

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (Brasil)

✉ wxlley@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-6828-8800

Ferreira Dias, Thiago

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (Brasil)

✉ tfdpe82@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-0749-5654

Documento recibido:

28 octubre 2021

Aprobado para publicación:

11 noviembre 2021

Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte. A base teórico-metodológica é o modelo de participação através da "Escada da Participação Cidadã", elaborado por Sherry R. Arnstein (2002). A metodologia adotada é de natureza descritiva-exploratória, auxiliada pelo Estudo de Caso como estratégia de pesquisa. Tendo como abordagem metodológica os métodos mistos, estratégia exploratória, dados qualitativos e quantitativos e documentos oficiais. Os resultados evidenciam que a participação social nesse processo se deu através de níveis de concessão de poder mínimo, sob a etapa Consulta, cujos atores sociais apenas ouvem e são ouvidos, mas com poder limitado no processo de decisão e sem que a mudança do status quo seja garantida.

Palavras-chave

Participação. Planejamento. Plano Plurianual. Política Pública. Rio Grande do Norte.

Resumen

This research aims to analyze the process of social participation of the Participatory Pluriannual Plan of the State of Rio Grande do Norte 2016-2019. Therefore, the methodological approach used in the work is that of mixed, which uses the Exploratory Strategy, through qualitative data and quantitative data, in addition to the use of documents made available by official entities took place through levels of concession of minimum power. Such a situation can be observed especially through the Consultation stage, in which social actors listen and are heard, but with limited power and without guarantees of the status quo changing.

Palabras clave

Participación. Planificación. Plan Plurianual. Política pública. Rio Grande do Norte.

Abstract

In this sense, this research aims to analyze the process of social participation of the Participatory Pluriannual Plan of the State of Rio Grande do Norte 2016-2019. Therefore, the methodological approach used in the work is that of mixed, which uses the Exploratory Strategy, through qualitative data and quantitative data, in addition to the use of documents made available by official entities took place through levels of concession of minimum power. Such a situation can be observed especially through the Consultation stage, in which social actors listen and are heard, but with limited power and without guarantees of the status quo changing.

Keywords

Participation. Planning. Pluriannual Plan. Public policy.

Introducción

O planejar no âmbito da literatura da Ciência Administrativa é apontado como uma das principais habilidades do administrador ou gestor, seja no setor público, privado ou terceiro setor (Chiavenato & Sapiro, 2003). Assim, o processo de planejamento é onde o governo formula e implementa suas diretrizes e objetivos através de seus órgãos e instituições que executam o planejamento governamental, que é concretizado por meio dos planos, programas e projetos que se transformam em políticas públicas que busca promover o bem-estar social da população (Ferreirinha, 2016; Oliveira, 2012).

Neste sentido, o planejamento governamental é uma atividade permanente da Administração Pública, e uma função essencial do Estado. E, como a passagem de uma visão tradicional para uma concepção estratégica do planejamento, passa-se agora a ser compreendido como o ato de definir no presente, situações e ações que ocorram ou possam ocorrer no futuro, buscando fugir do imprevisto total e conquistar os resultados esperados dentro da organização.

No entanto, existem algumas dificuldades para inserir a participação social no planejamento do setor público. De acordo com as reflexões de Avritzer (2013, p. 40), essas carências ou faltas são relativas, “[...] tanto a respeito de lacunas setoriais ou de distribuição desigual de oportunidades de participação quanto as relativas às heterogeneidades na qualidade dos processos – contribuem para limitar a efetividade da participação social” e para percepção de um descontentamento quanto aos canais de interação entre Estado e Sociedade. Dessa maneira, a ausência de padronização ou de modelos básicos de qualidade dificultam os processos participativos, os quais ainda encontram barreiras ou decisões tomadas em outros campos isentos à participação social.

E, para contornar essa situação, no final da década de 1980 e início da década de 1990, iniciou a implementação de instrumentos governamentais em que a população começa a ser chamada para participar e ser ouvida nas discussões sobre a construção do planejamento. É um momento importante onde o Estado abre suas portas para discutir com a sociedade suas ações, planos, programas e projetos. Um exemplo disto é o Orçamento Participativo (OP) que objetiva influenciar e estimular os cidadãos a apresentarem sugestões ou até mesmo decidirem sobre os orçamentos públicos. Dessa forma, Porto Alegre-RS, no ano de 1989, se consagrou como o precursor das experiências de democracia participativa no Brasil, alcançando êxito e ganhando notoriedade nacional a partir da implementação dessa tipologia de iniciativa participativa (Ferreira, 2016; Guerra & Tacconi, 2018).

Após a consagração das experiências do OP, recentemente inicia-se no país outro processo importante de dar voz e vez a população, que tem suas raízes dentro desse tipo de Orçamento, passado a ser conhecido por PPA Participativo ou Plano Plurianual Participativo (PPA-P), que parte da ideia de que o cidadão e os demais segmentos sociais devem colaborar para a construção de uma gestão pública eficiente e que almeja atender os anseios da coletividade (Ferreira, 2016).

As primeiras tentativas de experiências práticas de implementação do PPA-P, surgiram com o Governo Federal, durante o período 2004/2007 e 2008/2011, mas que, infelizmente, não surtiu efeito esperado pela sociedade, que mais uma vez ficou sem participar efetivamente da elaboração orçamentária nesses períodos, com resultados satisfatórios. Já, durante o governo seguinte (2012/2015), teve um amplo processo participativo, desde a sua fase de elaboração, até a sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação. Essas diferentes experiências, têm incentivado o surgimento de iniciativas dos entes subnacionais a desenvolverem e efetivarem práticas participativas, cada um com suas particularidades, como foi o caso do Rio Grande do Sul, Prefeitura de Santo André/SP, Bahia, Maranhão, dentre outros (Ferreira, 2016).

Dessa forma, a gestão pública passa a desempenhar um papel inovador no seu planejamento, quando insere a população como eixo basilar na gestão e no controle de suas ações governamentais. Para isso, o Estado deve inserir no seu planejamento uma metodologia participativa na elaboração das políticas públicas, observando que “[...] a participação do cidadão no planejamento possibilita ao governo maiores informações para subsidio às tomadas de decisões e avaliações (Oliveira; Oliveira; Vicentin, 2018, p. 2)

A partir desse cenário, Medeiros e Borges (2007, p. 68) afirma que o objetivo da “participação é o de possibilitar o contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, para possibilitar que estas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório”. Assim, essa participação envolve um comportamento expressivo dos cidadãos nas decisões e ações públicas, a partir de interesses e assuntos da coletividade de que sejam integrantes.

Seguindo esse contexto, o governo do estado do Rio Grande do Norte adotou um modelo proposto pelo Governo Federal para a elaboração do PPA 2016-2019 do RN, sendo construído diferentemente do plano anterior (2012-2015). Esse novo Plano visou, além de desburocratizar a atuação do Estado a inserção da participação social no processo de elaboração (Rio Grande do Norte, 2015). Dessa maneira, tornando-se a primeira experiência participativa na construção desse plano.

Esse aspecto participativo introduzido no planejamento governamental, por meio do PPA, é fundamental no ciclo da política pública, na qual podem acontecer fases distintas. Dessa maneira, “a participação pode ficar restrita apenas ao momento de prospecção de soluções, ou pode ser ampliada para o momento de decisão formal” (Secchi, 2010, p. 112). Torna-se fundamental que sejam construídos nesse processo, níveis máximos de participação ou níveis de poder cidadão, caso não ocorra, temos um recuo na luta e no diálogo social pela existência da “não-participação”, quebrando a relação entre Estado e Sociedade.

A partir dessa conjuntura de modificações na forma de planejar as políticas públicas da administração estadual, pretende-se analisar o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte, o qual deixa de ser uma ferramenta meramente orçamentária, operacional e de viés burocrático, para ser um planejamento gerencial, com caráter mais estratégico e, principalmente, de caráter participativo.

É a partir dessa conjuntura de modificações na forma de planejar as políticas públicas estaduais, inserindo uma lógica, ferramentas gerenciais e participativas, que surge uma inquietação que se transforma em questionamento: Como ocorreu o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte?

O objetivo geral deste estudo corresponde a analisar o processo de participação social no Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte. Seus objetivos específicos são: a) Descrever o processo de elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte; b) Analisar o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte.

O presente trabalho é relevante, pois analisa a participação social do PPA como fator essencial na transformação da gestão estadual, no qual a organização, a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação podem e devem contribuir para fortalecer a administração pública e, conseqüentemente, desenvolver as regiões e seus municípios, torna-se necessário para analisar esse novo contexto de planejamento na gestão pública.

Esse artigo contempla, além desta introdução, um referencial teórico (focado nos temas planejamento e participação), uma seção sobre os procedimentos metodológicos, uma parte voltada à apresentação dos resultados do estudo, outra centrada em suas análises, e, por último, as considerações finais.

Planejamento e participação social

O escopo da presente pesquisa faz uma abordagem teórica acerca do Planejamento na Administração Pública, perpassando sucintamente pela Administração Pública e Nova Gestão, seguindo pelo PPA como ferramenta de planejamento, e finalizando com o conceito de participação na gestão pública.

Planejamento na Administração Pública

A construção do Estado no Brasil sempre conviveu com problemas relacionados à gestão pública, ideia de uma condição de entropia na superfície do ambiente estatal, entre esse e a sociedade. No decorrer da história, especificamente a República Velha, percebeu-se que nossa administração pública era problemática, sendo marcada pelo estilo patrimonialista, que se renegava a inserir novos métodos, ferramentas e procedimentos organizacionais, que deveriam possibilitar a eficiência e eficácia da máquina administrativa e dos serviços públicos (Nogueira, 1998).

Toda essa conjuntura política iria desembocar na Revolução de 1930, que conseguiu eliminar o sistema oligárquico. No entanto, devido às circunstâncias para se firmar no poder, teve que incorporar os coronéis ao seu seio, por causa de diversos interesses políticos e econômicos aos quais teriam que combater. Assim, para sobreviver e se firmar no poder, essa nova fase teve que conviver com as velhas e novas conjunturas políticas. Neste sentido, compreende-se que esse “novo” sistema político-administrativo foi apoiado nas bases locais e nas particularidades da República Velha (Nunes, 1997).

A partir daí, passa-se a observar que, a Administração Pública buscar por uma modernização através de reestruturação para tornar a máquina administrativa mais eficiente e formar um plano de integração nacional. Realce que Di Pietro (2010) define a Administração Pública como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos e em sentido subjetivo como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Com isso, fica perceptível que a partir da Revolução de 1930, o planejamento ganha nível nacional com a ideia de uniformização para todo o país de seu uso, ao qual criaram ou utilizaram símbolos e mecanismos que tentavam por eliminar as identidades regionais e locais, no intuito de construir uma única identidade nacional, isto é, a ideia de nacionalismo, sem levar em considerações as potencialidades e particularidades regionais (Nunes, 1997).

Em 1964, com a instalação da Ditadura Militar, encerrou-se o processo de democracia no qual o país estava incidindo desde 1946. Esse novo regime, realizou medidas que centralizavam o poder, entre elas: o ingresso da intervenção do governo nos estados e municípios; executivo legislava através de decretos-lei; e, por fim, a extinção dos partidos políticos, com o cancelamento de seus registros (Nunes, 1997).

Nesse período, uma das metas implantadas foi a de um novo modelo de Estado, desenvolvimentista, como também, foi institucionalizada a reforma administrativa. Segundo Junquilha (2010), os militares iniciam uma nova fase reformista na administração do Brasil, visando à efetividade de suas ações gerenciais (Junquilha, 2010, p. 124).

Na década 1970, segundo Peter Evans (1993), o modelo de Estado adotado no país entra em crise, mas só no final dos anos 1970 se tornou evidente o estado desenvolvimentista intermediário. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. A desaceleração econômica mundial foi explicada por alguns entraves como a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada suas responsabilidades. A des-

ordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar social aplicada com relativo sucesso no pós-guerra, ou melhor, nos 1930 anos da década de ouro.

O tema da Reforma do Estado se insere em um projeto maior no Brasil, o da redemocratização do país. Já nos anos 1980, o processo de transição política foi caracterizado por um amplo conjunto de mudanças que conduziram muitos países latino-americanos, dentre eles o Brasil, a romper com o passado autoritário e instaurar regimes democráticos (Abrucio, 2006).

Assim, a partir das ideias e reformas baseadas na chamada Nova Gestão Pública (NGP) que começaram a surgir nos anos 1990, e que balizaram novos processos de transformações em diversos países, buscou-se o objetivo de atacar dois males burocráticos: a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. Para alcançar esses objetivos, “[...] sua proposta básica foi flexibilizar a administração pública e aumentar a accountability ou responsabilização governamental” (CLAD, 2000).

No tocante ao Brasil, pode-se dizer que não ficou de fora desse processo reformista que estava acontecendo pelo mundo. Para Sano e Abrúcio (2008, p. 64), o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), seguiu muitas das linhas básicas da Nova Gestão Pública”. Além disso, identifica-se que inúmeros governos a nível estadual adotaram depois essas novas formas de gestão.

Segundo Rodrigues (2005), a Nova Gestão Pública envolve um conjunto de práticas de gestão associadas à adoção de ferramentas administrativas oriundas no mundo da gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública bem como para melhorar as relações entre o Estado e a Sociedade.

Aqui no Brasil, na década de 90 foi marcada por uma crise discursiva, alimentada por dois projetos estruturantes: o Projeto Neoliberal e o Projeto Democratizante. O primeiro baseia-se num Estado Mínimo e Minimalista, o qual transfere suas responsabilidades para a sociedade; e, o segundo, centra-se na participação social, sendo o cidadão personagem central na transformação sociopolítica (Dagnino, 2004, p. 157).

Dessa maneira, tínhamos uma tradição do Planejamento Econômico Cepalino, no qual o Estado era Coordenador e Investidor. Com isso, os Planos dos anos 1950, 1960 e 1970 foram marcados pela ausência de disciplina fiscal, pelo voluntarismo, não formalizados em lei e dependentes do orçamento monetário, devido a uma conjuntura de expansão mundial vigente nesse momento. Assim, começa a haver um descolamento entre o planejado e o executado, baseado em outputs e não em outcomes (resultados). Só depois é que se começa a praticar o Planejamento Estratégico, inicialmente muito direcionado a ideia de Planejamento Econômico. Enfim, nossa tradição de planejamento no setor público é quase toda voltada para a dimensão econômica (Nunes, 1997; Dagnino, 2004; Rezende, 2008).

Partindo desse pressuposto, o planejamento pode ser entendido como “sinônimo de objetivar, pensar, sonhar, desejar e etc [...]” (Rezende, 2008, p. 15). Assim, planejar é uma ação intrínseca ao indivíduo, mesmo de forma cognitiva, em que utilizamos o planejamento para traçar metas, alcançar objetivos e obter resultados.

Para Oliveira (2012), o sentido de planejamento significa:

[...] a metodologia administrativa que permite diagnosticar e analisar situações atuais de estabelecer resultados pelas – objetivos e metas – a serem alcançados pelas organizações e de delinear ações – estratégias – para alcançar estes resultados, bem como estabelecer leis e normas – políticas – que servem de sustentação a esse procedimento administrativo (Oliveira, 2012, p. 41).

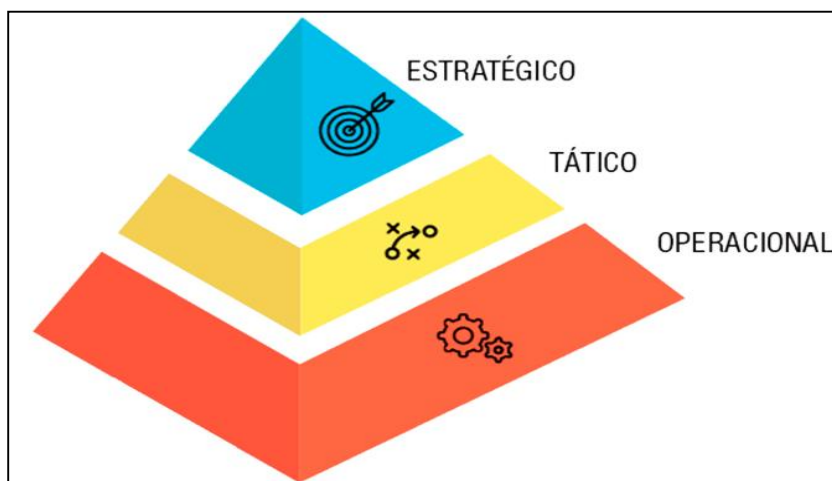
Neste viés, pode-se dizer que o planejamento na administração pública pode ser dividido em três níveis interligados e diferenciados entre si. Esses níveis são: Nível Estratégico, Nível Tático e Nível Operacional.

O primeiro que fica no topo da pirâmide é o nível estratégico, que envolve as decisões estratégicas tomadas por meio da elaboração do planejamento estratégico que segundo Oliveira (2012), é nele que se realiza os estudos macros e complexos da organização, tanto interno quanto externo, ou seja, é o que “[...] consolida a interação entre os aspectos externos ou controláveis e os aspectos externos ou não controláveis das organizações” (Oliveira, 2012, p. 43).

O segundo nível, refere-se ao tático e está no centro da pirâmide como intermediário, que corresponde às ações táticas do planejamento tático, focalizados em trabalho de área específicas e não com toda a organização, desdobrando as estratégias da organização em ações da área que serão realizadas no âmbito do dia-a-dia no próximo nível (Oliveira, 2012)

O terceiro e último nível é o operacional e está na base da pirâmide e é o que segundo Oliveira (2012, p. 44), “formaliza, os documentos escritos, os processos administrativos estabelecidos para o desenvolvimento da organização” de modo a tonar rotina administrativa que ao longo do tempo propiciará o alcance das estratégias organizacionais sob a batuta do nível tático.

Figura 1 - Níveis do Planejamento na Administração Pública



Fonte: Magoga, 2020.

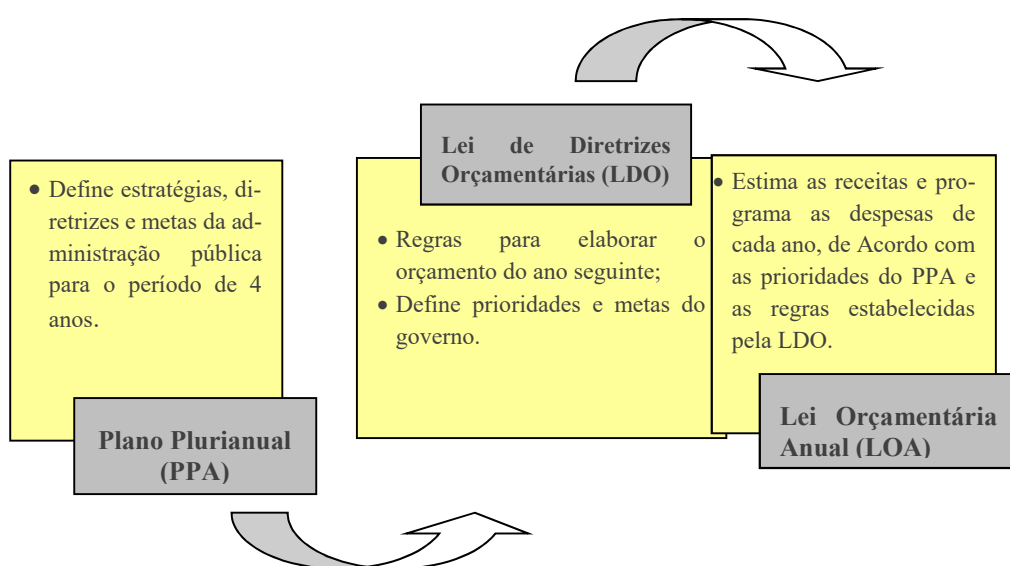
Já para Chiavenato e Sapiro (2003), o planejamento operacional é moldado para o processo de execução ou implementação de uma atividade ou operação específica de um setor ou organização, tendo uma duração de curto prazo, que se formaliza através de documentos escritos, processos e métodos de trabalho. Assim, a elaboração de um planejamento eficiente na administração pública requer uma interação entre esses três níveis de planejamento. Com isso, para que haja na administração pública um planejamento adequado de suas ações

públicas, torna-se fundamental um bom planejamento e execução das fases das políticas públicas a serem promovidas ou desenvolvidas.

O Plano Plurianual como Ferramenta de Planejamento

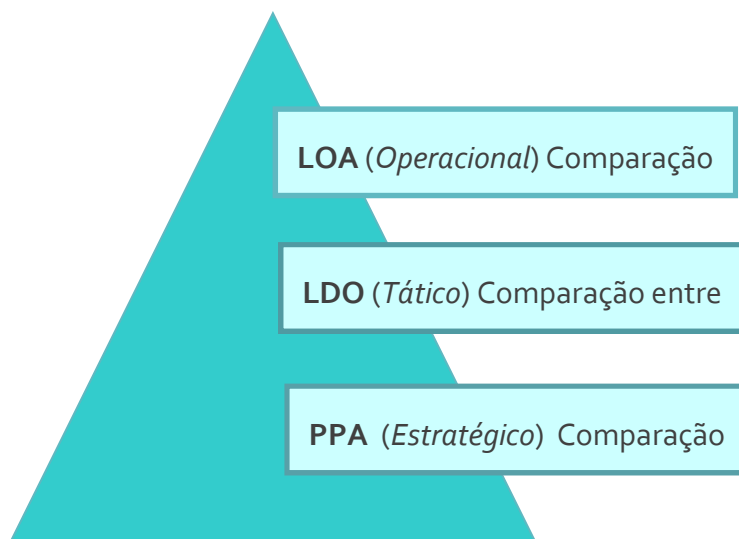
A Constituição Federal Brasileira (1988) viabilizou para o planejamento governamental, a ligação entre o planejamento e o orçamento, no qual o poder executivo passou a ter a atribuição de planejar, por meio da elaboração de instrumentos como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA), que tratam da vinculação entre o planejamento e o orçamento público. A seguir, a figura sintetiza a relação entre os instrumentos legais:

Figura 2 - Instrumentos do Planejamento Governamental



Fonte: ENAP, 2017, p. 17.

Figura 3 - Comparação entre o planejamento e o orçamento



Fonte: ENAP, 2017, p. 11.

Pensando no planejamento governamental, percebe-se que existe também uma interligação entre os níveis e os instrumentos de planejamento.

Numa visão de ciclo orçamentária, o PPA, a LDO e a LOA são as peças primordiais na elaboração e execução orçamentária brasileira. Essas ferramentas conduzem esse ciclo no Brasil e são intimamente interligadas, desenvolvendo um modelo conectado de planejamento e orçamento, devendo ser utilizado pelos três entes da Federação: Municípios, Estados e União. Além disso, segundo a ENAP (2017), esses instrumentos representam uma verdadeira 'pirâmide orçamentária', no qual consta na o PPA, no meio a LDO e no topo a LOA, conforme demonstrado na figura a seguir, que apresenta uma comparação entre o orçamento e o planejamento

Para se tornar mais compreensível, abaixo tem-se um quadro síntese que aborda os três instrumentos de planejamento, suas definições, vigências, prazos e quais os níveis de planejamento em que se enquadram.

Quadro 1 - Síntese dos Instrumentos de Planejamento

Instrumento	Definição	Vigência	Prazo	Nível
PPA	É o plano que estabelece as diretrizes, objetivos, programas e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal. Ele inicia no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e vai até o último dia do primeiro exercício financeiro do mandato seguinte.	4 anos	Médio	Estratégico
LDO	É a norma que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e define as metas fiscais.	1 ano	Curto	Tático
LOA	É o orçamento público propriamente dito. É discutida e aprovada todo ano, trazendo a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos.	1 ano	Curto	Operacional

Fonte: Elaborado a partir de ENAP, 2017.

Dessa forma, nosso objeto de pesquisa, o PPA, passou a ser o instrumento fundamental do planejamento governamental, por explicitar suas ações e finalidades para um período de médio prazo (quatro anos). Para isso, o seu processo de implementação deve seguir processos coesos e bem planejados para que se possa executar da forma pensada e desejada (Brasil, 2008, p. 114-118).

Giacomoni (2005, p. 200), destaca que o PPA é formado pela "[...] síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual".

Dessa maneira, torna-se importante que o PPA seja conduzido de forma flexível, para que suas modificações e ajustes reflitam sua própria necessidade e sirvam para retroalimentar o processo e as políticas públicas. A partir disso, Nascimento (2006, p. 81), diz que "por meio de seu acompanhamento e avaliação, torna-se possível a

verificação da efetividade na execução de seus programas e revisão dos objetivos e metas definidas inicialmente”.

Participação social na gestão pública

A Constituição Federal de 1988 é o marco inaugural da participação social desse período. O próprio contexto democrático nacional favoreceu a mobilização da sociedade para debater temas como descentralização, autonomia municipal, poder local e Reforma do Estado, mas o processo de transição vivenciado pela sociedade brasileira no período transformou a participação e a democracia participativa em temas centrais de discussão.

Nesse contexto de amplas reformas, cresceu, no mundo e no Brasil, o interesse na democracia participativa em paralelo à permanência e aperfeiçoamento das instituições da democracia representativa.

Se for fato que hoje o sistema político brasileiro preenche os requisitos mínimos de um sistema democrático, não significa que se tenha esgotado os componentes de uma democracia substantiva. Basta lembrar que as instituições políticas da democracia brasileira funcionam lado a lado a uma situação de ausência de direitos e de marginalização face à precária cobertura dos serviços básicos proporcionados pelo Estado. Com isso, uma parcela expressiva da sociedade ainda não desfruta da cidadania plena.

Podemos argumentar que a questão democrática vai além da consagração das regras formais que legitimam o regime, ou seja, não basta conquistar a consolidação das “regras do jogo”, implantando os princípios e fundamentos da ordem democrática formal. Então se torna importante que a sociedade entenda tais regras, os indivíduos estejam habilitados a participar, como também, que o Estado busque equacionar o déficit de capacidade de gestão em produzir resultados socialmente desejados, em outras palavras, que aumente a sua governança.

O cumprimento das duas condições significa retomar a importância do conteúdo social e político da democracia e ampliar os direitos de cidadania. É fundamental a construção de espaços públicos, nos quais o cidadão comum se incorpore aos processos de formulação, decisão e fiscalização das políticas públicas e que possa se afirmar o controle social sobre a gestão pública. Esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil.

Assim, podemos afirmar que, “a ênfase à participação na agenda democrática se traduziu na proposição e instituição de mecanismos de formulação e gestão de políticas públicas baseadas no envolvimento de representantes da sociedade civil...” (Farah, 2006, p. 46).

Então, quanto maior a participação da sociedade, maiores as chances de se traduzir a vontade popular e produzir resultados positivos nas condições de vida da população. É importante ressaltar que, na concepção dos atores da democracia participativa, são os espaços públicos que propiciam uma efetiva participação e alargamento da cidadania, devendo ser criados sob a premissa da inclusão, ou seja, voltados para empoderamento dos marginalizados e para o reconhecimento das diferenças (Farah, 2006, p. 65).

Quando se amplia o acesso da população às informações sobre propostas, decisões, ações e recursos governamentais, cria-se uma condição mais favorável a uma efetiva accountability da parte dos governantes.

Nos estudos recentes sobre a participação social posta em prática no Brasil (conselhos, conferências, fóruns, orçamentos participativos, etc.) é possível observar um esforço de articulação entre participação e represen-

tação. Os mecanismos de participação não devem se contrapor aos mecanismos formais da democracia representativa. Em outras palavras, participação e representação podem e devem ser vistos como complementares na busca do aperfeiçoamento da democracia.

Neste sentido, para uma análise mais efetiva e coesa sobre a participação social no Plano Plurianual 2016-2019 do Rio Grande do Norte, será tomada como referência a “Escada da Participação Cidadã” elaborada por Sherry R. Arnstein (2002), que apresenta os tipos de participação e de “não-participação”. Essa tipologia conceitual e metodológica possui oito níveis que podem auxiliar na análise dessa temática.

Quadro 2 - Escada da Participação Cidadã

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein, 2002, p. 5.

O primeiro nível é classificado por “não-participação” que contempla os dois primeiros degraus da escada são (1) Manipulação e (2) Terapia. Esses degraus representam os níveis de “não-participação” contraposição à genuína participação. Segundo Arnstein (2002, p. 5), “seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes”.

No segundo nível que representa a “concessão mínima de poder”, se encontram os degraus (3) Informação, (4) Consulta e (5) Pacificação. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos. É importante frisar que, quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o “[...] poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há “músculos”, ou seja, não há garantia de mudança do status quo” (Arnstein, 2002, p. 5-6). Já o último degrau desse nível, que é a (5) Pacificação, consiste “simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada estão níveis de poder cidadão com degraus crescentes de poder de decisão” (Arnstein, 2002, p. 5-6).

O terceiro e último nível da escada representa o “poder do cidadão”, onde estão os degraus (6) Parceria, (7) Delegação de poder e (8) Controle cidadão. Aqui, os cidadãos podem participar de uma (6) Parceria que lhes “[...] permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, (7) Delegação de poder e (8) Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial (Arnstein, 2002, p. 6).

Portanto, é destacável que, essa escada de oito degraus é uma simplificação que auxilia na compreensão, análise e ilustra a questão da participação na tomada de decisão: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Além disso, ajuda a desvendar e entender tanto a participação do cidadão, quanto o grau permitido de participação pelo poder público.

Procedimentos metodológicos

Objetivando uma maior compreensão acerca do processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Rio Grande do Norte, o presente trabalho possui natureza descritiva-exploratória e método misto (quali-quantitativo). Assim, conforme as análises de Collins e Hussey (2005) a respeito da pesquisa exploratória, observa-se que ela pode ser considerada como aquela que é “realizada sobre um problema ou questão de pesquisa quando há pouco ou nenhum estudo anterior em que possamos buscar informações sobre a questão ou o problema” (Collins e Hussey, 2005, p. 24).

Dessa forma, o presente trabalho exige uma abordagem de análise que Creswell (2010, p. 238), caracterizada como uma pesquisa que emprega análise dos métodos mistos, a qual permite uma interligação entre os enfoques qualitativos e quantitativos, utilizando os potenciais dessas metodologias, conferindo maior credibilidade aos cruzamentos de dados e informações e, assim, transformando-as em uma construção uniforme (Creswell, 2010, p. 238).

A estratégia de métodos mistos utilizada foi a Estratégia Exploratória Sequencial. Inicialmente, ela utiliza uma fase de coleta e de análise dos dados qualitativos e, em seguida, ocorre a segunda fase de coleta e de análise dos dados quantitativos, que é realizada sobre os resultados da fase qualitativa. O maior peso é conferido à primeira fase e os dados são ajustados por sua vinculação entre a análise dos dados qualitativos e a coleta dos dados quantitativos. Dessa forma, fica evidente que o objetivo dessa estratégia é empregar os dados e resultados quantitativos para auxiliar na compreensão dos dados qualitativos (Creswell, 2010, p. 248). Esses dados quantitativos advêm do levantamento documental, em especial dos formulários das oficinas temáticas, dos quais foram realizadas Análises Exploratórias de Dados - AED.

Assim, para proporcionar mais relevância e coerência ao trabalho, a pesquisa teve como subtipo o Estudo de Caso que se refere a uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores e setores (Yin, 2001, p. 10).

Quanto a abrangência do estudo utilizou-se o tipo amostral não probabilístico e, como subtipo, uma amostra por julgamento. Dessa forma, de acordo com Mattar (2001), a amostra não probabilística pode ser entendida como a escolha das partes da “[...] população para compor a amostra depende ao menos em parte do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo. Não há nenhuma chance conhecida de que um elemento qualquer da população venha a fazer parte da amostra” (Mattar, 2001, p. 226). Ainda de acordo com Mattar (2001), a seleção de amostras por julgamento é “[...] realizada de acordo com o julgamento do pesquisador. Se for adotado um critério razoável de julgamento, pode-se chegar a resultados favoráveis” (Mattar, 2001, p. 227-229).

A partir daí, decidimos que a unidade de análise seria o PPA 2016-2019. Dentro do universo pesquisado houveram seis entrevistados, mas levamos em consideração uma categoria de unidade de análise a partir da visão do Estado (subdivididos no campo Político e Técnico), e da visão da Sociedade (Conselhos Estaduais). Abaixo, apresentamos um resumo do perfil das categorias em estudo:

Quadro 3 - Perfil das categorias de análise dos atores entrevistados

Categoria	Subcategoria	Função	Representação	Planejamento
Estado	Político	Secretário	SEPLAN	Estratégico
	Técnico	Coordenador	SEPLAN	Tático
	Técnico	Técnico	SESED	Operacional
Sociedade	Conselho	Presidente	Educação	Estratégico
		Presidente	Saúde	
		Vice-Presidente	Assistência	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

No tocante à primeira categoria, foram entrevistados três profissionais especializados ou responsáveis pela elaboração e implementação dessa peça de planejamento, envolvidos no processo de elaboração e execução.

Já na segunda categoria, trabalhamos com três representantes/presidentes de Conselhos Estaduais do RN da época. A escolha por estes conselhos emerge devido a eles exercerem políticas públicas estratégicas do governo à época, por estarem preconizados na Constituição Federal e possuírem recursos de transferência federal.

Para a coleta de dados, foram necessárias informações obtidas através da coleta de dados primários e secundários (Mattar, 1996, p. 48). Assim, realizamos também uma pesquisa documental (bibliográfica, documentos oficiais e internet), fotografias, entrevistas semiestruturadas e observação participante, (diário de campo). Tanto a coleta quanto a análise dos dados foram iniciadas na SEPLAN/RN.

Para organização e interpretação das informações foi a análise de conteúdo, no qual foi utilizado um conjunto de ferramentas metodológicas que atuam de forma objetiva e sistemática de descrição e se aplicam a discursos diversos, permitindo a interação entre pesquisador e o produto, autor e texto (Richardson, 1999, p. 222-223). Assim, os resultados da pesquisa foram analisados através da análise dos dados quantitativos e qualitativos – este por meio de análise de conteúdo.

Assim, a categorização é uma intervenção classificatória de elementos constitutivos, de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento de acordo com o gênero, segundo os padrões antecipadamente determinados (Bardin, 2011, p. 145-146).

No tocante à análise quantitativa, utilizamos a Análise Exploratória dos Dados (AED), que consiste em “[...] resumir e organizar os dados coletados através de tabelas, gráficos ou medidas numéricas, e a partir dos dados resumidos procurar alguma regularidade ou padrão nas observações (interpretar os dados)” (Reis e Lino, [s.a], p. 7). E, a escala de mensuração utilizada foi a escada de participação cidadã, que representa o quanto de informação cada variável apresentou. Foi utilizada essa escada, composta pelos níveis ou tipos de “participação” e de “não-participação”, que possui oito níveis e auxilia na análise dessa temática (Arnstein, 2002, p. 5).

Seguindo o coração da análise de conteúdo, entrevistas foram gravadas e transcritas. As informações, originárias de falas e documentos, foram organizadas sob o norte das categorias e interpretadas. Os dados quantitativos foram colocados na ferramenta Excel e, posteriormente, tabulados, interpretados e analisados. Tais atos permitiram a efetivação de inferências, que serão detalhadas a seguir.

Análise e interpretação dos resultados

Nesta seção, iremos analisar e apresentar os resultados da pesquisa sobre o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Rio Grande do Norte. Inicialmente, analisamos os dados quantitativos por meio da segmentação dos participantes das oficinas temáticas realizadas durante esses encontros. Por último, apresentamos os resultados da pesquisa qualitativa através da análise dos dados coletados.

Características do perfil dos participantes do processo de Elaboração do PPA 2016-2019

Localizado na região do Nordeste brasileiro, o estado do Rio Grande do Norte possui território de 244.567 km² e população estimada em 2020 foi de 3.534.165 habitantes, o que determina uma densidade demográfica de 59,99 indivíduos por km². Nota-se que em 2010, 77,81% da população está concentrada na zona urbana e 22,19% na zona rural, possuindo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,684, estando no 16º lugar no ranking nacional. (IBGE, 2020).

Dessa forma, para uma categorização dos participantes dos 10 Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do RN, optou-se pela seguinte classificação: para o grupo da Sociedade, foram incluídas representações da sociedade civil organizada (associações, estudantes, professores, movimentos sociais, pessoas que se identificaram como participante), Setor Público (representantes dos municípios – poderes executivo e legislativo; estaduais – poderes executivo, legislativo; e, federal – representantes de instituições e representantes de ministérios federais) e Setor Privado (representantes de setor privado como empresários e comerciantes). Assim, os dados quantitativos apresentam as características do perfil dos participantes desse processo de elaboração, cujas informações servem de pano de fundo para aprofundar a pesquisa qualitativa.

A partir das imagens abaixo, demonstra-se a realização da abertura do evento nos territórios (Seridó) e foto da oficina (Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte) nos quais a sociedade civil esteve presente, mesmo que seja em maior ou menor grau, a depender do local. Esse grau de participação pode ser considerado pelo nível de engajamento cívico, característico de algumas regiões do Estado. Verificou-se elevado quantitativo de pessoas no evento de abertura no Seridó, que é uma região conhecida pelo seu potencial participativo.

É importante frisar que esses Encontros Territoriais tinha um público estimado de 200 participantes para cada território. Apesar da mobilização realizada pela SEPLAN/RN em período que antecedeu o evento, o público presente foi inferior ao previsto. Dessa maneira, se fossem realizados 10 encontros e a perspectiva era de 200 participante em cada, teríamos uma previsão de 2.000 mil pessoas. Entretanto, isso não ocorreu, podendo ser constatado logo a seguir na Tabela 1.

Tabela 1 - Percentual dos participantes das Oficinas Temáticas, dos Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019

Território	Sociedade	%	Setor Público	%	Setor Privado	%	Total	%
Agreste Litoral Sul	37	41%	53	59%	0	0%	90	100%
Sertão do Apodi	25	41%	33	54%	3	5%	61	100%
Alto Oeste	26	39%	40	61%	0	0%	66	100%
Assu-Mossoró	34	46%	40	54%	0	0%	74	100%
Potengi	18	41%	26	59%	0	0%	44	100%
Trairi	26	42%	36	58%	0	0%	62	100%
Mato Grande	31	49%	32	51%	0	0%	63	100%
Seridó	59	53%	52	47%	0	0%	111	100%
Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte	18	35%	34	65%	0	0%	52	100%
Terras Potigüares	44	31%	97	68%	1	1%	142	100%
TOTAL	318	41,5%	443	58%	4	0,5%	765	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Aqui o enfoque está em perceber até que ponto o percentual de participação dos integrantes da categoria da Sociedade foi representativa, isto é, a relação quantitativa de presença das “[...] organizações do terceiro setor que são as organizações não-governamentais, as fundações privadas e as entidades filantrópicas” em relação as demais categorias (Secchi, 2010, p. 93).

A Tabela 1 que traz na sua essência um panorama quantitativo da presença nos Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019, evidenciando os territórios e o percentual de cada categoria nas oficinas temáticas, demonstra o reduzido número de cidadãos que se fizeram presentes aos eventos, o que denota fragilidade na ampliação da participação da sociedade no planejamento público.

Como a previsão de 200 participantes por encontro, sendo que o total geral chegaria a um quantitativo de 2.000 mil pessoas, fica perceptível que a meta para atingir o objetivo não foi alcançada. Verifica-se que o alcance da meta total prevista para a quantidade de participantes chegou a 38%, expresso pela presença de 765 de todas as categorias. Assim, faltaram o equivalente a 1.235 pessoas, que correspondia a 62% do previsto. Com isso, constata-se o baixo percentual de participação social nos eventos que deveriam promover o diálogo com a sociedade e, conseqüentemente, a possibilidade de contribuição de parte da população na inserção de demandas no planejamento estadual, o que poderia aproximar o PPA em convergência com os anseios da sociedade. Abaixo, detalha-se o percentual de participação por categoria nos referidos encontros, especificamente, nas oficinas temáticas dos Encontros Territoriais.

Os Encontros Participativos nos Territórios ocorreram durante o mês de junho de 2015, e percorreu todas as regiões do estado, totalizando 10 encontros que foram idealizados como espaços de diálogos para a população apresentar suas sugestões a serem incorporadas ao planejamento a serem expressas no PPA. Abaixo, apresenta-se o cronograma de realização dos referidos encontros.

Tabela 2 – Cronograma dos Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019, durante o mês de junho de 2015.

Nº	Território	Município Sede	Data	Total de Participantes
01	Agreste Litoral Sul	Canguaretama	02/06	90
02	Sertão do Apodi	Apodi	09/06	61
03	Alto Oeste	Pau dos Ferros	10/06	66
04	Assu-Mossoró	Mossoró	11/06	74
05	Potengi	São Paulo do Potengi	15/06	44
06	Trairi	Santa Cruz	16/06	62
07	Mato Grande	João Câmara	17/06	63
08	Seridó	Caicó	22/06	111
09	Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte	Angicos	25/06	52
10	Terras Potiguares	Natal	26/06	142
TOTAL				765

Fonte: elaborado a partir de Rio Grande do Norte, 2015, p. 15.

Observando a Tabela 2 é possível confirmar baixa representatividade em grande parte dos territórios, com números poucos expressivos de participantes. Além disso, os números ainda não apresentam uma classificação das categorias presentes nesses eventos. É mister ressaltar que, devido a elevada importância que esses momentos teriam, tanto na questão do planejamento e das políticas públicas quanto para ampliar os espaços de diálogo com a sociedade, melhorando a relação entre Estado-Sociedade, tornou-se um pouco frustrante por não alcançar o número de previsto de indivíduos.

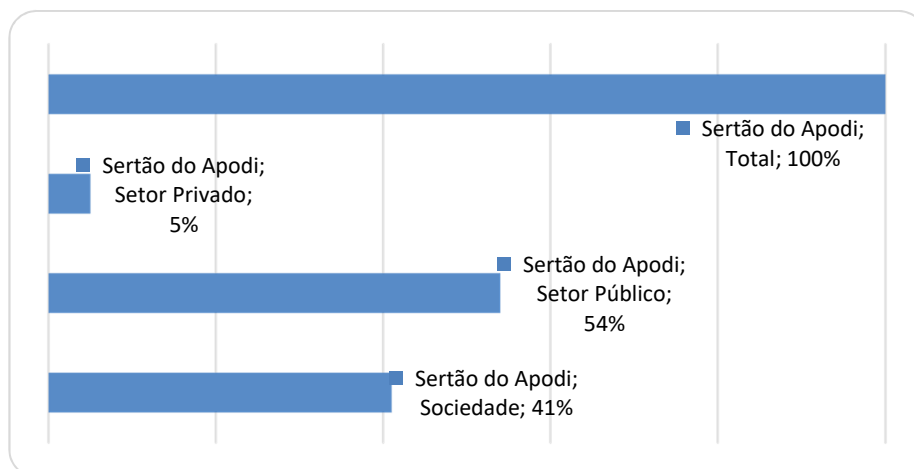
Com o convite para a sociedade participar dos debates nos espaços de diálogos dos encontros territoriais, em que ela poderia apresentar seus problemas, demandas e interesses coletivos, emerge um “[...] conjunto de expectativas gerado pela governança pública. Dessa maneira, devido a sua defesa de interesses, entendidos como coletivos, as organizações não-governamentais são chamadas para participar...” (Secchi, 2010, p. 93-94). Entretanto, nesse caso, convocada apenas para consulta e não para a tomada de decisão, como na implementação da política pública.

A partir desse contexto, identifica-se dentre os 10 Encontros Participativos ocorridos nos Territórios do estado do Rio Grande do Norte, três territórios nos chamam atenção devido à presença elevada, sendo três fatores observados nas oficinas temáticas: o quantitativo de atores representantes do setor privado, da sociedade e público.

Um desses encontros, cujo o maior quantitativo do setor privado foi identificado no segundo Encontro Participativo ocorrido no Território Sertão do Apodi, no município de Apodi, no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que contou com um total 61 participantes, sendo 41% da sociedade, 54% do setor público e 5% setor privado.

A partir dos dados, constata-se que a representatividade maior é do setor público, que concentra os integrantes dos três entes federados. Mas, um fator que chamou atenção foi o percentual de participantes do setor privado que foi de 5%. Em termos percentuais, foi o maior já registrado nesses encontros. Com esses dados, torna-se evidente que a representatividade da sociedade civil não conseguiu ultrapassar a representação estadual, quando que para ser um processo participativo efetivo, a categoria social deve ser superior ou igual as demais, para assim poder apontar uma possibilidade de equilíbrios de forças, porém ressalvamos que quantidade nem sempre reflete em qualidade e poder de barganha em inserção das demandas, pois há aspectos de poder na arena pública de decisão.. Abaixo, podemos verificar com mais clareza a partir da representação gráfica.

Gráfico 1 - Percentual de participantes nas oficinas temáticas por categoria de atores, no Território Sertão do Apodi, 2015

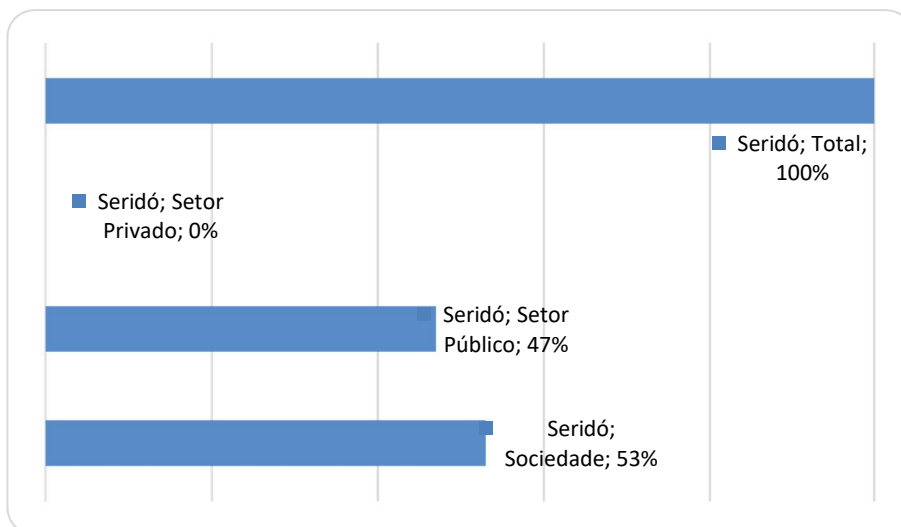


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

No caso do Encontro, cujo o maior quantitativo de representantes do setor da sociedade foi verificado, no oitavo Encontro Participativo no Território Seridó, no município de Caicó, na UFRN, que totalizou um número de 111 integrantes, sendo que a categoria da sociedade apresentou um percentual de 53%, setor público 47% e o setor privado sem representação, apresentando 0%. Aqui, constata-se que os Encontros Territoriais deveriam ser superioridades na presença da sociedade, pois esses eventos foram desenhados, inicialmente, para construir momentos em que os cidadãos, hegemonicamente, apresentariam suas demandas, no entanto, não foi o que se constatou nos demais territórios. Dessa maneira, demonstra os limites encontrados na realização desses eventos em promover a ampliação do debate público com a sociedade, em que apenas o Seridó foi o único, entre os 10 (dez), a alcançar a superioridade da participação social em detrimento das outras categorias. Abaixo, tem-se a representação gráfica que demonstra os percentuais alcançados neste território.

É notório que o encontro promovido neste território, foi o segundo maior número registrado de participantes e, que nele foi identificado, a partir do gráfico abaixo, onde ocorreu o maior percentual geral de representatividade da categoria da Sociedade, além de ter o menor percentual de presença do setor público. Isso é justificado pela característica da região que detém um engajamento civil bastante atuante e conhecido no estado, como também, pode ter sido pelo fator de uma articulação maior responsável "por articular, junto às prefeituras a participação tanto do governo municipal quanto das organizações sociais e associações, devido a minha relação com a região e ao conhecimento pessoal com vários gestores municipais" (Diário de Campo, 20 de outubro de 2020).

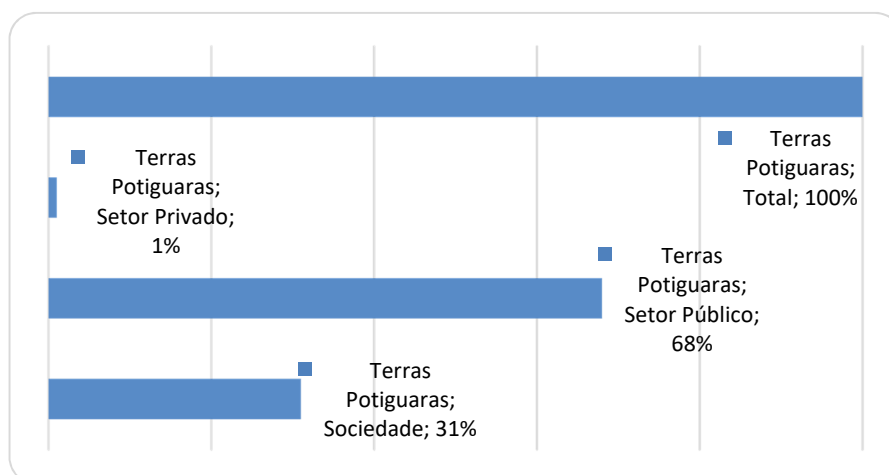
Gráfico 2 - Percentual de participantes nas oficinas temáticas por categoria de atores, no Território Seridó, em 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Já, o Encontro que obteve o maior percentual de representantes do setor público foi apurado no décimo e último Encontro Participativo, no Território Terras Potiguaras, no município de Natal, na Escola de Governo Dom Eugênio de Araújo Sales, no Centro Administrativo do Estado, com um total de 142 pessoas participando das oficinas temáticas. Desse total, a categoria da sociedade apresentou um percentual de 31%, setor público 68% e setor privado 1%. Entretanto, percebe-se que foi o encontro que teve o maior número de pessoas presentes nas oficinas temáticas, no entanto, foi o território com menor percentual de representação da sociedade civil, mesmo sendo realizado na capital potiguar, na qual existem inúmeras organizações sociais.

Gráfico 3 - Percentual de participantes nas oficinas temáticas por categoria de atores, no Território Terras Potiguaras, 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Dessa maneira, isso aconteceu devido a fatores que limitam a presença e/ou promovem a publicidade do evento, tais como: restrita divulgação nos meios de comunicação – falado e escrito -, mobilização efetiva e

convites estendidos a todas as representações da sociedade civil (associações, cooperativas, conselhos, sindicatos, etc.). Ou seja, houve falha no processo de articulação, mobilização e divulgação dos eventos, para que a sociedade participasse desse momento. Assim, perpetua a concepção de “cima para baixo” (top down), em que o setor estatal planeja de forma “unilateral”, dominando o jogo de interesses e, elaborando e executando as políticas públicas de acordo com a sua vontade. A seguir, por meio da representação gráfica, pode-se constatar a baixa representatividade da sociedade e a superioridade do setor público.

Um dos fatores para que esse território obtivesse o maior percentual de representação da categoria Setor Público, foi o fato de que os serviços dos estados se concentram na capital e que o encontro foi realizado no Centro Administrativo do Estado, facilitando assim a presença em massa dos técnicos estaduais, das secretarias e órgãos públicos. Além disso, é importante ressaltar que houve a presença do setor privado, mas que ficou bem abaixo da representação do Sertão do Apodi que obteve 5% desse segmento.

No entanto, a participação da sociedade foi muito aquém do esperando nos eventos territoriais e do que seria necessário para classificar uma participação ampliada, havendo assim, uma participação limitada ou restritiva. Isso inviabiliza o processo representativo e participativo, se distanciando do seu objetivo principal, que é trazer a sociedade para participar da elaboração do planejamento público, onde se amplia os canais e espaços de diálogo com a sociedade e da construção das políticas públicas, que visam melhorar os serviços públicos e melhorar a qualidade de vida do cidadão. A partir dos dados abaixo, constata-se a superioridade da representação da categoria do Setor Público em detrimento da Sociedade, que limita o processo participativo em estudo.

Tabela 3 - Percentual geral, por categoria de atores, nas oficinas temáticas dos Territórios do RN, em 2015.

Categoria	Quantidade	Percentual
Sociedade	318	41,5%
Setor Público	443	58%
Setor Privado	4	0,5%
Total	765	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Dessa forma, no total geral, tem-se um quantitativo de 765 participantes presentes nas oficinas temáticas, sendo este apresentado por categoria: no tocante a Sociedade Civil, tem um número de 318 pessoas, que representa um percentual de 41,5%, em relação ao total geral. Já na categoria do setor público, o quantitativo de participante foi bem expressivo com 443 pessoas participando das oficinas, o que representa 58% do total. Por último, a categoria do setor privado, tem uma representação de 4 pessoas (em dois territórios), expressando apenas 0,5% do total geral.

A partir dos dados apresentados, verifica-se que a prevalência do setor público sobrepõe o protagonismo da sociedade civil organizada, dificultando ao processo participativo alcançar níveis de poder cidadão, que são de graus mais elevados na escada de participação cidadã proposta por Sherry Arnstein (2002). O que se pode perceber é que a sociedade foi convocada apenas para a consulta e, posteriormente, não teve retorno de quais demandas foram inseridas no planejamento governamental. Assim, o que ocorreu, de certa forma, foi a viabilidade de níveis de concessão mínima de poder, por meio da consulta popular, reforçando a ideia que “[...] eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder (Arnstein, 2002, p. 5).

Dessa maneira, é perceptível, de acordo com Leonardo Secchi (2010, p. 93), que não há uma governança pública que seja efetivada pelas “[...] parcerias público-privadas, coordenação inter-organizacional de implementação de políticas públicas e com mecanismos participativos de deliberação e avaliação das políticas públicas”.

Mesmo com os esforços realizados para a mobilização dos atores sociais efetuada pela SEPLAN/RN em período que antecedeu o evento, enviando convites para autoridades, técnicos municipais, representantes da sociedade civil e lideranças representativas do Território, bem como divulgando através da internet e redes sociais, o público presente foi bem inferior ao previsto. Consideramos como causas prováveis o pouco conhecimento acerca do Plano Plurianual, o incipiente processo de participação na elaboração do planejamento estadual, bem como a importância da participação social neste processo e, principalmente, a falha no processo de articulação, mobilização e sensibilização dos atores e a divulgação ampliada desse processo nos meios de comunicação, tanto escrito quanto falado, dificultando o conhecimento desse momento importante de participação e planejamento público, por parte do cidadão.

Concluindo, essas reflexões obtidas pela pesquisa quantitativa realizada por meio da caracterização percentual do perfil das categorias em estudo, ou seja, o entendimento da representatividade dos segmentos estudados, revela a baixa participação da sociedade nas oficinas temáticas, em relação a categoria do Estado, sinalizando níveis de concessão mínima de poder ou de uma participação “parcial ou camuflada”. Além disso, essas informações serviram de pano de fundo e ajudaram a endossar os resultados da pesquisa qualitativa, apresentados no próximo subtópico, verificando se houve ou não participação e qual o nível de participação cidadã.

Percepção dos atores sobre a participação social no processo de Elaboração do PPA 2016-2019

Esses encontros territoriais foram marcados pela presença de diversos atores da sociedade, que foram ouvidos acerca das suas demandas. Esses atores se preocuparam, identificaram e apresentaram problemas públicos. Assim, “um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridade de atuação” (Secchi, 2010, p. 35). Se esse problema apresentando nos espaços de diálogo com a sociedade foi tomado como prioridade, ele possivelmente entrará na agenda governamental. Essa lista de prioridades é conhecida por “agenda”.

Para entendermos melhor a concepção e desenvoltura da sociedade nesses eventos governamentais ditos como participativos, tornou-se essencial, inicialmente, a realização de entrevistas com atores qualificados que participaram desse processo, tanto da categoria do Estado (Representação Política e Técnica) quanto da Sociedade (Representantes dos Conselhos Estaduais), já denominadas no item da metodologia.

Quanto aos integrantes da categoria do Estado, foi questionada o porquê de o Estado resolver inserir no seu planejamento uma metodologia participativa na elaboração das políticas públicas, observa-se que “[...] a participação do cidadão no planejamento possibilita ao governo maiores informações para subsidio às tomadas de decisões e avaliações (Oliveira, Oliveira, Vicentin, 2018, p. 2), mas, que nem sempre isso aconteceu ou apenas serve para cumprir uma norma ou regra. Neste sentido, o Entrevistado Político 1, afirma que foi devido a “princípios de um governo que valorizou o diálogo com a sociedade civil”. Já na visão do Entrevistado Técnico 1, representante da subcategoria Técnico, afirma que “[...] a equipe técnica da COPLAC defendia já a participação social no planejamento público estadual por entender que a sociedade oferece legitimidade ao processo, e opina sobre as políticas públicas a serem implementadas”.

Por outro lado, os representantes da categoria Sociedade, Conselho 2 e Conselho 3, apresentam outros argumentos, direcionados a aspectos constitucionais e legais, em que as gestões precisam desenvolver canais de

diálogo com a sociedade para que esta possa participar de todo o ciclo das políticas públicas e, não seria diferente para o processo de elaboração do PPA em estudo. Desse modo, o Conselho 2 relata a obrigatoriedade legal de inferir a população nas discussões públicas, e assim “[...] o que fez o governo do estado da época foi definir essa metodologia de participação, tá claro que foi o cumprimento da lei e de fazer com que a população esteja discutindo naquilo que é de seu interesse e direto”. Complementando essa reflexão, o Conselho 3 diz que esse alinhamento deve estar de acordo com a Constituição de 1988, onde prevê a garantia da participação da sociedade no ciclo das políticas públicas, nos três níveis de governo. Assim, relata que é nesse contexto que se propôs “[...] criar e aprimorar mecanismos de participação pró-ativa da cidadania no âmbito da gestão pública, reforçando o espírito democrático da gestão governamental, com transparência e legitimidade na construção do Plano Plurianual 2016-2019”.

É evidente que, o governo não iniciou esse processo participativo no RN apenas porque possuía o desejo de implantá-lo, mas que existem mecanismos legais expressos, principalmente da Constituição Federal de 1988, orientam que a realização do planejamento governamental para a construção das políticas públicas devem primar pela inserção da sociedade em todo o seu ciclo e, só assim, poderá ser considerado participativo.

Neste sentido, é importante que o governo do Estado disponibilize meios para a participação social no seu planejamento governamental, no caso em tela foi uma busca por incrementar a participação de forma descentralizada. Assim, de acordo com Oliveira; Oliveira; Vicentin (2018, p. 2) essa participação deve ocorrer “na elaboração dos instrumentos de Planejamento e Orçamento do Governo – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual – devem ser realizadas audiências públicas, para a apreciação e discussão da sociedade”. Além disso, esses autores também informam que o governo federal foi o precursor nessas experiências participativas.

Contudo, além de disponibilizar ferramentas e espaços de debate, a gestão deveria fortalecer a mobilização da sociedade a participar do processo de planejamento. Não basta apenas criar, se não há divulgação e incentivo, essa ação não será efetiva e não surtirá os efeitos que se espera de uma gestão participativa. Um exemplo disso aconteceu nos Encontros Territoriais do PPA Participativo 2016-2019 do RN, cuja mobilização e divulgação não foram suficientes para atingir a meta de participação social que era de 200 pessoas por encontro, em cada território. Com isso, o processo de diálogo com a sociedade se tornou frágil, frustrando a previsão estimulada e dificultando a ampliação de uma participação cidadã.

Nesse sentido, a ineficácia da articulação nos territórios e a representatividade nas oficinas, foi constatada pela pesquisa quantitativa, em que um total estimado de 2.000 mil pessoas a estarem presentes nas oficinas temáticas, apenas compareceram 765 pessoas. Por meio dos dados, a previsão atingiu o equivalente a 38% de participantes e, destes, estão as três categorias (sociedade, setor público e setor privado), evidenciando a baixa presença da sociedade nos eventos. Além disso, ficaram faltando um total de 1.235 mil pessoas, do que estava previsto, equivalendo a um total de 62% do planejado. Dessa maneira, por meio das várias falhas já citadas nesse estudo, se constata que um dos fatores para essa baixa representatividade é a pouca participação social, devido a mobilização e divulgação desse processo.

Assim, essa participação deveria acolher “[...] as sugestões e recomendações oriundas das instâncias participativas e as materializar na prática, por meio do adequado desenho das políticas e do aporte de recursos humanos e financeiros suficientes para sua execução (Costa e Cunha, 2010, p. 551).

Outra questão, se referiu a como se deu o processo de participação social na elaboração do PPA 2016-2019. Foi notória a resposta da categoria do Estado, tanto política quanto técnica. De acordo com o Entrevistado Político 1 e Entrevistados Técnicos 1 e 2, ficou evidenciando que a participação se deu, principalmente, nos Encontros Territoriais nos quais houveram interações entre o Estado e a Sociedade. Segundo os relatos do Entrevistado Político 1, “há de se destacar que outra inovação na elaboração do Plano foi o estabelecimento, pela 1ª vez no Estado, da participação direta da sociedade: através da realização de dez Encontros Territoriais do PPA Participativo e da consulta via internet”.

Complementado esse relato, o Entrevistados Técnicos 1 diz que o processo de participação social se “[...] deu na etapa de interação com a sociedade, em eventos territoriais. Nesses eventos havia o diálogo entre os representantes do Governo do Estado, dos governos municipais, de órgãos públicos federais, de organizações da sociedade civil e cidadãos...”. E por último, Entrevistados Técnicos 2, se recorda que ocorreram encontros presenciais nos 10 territórios da cidadania, que dividem o Estado visando a coleta de demandas da população daquela região”.

Entretanto, quando vamos verificar as informações da pesquisa quantitativa sobre o percentual da participação das categorias nesses encontros e contrapor com as falas dos entrevistados acima, constata-se que a presença da sociedade civil não foi expressiva, sendo que a representação governamental foi superior nas oficinas temáticas. Então, não se pode afirmar que houve uma ampla participação se os percentuais demonstram que 58% são representantes do setor público, 41,5% são da sociedade e 0,5% do setor privado. Dessa maneira, a participação direta da sociedade foi tímida ou disfarçada, não condizendo com que é relatado pelo Entrevistado Político 1 e Entrevistados Técnicos 1.

Mas, podemos perceber que com a realização dos Encontros Territoriais, possibilitam relações mínimas que emergem entre Estado e Sociedade. Mesmo o Estado do RN abrindo “suas portas”, saindo das suas salas, dos gabinetes, das suas secretarias e indo ao encontro da sociedade, no intuito de ouvi-la por meio das suas demandas, que poder ser incorporadas, ou não, ao planejamento governamental, se materializando em ações, atividades, metas, programas e/ou políticas públicas que beneficiariam a própria sociedade, foi considerada muito tímida essa relação.

Por outro lado, quando questionamos os representantes dos conselhos estaduais sobre o papel do seu conselho no processo de elaboração do PPA Participativo 2016-2019, percebemos uma discordância. Sabemos que os conselhos são instâncias importantes no planejamento, elaboração, deliberação, acompanhamento, controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas, sendo fundamental sua participação nessas discussões, porque se essas instâncias não fazem parte do processo, não haverá participação. No entanto, segundo o Conselho 1, relata que “lembro que nessa época, nenhuma atenção foi dada ao Conselho Estadual de Educação – CEE, quando se trata de PPA”. Já o ponto de vista de integrantes de outros conselhos, Conselhos 2 e 3, apontam que seus respectivos conselhos foram bem mais atuantes, em relação aos demais.

O Conselho Estadual 2, enfatizam que a principal ação foi “[...] finalizar os programas, os projetos e o que estava previsto para os quatro anos. Era tentar ver no que era possível e fazer alguma adequação, alguma modificação. É dar conhecimento ao conjunto dos conselheiros e conselheiras do que estava sendo proposto naquele plano”.

Reafirmando a fala acima, a entrevista do Conselho Estadual 3, afirma que o conselho agiu de forma ativa, em que:

[...] primeiro fizemos uma oficina de capacitação para a elaboração do PPA, com os conselheiros e a equipe técnica da SEPLAN/COPLAC, para qualificar a nossa incidência. Como também, repassamos informes para todos os Conselhos Municipais de Assistência Social, enfatizando a importância da presença dos Conselhos nos Encontros Territoriais Participativos, a fim de assegurar a participação do Controle Social do Sistema Único de Assistência Social, garantindo a defesa das nossas deliberações e metas pactuadas e deliberadas, para o fortalecimento e efetivação do SUAS no RN (Conselho 3).

Por todo o exposto, foi possível perceber que os representantes da Sociedade, acreditam que, a importância de permanecer com o planejamento participativo aproxima a sociedade da gestão e, isso, traz benefícios na tomada de decisão, para a consolidação do PPA e para o fortalecimento das práticas democráticas e participativas. Sendo fundamental entender que a participação social é um processo em construção, “[...] onde a sociedade ainda não se deu conta que é um direito constitucional e que ele é um agente de transformação. Entretanto, apesar de todos os desafios, avançamos e construímos um caminho sem volta, quanto ao modelo de gestão participativo no Estado do Rio Grande do Norte” (Conselho 3).

Nessa perspectiva, foi questionado aos entrevistados dos conselhos como na época foi pensado, estruturado e discutido o PPA setorial 2016-2019 da sua área. Como é notório, determinadas políticas públicas possuem instâncias de governança que tem caráter consultivo e/ou deliberativo. Seus respectivos conselhos devem participar e aprovar as políticas e o PPA setorial, elaborado pelas referidas secretarias e órgãos estaduais, “isso foi orientado e frisado por inúmeras vezes pela COPLAC/SEPLAN aos técnicos setoriais nesse momento de elaboração, aos quais também deveriam incorporar as demandas dessas instâncias” (Diário de Campo, 10 de setembro de 2020).

De acordo com o Conselho 1, “até onde eu lembro, o PPA já chegou pronto para que a gente apreciasse e aprovasse, onde não tivéssemos discussões anteriores...” (Conselho 1). Isso vai contra o que a gestão na época estava realizando. Como pode um conselho importante das políticas públicas não participar dos debates e não construir coletivamente suas demandas com seus integrantes? Isso até fere a legislação vigente.

Por outro lado, o Conselho 2 afirma que, “o nosso conselho participou dos encontros territoriais, a gente foi convocado pela SESAP e discutimos por diversas vezes sobre as propostas do PPA e lutamos, né, pela melhoria da saúde da população, do estado e pela melhoria do nosso conselho” (Conselho 2). E, o Conselho 3 detalha com precisão como o processo foi pensado, estruturado e discutido do PPA setorial 2016-2019 da sua área. Segundo ele, o processo iniciou com reuniões internas entre representantes da secretaria e da equipe de Elaboração do PPA da SEPLAN/COPLAC, no intuito de apresentar a metodologia e a importância do planejamento para a execução e efetivação das diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela gestão estadual. Em seguida, houveram reuniões para alinhamento e conduzir o processo através da análise das “[...] diretrizes, objetivos e metas dos serviços, benefícios, programas e projetos, atualizadas pelas portarias do MDS, as pactuações da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e as deliberações das Conferências Estaduais e Nacionais e reunião com a Comissão da CIB”.

Considerando os relatos dos atores sociais, verifica-se que houve, por parte dos conselhos, uma preocupação para articular e planejar suas demandas a serem encartadas no PPA. Mas, um dos conselheiros afirmam que não participou do processo de forma plena e isso inviabiliza o processo participativo no qual o cidadão não possui o espaço adequado para expressar e opinar. Com isso, percebe-se que a participação pode ser resumida pela “[...] constatação de que participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a

redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro” (Arnstein, 2002, p. 4). Com isso, eles passam a fazer parte de um possível processo decisório de informações que estavam disponíveis.

Outro ponto importante questionado nos remete a entender qual foi a metodologia utilizada e como o entrevistado avalia o desenvolvimento da metodologia participativa adotada. Numa visão mais técnica, identifica-se que a metodologia que privilegiava a participação social e dava ênfase à dimensão estratégica.

[...] o Governo do Estado adotou aspectos do método Zopp como a busca por uma construção conjunta, utilização de moderadores, divisão em grupos menores para aprofundar a discussão (divisão por temas), oportunizando maior contribuição dos participantes (o papel dos representantes do Governo do Estado era esclarecer dúvidas ou relatar como determinada política pública era executada e não opinar sobre quais propostas deveriam ser incluídas), utilização de tarjetas etc. Entretanto, por limitação de tempo, de recursos humanos, materiais e financeiros, houve apenas a apresentação das sugestões e priorização, sem realizar análise de envolvimento, análise dos Problemas, análise dos objetivos e análise das alternativas como estabelece o método (Entrevistado Técnico 1).

Por meio dos relatos, percebe-se que na execução da metodologia ocorreu com falhas que prejudicaram o andamento e êxito do processo. No tocante ao método Zopp, que é uma técnica de planejamento de intervenção social, não ocorreu como é orientado. Então, essa técnica metodológica seria a ideal, considerados os aspectos expostos pelo entrevistado, ou deveria ter sido adaptada no decorrer do percurso? Acredita-se que esse método não foi o adequado em virtude do tempo para execução nas oficinas e não atingiu o objetivo almejado. Dessa maneira, para uma próxima edição, este seria um aspecto a ser analisado e adequado à realidade do planejamento governamental do estado.

Entretanto, o Entrevistado Técnico 2 traz à tona uma reflexão importante sobre a importância de consultar a sociedade, mas que na grande maioria não há um retorno ou um feedback sobre a incorporação de suas demandas no planejamento governamental e, tampouco, no processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, sendo esta uma exclusividade dos técnicos e níveis estratégicos de governo. Abaixo, podemos verificar a fala desse entrevistado técnico sobre a avaliação da metodologia do PPA Participativo 2016-2019:

A nossa avaliação é de que, apesar do esforço político e técnico e da pertinência da consulta popular, não houve qualquer feedback às comunidades participantes quanto ao atendimento de suas demandas e como sempre, o processo de monitoramento e avaliação se deu de forma muito precária, ou seja, não reflete a realidade da execução do que fora planejado, sem falar no atingimento dos resultados. Desta feita, as decisões estratégicas continuaram dissociadas do que fora planejado, tornando o dia a dia da execução algo quase que totalmente novo (Entrevistado Técnico 2).

Esse relato corrobora que as decisões ficam no nível estratégico e que, em vários ocasiões, não representam a realidade ou as demandas públicas almejadas pelo cidadão. Além disso, alguns fatores contribuíram para o desinteresse da sociedade em participar dos espaços de diálogos, por não ter um retorno sobre implantação e execução de suas proposituras ou por não participar de todos o processo, seja do planejamento ou da política pública. Isso demonstra a real situação do processo de elaboração do PPA em estudo, em que os participantes

da sociedade não receberam qualquer feedback quanto ao atendimento de suas demandas e, tampouco, participaram de todo o ciclo.

Num outro contraponto, quando questionamos os representantes dos conselhos estaduais sobre a opinião da metodologia adotada para a elaboração do PPA Participativo 2016-2019, percebemos visões diferenciadas sobre a metodologia. De acordo com o Conselho 3, a metodologia foi adequada para o momento em que estava passado a SEPLAN e o Estado. Assim, foi “uma boa metodologia e que no momento era a mais adequada, para as condições disponíveis, técnicas e financeiras do Estado”.

Por outro lado, o Conselho 1, diz que “não posso falar, porque o nosso conselho não participou dessas discussões”. Aprofundando a análise, o Conselho 2 diz que a estrutura já vem posta e os referidos conselhos, que são instâncias de governança social, não participam e nem são consultadas no processo de definições e elaborações das ferramentas participativas. Dessa maneira, “a metodologia é interessante, só que poderia ser melhor ainda. No entanto, deveria haver uma conversa prévia com os conselhos estaduais e instâncias de governança para debatermos melhores formas de participação popular, assim daríamos uma grande contribuição”.

Por meio do relato, constata-se que a metodologia deve ser melhorada e que o tempo para a sua realização das oficinas participativas nos territórios é insuficiente para um debate mais aprofundado e objetivo, que possam realmente expressar os reais problemas dos territórios e anseios da população, que teriam de ser incorporados ao plano em questão. Isso pode ser confirmando quando, anteriormente, o Entrevistado Técnico 1, afirma que a técnica metodológica do Zopp não foi aplicada na sua plenitude e, assim, dificultando o andamento do modelo proposto. De modo que, prejudica a atuação da sociedade.

E até esse momento, por meio dos relatos dos representantes da sociedade, verifica-se que o Estado promoveu esses Encontros Territoriais, cujas oficinas foram o ápice das discussões e debates, nas quais houve realmente a possibilidade de os cidadãos ouvirem e serem ouvidos. Pode-se afirmar, de acordo com a Escada de Participação Cidadã de Arnstein (2002), que a participação social promovida durante a elaboração do PPA Participativo do RN, se encontra no degrau “Consulta”, estando no nível intermediário, denominado de “níveis de concessão mínima de poder”, isso porque, os cidadãos não têm o poder para garantir que suas proposições serão aceitas por aqueles que detêm o poder, no caso, pelo governo do RN (Arnstein, 2002, p. 5).

Além disso, esses relatos dos conselhos nos conzura a infringir que o pouco tempo para mobilizar os setores importantes da sociedade podem ser confirmados e reforçados, por meio dos dados quantitativos, nos quais verificou-se que nas oficinas temáticas, apenas o Território do Seridó alcançou um nível superior de representatividade da sociedade em relação a categoria do setor público, que respectivamente corresponderam a 53% e a 47% na representatividade. Isso demonstra a necessidade de haver uma mobilização maior.

Dessa maneira, a gestão estadual deveria ter dado o real valor, mais importância e subsídios para que esse processo pudesse alcançar níveis elevados de poder cidadão, ficando subentendido que foi colocado em prática da maneira que fosse possível, ficando a responsabilidade pela execução do nível tático e operacional. Assim, o nível estratégico não considerou ou colocou uma “venda nos olhos” acerca das variadas limitações que se tinha no presente, para a execução desse planejamento participativo. Assim, essa participação deveria acolher “[...] as sugestões e recomendações oriundas das instâncias participativas e as materializam na prática, por meio do adequado desenho das políticas e do aporte de recursos humanos e financeiros suficientes para sua execução (Costa e Cunha, 2010, p. 551), algo que ocorreu parcialmente.

Um dos pontos fundamentais que foi questionado aos entrevistados da categoria do Estado, que tinha o intuito de entender como o resultado das participações se refletiu no PPA 2016-2019 e se as demandas sociais foram incorporadas ao presente no Plano. O Entrevistado Político 1 argumentam que:

Todas essas propostas apresentadas nos eventos territoriais e resultantes das pesquisas da internet, foram compiladas e entregues aos diversos órgãos setoriais da Administração para consideração no momento da elaboração dos Objetivos, Metas e Iniciativas do Plano. Das propostas apresentadas nos encontros territoriais e na internet, 67% e 73% respectivamente, foram incorporadas ao PPA 2016-2019 (Entrevistado Político 1).

Através dos relatos, pode-se inferir que, nesses encontros participativos realizados pelo governo do RN, a sociedade ouviu e foi ouvida, ocorrendo por meio da consulta de suas demandas, tendo-se um nível intermediário de participação cidadã, na qual há uma concessão mínima de poder. Mas, que não houve a redistribuição do poder e nem mudou a situação inicial de poder da população. Segundo Arnstein (2002, p. 5), é importante identificar que há diferença entre “[...] passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo”. Dessa maneira, o ponto focal em que ocorre a “[...] participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder. A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns” (Arnstein, 2002, p. 5).

Quando se trata da opinião dos conselheiros estaduais se as propostas inseridas no PPA 2016-2019 contemplaram as necessidades da sua área e por qual motivo, eles foram categóricos ao afirmarem que sim, mesmo que de forma parcial. Isso pode ser identificado nas falas dos Conselhos 2 e 3.

De acordo com o Conselho 3, acredita que suas preposições foram contempladas “[...] porque tivemos o cuidado de fazer o alinhamento com os marcos regulatórios e a legislação vigente, o Planejamento Estratégico do Governo e todas as pactuações e deliberações que prevê o SUAS e as demais Políticas Setoriais da Secretaria e o conselho”.

E, o entrevistado do Conselho Estadual 2, é categórico ao afirmar que suas propostas foram inseridas parcialmente. Relata que, “nunca a gente consegue totalmente... as propostas foram incorporadas no PPA, porém como se trata de uma construção e conquista política faltou uma maior cobrança para que o Estado cumprisse com o que tínhamos sugerido.

Entretanto, de acordo com a literatura, essa dificuldade e resistência de inserir as proposições da sociedade civil no planejamento governamental, acontece por erros não por falta de participação, “[...] mas em função do despreparo dos burocratas que são responsáveis por seu desenho inicial e posterior implementação, combinado com o descaso de agentes políticos, mais preocupados em obter resultados eleitorais de curto prazo do que em soluções de longo prazo” (Costa e Cunha, 2010, p. 549). Isso é uma realidade clássica do que acontece na gestão pública brasileira e, tanto o estado do Rio Grande do Norte quanto os seus municípios, não ficam fora desse fato.

O que se pode inferir a partir dos relatos dos entrevistados, é que foi iniciado o primeiro passo para que o estado incorpore ao seu planejamento uma perspectiva de participação cidadã. É notório que essa primeira experiência de metodologia participativa implantada na construção do Plano Plurianual requer adaptações e melhorias, ficando evidente nas falas das categorias em estudo.

Para tanto, o que se constata pelos dados obtidos é um nível de participação cidadã intermediário, porque a participação ficou restrita a consultar as demandas da população. Os participantes saíram dos eventos sem ter a garantia que suas opiniões seriam incorporadas ao planejamento estadual, especificamente, ao PPA. De acordo com Arnstein (2002, p. 4), não [...] há continuidade, não há “músculos”, ou seja, não há garantia de mudança do status quo. A participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente”.

Concluindo, as reflexões obtidas pela pesquisa qualitativa realizada com os representantes do Estado e da Sociedade, foram endossadas pelos resultados da pesquisa quantitativa, que colabora no entendimento da representatividade dos segmentos. Além disso, verificou-se que houve participação cidadã, mesmo que em níveis de concessão mínima de poder, através do degrau “Consulta”, cuja população ouviu e foi ouvida, mas não teve a garantia da inserção de suas demandas e nem houve mudanças na situação atual de empoderamento da sociedade no processo de planejamento governamental. É fundamental o incremento de adequações e mudanças na concepção metodológica utilizada pelo Estado para promover a participação, como também, havendo a necessidade de uma reciprocidade e o compartilhamento de poder entre o Estado e a Sociedade.

Considerações finais

O Estado do Rio Grande do Norte, na região do Nordeste brasileiro, promoveu Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do PPA 2016-2019, eventos realizados nos 10 territórios do estado. Foram encontros que buscavam integrar a participação social ao planejamento governamental, modificando a ideia tradicional de elaborar políticas públicas, isto é, uma discussão entre Estado e Sociedade, por meio da oitiva das demandas da população que seriam incorporadas ao planejamento estatal. Porém, apenas um encontro obteve a maior representatividade da categoria da sociedade, que foi no Território Seridó, realizado no município de Caicó-RN.

Por tudo o que foi exposto anteriormente, consideramos que foi um projeto relevante o estado. A gestão estadual, a partir do momento que teve a ideia e colocou em execução o Plano Plurianual Participativo 2016-2019, demonstrou que teve em seu projeto de governo o objetivo de desenvolver um projeto que se destacasse pelas suas ações direcionadas a “gestão inovadora” e “participativa”. No entanto, quando se faz um balanço do plano analisado por meio do seu intento de incrementar a participação, é possível observar que ainda existe uma distância significativa entre a consolidação de uma administração alicerçada na ampliação do espaço público e a participação da sociedade como mecanismo de controle social, dado a falta de articulação de conselhos territoriais, por exemplo. Apesar de a gestão estadual ter “criado” uma proposta para aperfeiçoar a participação no planejamento governamental através de fomento a criação de espaços públicos de diálogo para o planejamento governamental, muito ainda tem que ser feito para alcançar a participação cidadã, ou seja, chegar a degraus mais altos de níveis de poder cidadão.

A metodologia do plano analisado chama a atenção para o fato de que o governo teve vontade política de mudar a realidade do estado, no que diz respeito à participação social referente ao planejamento governamental e à elaboração das políticas públicas, mas não avançou no percentual de representatividade social nas oficinas territoriais em detrimento da categoria do Estado, dada a baixa divulgação, mobilização e sensibilização da sociedade civil organizada. Aliada a isso, também existiram falhas na execução, em sua plenitude, da metodo-

logia ZOPP utilizada nas oficinas territoriais, além da falta de um diagnóstico participativo. Como relata o Entrevistado Técnico 1, “por limitação de tempo, de recursos humanos, materiais e financeiros, houve apenas a apresentação das sugestões e priorização, sem realizar análise de envolvimento, análise dos Problemas, análise dos objetivos e análise das alternativas como estabelece o método”.

A ausência da constituição de Conselhos Territoriais ou Grupo de Trabalho Territorial que pudessem participar do acompanhamento, monitoramento e avaliação das demandas propostas nos encontros territoriais, foi outro ponto falho que pode ter causado a diminuição da participação social nesse processo de planejamento governamental. Além disso, também não houve sequer a perspectiva de realização de encontros territoriais para prestar contas, apresentando quais demandas foram incorporadas ao planejamento governamental estadual.

Outro fator, além dos já explicitados, para ter uma baixa presença da sociedade civil organizada, possivelmente deve ser pelo fato do governo apenas chamar a população para ouvir e não prestar contas do que foi incorporado ao planejamento e/ou o que foi executado e, o principal, da não disponibilização de mecanismos que possibilitem participar realmente do planejamento nos aspectos do acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas executadas, estratégia pouco identificada nos entes federados.

É importante entender que precisamos avançar no entendimento e engajamento dos gestores, legisladores e da sociedade, com relação ao papel e a importância do PPA, como um importante instrumento de planejamento e gestão estratégica, assegurado pela Constituição Federal de 1988. A participação da sociedade civil é fundamental, não só na elaboração do Instrumento de planejamento, mas no seu acompanhamento durante toda a implementação e execução do ciclo orçamentário da gestão pública.

Não podemos cair no clichê de que a sociedade civil tem seus espaços de participação e não participa. Talvez seja porque ela já está exausta do nível consultivo e a não participação em todos os processos da política pública. Também podemos refletir sobre a baixa inferência na alocação de ações públicas e percepção de pouco atendimento às demandas em termos de implementação e efetividade. É fundamental caminhar para um processo que modifique:


[...] a tradição de submissão ao poder estatal e de expectativa quanto à outorga de direitos, benefícios ou vantagens parecem ser tarefas ainda para longos anos e, talvez, pouco compensadoras em termos de resultados efetivos. Assim, aos defensores da participação parece caber a função histórica de esperar contra toda a esperança (Costa e Cunha, 2010, p. 552).

Dessa forma, por meio da pesquisa quantitativa, constata-se que ainda há essa submissão ao poder estatal, devido a não haver uma participação efetiva da sociedade na elaboração do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Norte. Isso se deve ao fato de que a representação do setor público ter sido bem superior à categoria da sociedade, cujos percentuais respectivamente ficaram nos patamares de 58% e 41,5%, sendo o recomendado e ideal, a superioridade de participantes da sociedade nas discussões das oficinas temáticas do PPA no período em estudo. Dessa forma, pode-se dizer que houve uma “participação superficial” ou “participação parcial”.

No tocante à pesquisa qualitativa, percebe-se que a sociedade foi convocada para participar das discussões sobre a elaboração do PPA 2016-2019, no entanto, verifica-se que a participação social nesse processo de elaboração se deu de forma mínima, em que a população foi convocada apenas para ouvir e ser ouvida, não tendo garantias de que todas as suas demandas seriam incorporadas ao planejamento governamental do RN. Com isso, fica evidente que no momento posterior, não foram disponibilizados mecanismos ou ferramentas para

que os cidadãos pudessem participar dos processos de consolidação das propostas, acompanhamento, monitoramento ou avaliação do processo e das políticas públicas.

Constata-se assim, que a participação social no processo de elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com a escada da participação cidadã, ocorreu por meio de níveis de concessão mínima de poder, em que a sociedade não teve o domínio de garantir que suas proposições fossem aceitas ou incorporadas ao planejamento pelos detentores do poder. Com isso, pode-se classificar que, dentre os oitos tipos de participação, esse processo encontra-se no quarto degrau que é a Consulta, devido a sociedade ser convocada apenas para ouvir e ser ouvida. Isso porque os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, cuja “[...] participação permanece apenas em um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões...” (Arnstein, 2002, p. 8). Sendo assim, fica evidente que os cidadãos participantes das oficinas temáticas “participaram da participação”, ficando explícito o cumprimento de normas para envolver essas pessoas apenas nesse processo de consulta.

Portanto, é fundamental que o governo do Rio Grande do Norte elabore e coloque em prática ações, mecanismos e ferramentas que viabilizem uma maior participação cidadã da sua sociedade no planejamento governamental, em especial, no processo do Plano Plurianual e nas políticas públicas, fazendo com que ele alcance níveis de poder cidadão e, conseqüentemente, atingindo o topo da escada cidadã. 

Referencias

- Abrucio, Fernando Luiz. 2006. "Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In: Bresser Pereira, L. C.; Spink, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 173-197.
- Arnstein, Sherry R.. 2002. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan.
- Avritzer, L. 2013. (Org.). Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. (Projetos para o Brasil; 6)
- Bardin, Laurence. 2011. "Análise de conteúdo". In: Reto, Luis Antero; Pinheiro, Augusto (trad.). São Paulo: Edições 70.
- Brasil. 2008. "Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988". Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. p. 114-119.
- Chiavenato, Idalberto; Sapiro, Arão. 2003. "Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações". Rio de Janeiro: Elsevier.
- Clad. 2000. "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana". Buenos Aires: Eudeba.
- Collins, J.; Hussey, R.. 2005. "Pesquisa em Administração – um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação". 2 ed. Porto Alegre: Bookman, p. 15-31.
- Costa, Frederico Lustosa da; Cunha, Augusto Paulo Guimarães. 2010. "Sete Teses Equívocas Sobre a Participação Cidadã: O dilema da democracia direta no Brasil". Revista Organizações & Sociedade: O&S – Salvador/UFBA: Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/Editora da Universidade Federal da Bahia, EDUFBA, v.17 - n. 54, p. 543-553 - Julho/Setembro.
- Creswell, John W. 2010. "Métodos mistos. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto". Lopes, Magda (trad.) 3 ed. Porto Alegre: Artmed.
- Dagnino, Evelina. 2004. "Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa". Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política. V. 1, n. 5, out. 2004. UFSC: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Cidade Futura, p. 137-161.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. 2010. "Direito administrativo". 23ª ed. São Paulo: Atlas.
- ENAP. 2017. "Introdução ao Orçamento Público". In: Módulo 1: Entendendo o Orçamento Público. Brasília, DF: ENAP. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 29 de julho de 2020.
- Evans, Peter. 1993. "O Estado como problema e solução". Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, nº 28/29. p. 107-156.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 2006. "Inovação e governo no Brasil contemporâneo". In: Jacobi, Pedro; Pinho, José Antônio (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2006. p. 41-75.

- Ferreira, R. F. Filho. 2016. A importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. Revista Controle - Doutrina e Artigos (v. 12, n. 2. pp. 147-164). Fortaleza: TCE-CE. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/106>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021.
- Ferreirinha, I. M. N. 2016. Planejamento governamental. Indaial: UNIASSELVI. Disponível em: <https://www.uniasselvi.com.br/extranet/layout/request/trilha/materiais/livro/livro.php?codigo=21754>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.
- Giacomono, James. 2005. "Orçamento Público". 13 ed. São Paulo: Atlas.
- Guerra, J. de O, Tacconi Neto, E. A. 2018. A Participação Social no contexto atual: breves considerações sobre o Orçamento Participativo na cidade do Natal-RN. In: Empírica BR - Revista Brasileira de Gestão, Negócios e Tecnologia da Informação. Vol. 1. p. 30-55. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7539>. Acesso em: 01 de março de 2021.
- IBGE. 2020. "Rio Grande do Norte". In: Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/panorama>. Acesso em: 13 abr. de 2020.
- Junquilha, Gelson Silva. 2010. "Administração Pública Brasileira rumo à burocratização". In: Teorias da Administração Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, p. 103-132.
- Junquilha, Gelson Silva. 2010 "A administração pública gerencial no Brasil". Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, p. 133-172.
- Magoga, Felipe. 2020. "Planejamento Estratégico: a importância para sua empresa". In: Blog Dinâmica Consultoria. [s.a]. Disponível em: <https://www.dinamicaej.com.br/a-importancia-do-planejamento-estrategico/>. Acesso em: 29 de julho.
- Mattar, Fauze Nagib. 1996. "Pesquisa de marketing". Ed. Atlas.
- Mattar, Fauze Nagib. 2001. "Pesquisa de marketing". Ed. Atlas.
- Medeiros, J. P. de, & Borges, D. F. 2007, janeiro/fevereiro. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. Revista de Administração Pública (nº 41, pp. 63-81). Rio de Janeiro..
- Nascimento, Edson Ronaldo. 2006. "Gestão pública". São Paulo: Saraiva.
- Nogueira, Marco Aurélio. 1998. "De Vargas à Nova República: a administração pública em busca do tempo perdido". In: Nogueira, Marco Aurélio. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, p. 89-121. (Capítulo 2).
- Nunes, Edson. 1997. "A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático". Rio de Janeiro, Jorge Zahar; Brasília, Enap.
- Oliveira, Débora Tazinasso de; Oliveira, Antônio Gonçalves de; Vicentin, Ivan Carlos. 2018. "Participação Social no Planejamento Governamental Municipal: um estudo em planos plurianuais de uma capital brasileira" Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Brasil. Disponível em: <https://www.eu-med.net/rev/cccss/2018/09/planejamento-governamental.html>. Acesso em: 13 de junho 2020.

- Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de. 2012. "Teoria geral da administração: uma abordagem prática". 3 ed. São Paulo: Atlas.
- Reis Marcelo Menezes; Lino, Manoel de Oliveira. 2020. "INE 7001 - Estatística para Administradores I: Notas de aula". Departamento de Informática e Estatística: Universidade Federal de Santa Catarina. [s.a]. Disponível em: https://www.inf.ufsc.br/~marcelo.menezes.reis/Caps1_e_2.pdf. Acesso em: 04 de julho de 2020.
- Rezende, Denis Alcides. 2008. "Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios". Rio de Janeiro: Brasport.
- Ribeiro, Ana Clara Andrade. 2010. "Território e Políticas Públicas: revisão conceitual no Programa Território da Cidadania". Recife: UFPE. 108 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Pernambuco - CCSA. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9437/1/arquivo339_1.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.
- Richardson, Roberto Jarry. 1989. "Pesquisa social: métodos e técnicas". São Paulo: Atlas.
- Rio Grande do Norte. 2015. "Plano Plurianual Participativo PPA 2016-2019. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=3334&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL>>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela. 2005. "A Nova Gestão Pública na Governança Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança". Natal: UFRN. 326 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade do Minho (Escola de Economia e Gestão), Braga-Portugal. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8142/1/Tese.pdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2018.
- Sano, Hironobu; Abrucio, Fernando Luiz. 2018. "Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo". RAE, jul./set. 2008. vol. 48, nº3. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902008000300007.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2018.
- Secchi, Leonardo. 2010. "Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos". São Paulo: CEN-GAGE Learning.
- Yin, Robert K. 2001. "Estudo de caso: planejamento e métodos". 2ª ed. Porto Alegre, RS: Bookman..

Sobre los autores/ About the authors

Wxlley Ragne de Lima Barreto faz parte da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (RN). Thiago Ferreira Dias é Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. Vice-líder do Grupo de Pesquisa em Inovação em Gestão.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto


Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Híbridos y no híbridos: estudio de caso de la interacción modal en un sector del Distrito norte de la ciudad de Quito

Ordóñez, Gonzalo

Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

 gonzalo.ordonez@uasb.edu.ec

ORCID ID: 0000-0002-5578-4522

Documento recibido:	01 marzo 2021
Aprobado para publicación:	01 septiembre 2021

Resumen

La incidencia y expansión de la interacción virtual, a través de redes sociales, afecta todas las generaciones, pero no de la misma manera, adultos mayores y jóvenes muestran similitudes, como el uso del chat para interactuar con sus cercanos, pero también diferencias que fundamentalmente tienen que ver con la forma de interacción del cara a cara. Adultos mayores tienen un comportamiento segmentado en el uso y tipo de red social, asociado a su preferencia por la interacción cara a cara, que proviene de su experiencia generacional. Los jóvenes, combinan los dos modos de interacción de forma permanente, teniendo como eje el chat, en comparación al uso de llamadas de voz que se mantiene bajo, lo que demuestra un comportamiento híbrido en el que se solapan los dos espacios (virtual y el cara a cara), pero al costo de un quebrantamiento de la atención que exige el cara a cara.

Palabras clave

Adultos mayores; jóvenes; redes sociales; interacción; cara a cara.

Resumo

A incidência e ampliação da interação virtual, por meio das redes sociais, atinge todas as gerações, mas não da mesma forma, idosos e jovens apresentam semelhanças, como o uso do chat para interagir com seus entes queridos, mas também diferenças que fundamentalmente eles tem a ver com a forma de interação face a face. Os idosos apresentam um comportamento segmentado no uso e tipo de rede social, associado à preferência pela interação face a face, decorrente de sua vivência geracional. Os jovens combinam os dois modos de interação de forma permanente, tendo o chat como eixo, em comparação com o uso de chamadas de voz que permanece baixo, o que mostra um comportamento híbrido em que os dois espaços se sobrepõem (virtual e móvel), mas à custa de uma quebra na atenção que o cara a cara exige.

Palavras-chave

Adultos mais velhos; jovens; redes sociais; interação; cara a cara.

Abstract

The incidence and expansion of virtual interaction, through social networks, affects all generations, but not in the same way, older adults and young people show similarities, such as the use of chat to interact with their close ones, but also differences that fundamentally they have to do with the way of face-to-face interaction. Older adults have segmented behavior in the use and type of social network, associated with their preference for face-to-face interaction, which comes from their generational experience. Young people combine the two modes of interaction permanently, with the chat as its axis, in comparison to the use of voice calls that are kept low, which demonstrates a hybrid behavior in which the two spaces overlap (virtual and face to face), but at the cost of a breakdown in the attention that the face to face demands.

Keywords

Elderly; young boys; social networks; interaction; face to face

Introducción

Esta investigación tiene como objetivo reconocer los patrones de interacción y articulación en la cara a cara y en el espacio virtual, entre generaciones opuestas. La incidencia y expansión de la interacción virtual, a través de redes sociales, afecta todas las generaciones, pero no de la misma manera, adultos mayores y jóvenes muestran similitudes, como el uso del chat para interactuar con sus cercanos, pero también diferencias que fundamentalmente tienen que ver con la forma de interacción del cara a cara.

Los adultos mayores tienen un comportamiento segmentado en el que seleccionan las redes con una interfaz más intuitiva, con las que pueden comunicarse con familiares y amigos. Adicionalmente, su preferencia por la interacción cara a cara, que proviene de su generación, explica el uso de las aplicaciones para llamadas que se complementa con el uso del chat.

Los jóvenes, combinan los dos modos de interacción de forma permanente, teniendo como eje el chat, en comparación al uso de llamadas de voz que se mantiene bajo, lo que demuestra un comportamiento híbrido en el que se solapan los dos espacios (virtual y el cara a cara), pero al costo de un quebrantamiento de la atención que exige el cara a cara.

Híbridos y no híbridos: estudio de caso de la interacción modal en un sector del Distrito norte de la ciudad de Quito

La interacción modal

Cómo un sujeto que se relaciona con otros y el contexto en que lo hace es el objeto de estudio de la interacción, concepto que hace referencia al efecto de la co-presencia, o el cara a cara, en un encuentro en el que los participantes tienen mutua influencia sobre su conducta.

“Este criterio permite distinguir la noción de interacción, de otras cercanas, como las de «relación» o de «vinculo» que no implican necesariamente la de co-presencia (una relación, un vinculo, pueden mantenerse y proseguir a distancia)” (Marc, Picard, & Laje Tesouro, 1992, p. 15).

Existe otra forma de interacción que cumple los requisitos de influencia mutua pero carece de la co-presencia de sus participantes, sin embargo tiene la particularidad de compartir dos espacios diferentes: el de la pantalla digital y el del medio o territorio del cara a cara.

(...) el medio (setting), que incluye el mobiliario, el decorado, los equipos y otros elementos propios del trasfondo escénico, que proporcionan el escenario y utilizaría para el flujo de la acción humana que se desarrolla ante, dentro o sobre él. En términos geográficos, el medio tiende a permanecer fijo, de manera que los que usan un medio determinado como parte de su actuación no pueden comenzar a actuar hasta haber llegado al lugar conveniente, y deben terminar su actuación cuando lo abandonan. Solo en circunstancias excepcionales el medio se traslada con los actuantes, ; vemos esto en el cortejo fúnebre, el desfile cívico y las fantásticas procesiones que integran el quehacer de reyes y reinas (Goffman, 2007, p. 36)

El espacio virtual de la interacción mantiene analogía con el medio, se puede considerar en general a la interfaz como el equivalente al trasfondo escénico sobre el que se desarrolla el flujo de la acción humana.

En este contexto se denomina espacio virtual de la interacción al sitio web al que se accede a través de una aplicación en la que los sujetos actúan conforme a las posibilidades y límites de la interfaz lo cual supone una forma de actuación para cada sitio web.

Se consideran las actuaciones en el espacio virtual, de forma análoga a como el medio condiciona la interacción cara a cara. De hecho, la investigación sobre la experiencia de usuario trabaja a partir de la identificación de usuarios reales en sus contextos locales pues las personas utilizan el espacio virtual con relación su vida cotidiana.

La distinción más extendida y común es la que se establece entre redes generalistas y redes segmentadas, también llamadas horizontales y verticales, respectivamente. Entendemos por redes generalistas u horizontales las que están enfocadas a todos los usuarios sin distinción, para que hagan uso de la red según sus preferencias personales. Las dos redes más conocidas con este enfoque son Facebook y Twitter. En ninguno de los dos casos hay limitaciones en cuanto a la entrada de usuarios, ni a su edad o condición, e incluso se usan corporativamente como perfiles empresariales. La distinción la realizan los propios usuarios con el empleo que hacen de ellas.

Las segmentadas o verticales son aquellas que, por una u otra razón, solo se dirigen a un sector de la población o del mercado. Un caso muy claro es el de LinkedIn, comunidad de profesionales principalmente enfocada al networking y a las relaciones laborales. Este tipo de redes se puede presentar y clasificar de muy diversas maneras (Tascón, s. f., p. 2).

De esta manera el espacio constituye una de los elementos que definen la actuación con relación a la situación comunicativa y al tipo de espacio público o privado. Cabe resaltar que simultáneamente los participantes en una interacción cara a cara observan una actuación determinada por el marco de referencia que proviene del medio.

La oposición entre espacios privados y públicos interviene a dos niveles: en el de lugares y modos de conducta con que están relacionados (existen comportamientos que se deben tener en «público» y otros que no pueden tenerse más que en «privado») y en el de territorios que se reivindica para su uso exclusivo (y allí lo privado se hace íntimo) (Marc et al., 1992, p. 82)

Redes como Facebook tienen un carácter generalista o público y redes verticales como WhatsApp muestran un predominio hacia lo privado, en consecuencia, los usuarios por lo general asumen el marco de referencia que corresponde para actuar de acuerdo a sus necesidades y condiciones de comunicación.

La actuación en el espacio virtual está delimitada por la interfaz que establece el marco de interpretación de los usuarios, que reconoce los códigos que le permiten interactuar.

El reconocimiento de estos códigos crea en el Usuario dos tipos de competencias: una relativa a la función de los elementos virtuales, y otra relativa a la forma de interactuar con esos elementos concretos. Scolari denomina a estos dos tipos de competencias "affordances funcionales" (información relativa a los procesos que se pueden activar haciendo clic sobre un determinado elemento de la interfaz, así como sobre lo que no podemos hacer) y "affordances sociales" (una forma para crear competencias en el usuario al hacerlo partícipe del código que regula las interacciones de esa misma interfaz compartida por comunidad de usuarios). Tanto affordances como constraints ayudan al Usuario a acotar la semiosis ilimitada de los interpretantes virtuales, es decir, contextualizan el Mundo Virtual para 'dirigir' la interpretación del Usuario hacia buen puerto. Al mismo tiempo, el diseñador ha de saber utilizar los elementos correctos para hacer que dicho entorno sea exitosamente interactivo. No obstante, como ya hemos indicado anteriormente, cabe esperar que todo Usuario acabe relacionándose con un Mundo Virtual de forma imprevista, bien por aplicación incorrecta de los esquemas, bien por experimentación creativa con las posibilidades de la interfaz. (Martínez, 2017, p. 142)

En la interacción modal (cara a cara y virtual) una conversación que inicia en el espacio virtual puede continuar, entre los mismos participantes, en el cara a cara o viceversa, lo cual supone un encadenamiento de competencias (affordances) del mundo virtual con las competencias sociales que requiere el medio (setting). Este encadenamiento, no obstante, es problemático desde un punto de vista epistemológico por: el solapamiento del espacio y la indivisibilidad del tiempo de la atención.

Evidentemente la pantalla puede ocupar el mismo espacio físico en que el sujeto interactúa con otras personas en el cara a cara pero esto trae consigo el problema de que el marco de referencia está delimitado por códigos y rituales sociales que establecen un "esquema interpretativo de la situación" (Goffman & Rodríguez, 2006, p. 23) por lo que el encadenamiento de las actuaciones se verá afectado por el desplazamiento entre marcos.

"[L]as actividades sociales están repartidas en actividades públicas («las representaciones» en las que los actores ejercen un control estrecho en sus comportamientos y en actividades más o menos privadas durante las cuales el control se relaja" (Marc et al., 1992, p. 82).

El relajamiento en un espacio, sin tomar en cuenta el cambio de marco en otro (el cara a cara o virtual) puede provocar errores como los de publicar, por ejemplo, sin intención, imágenes de la intimidad, o compartir un mensaje de texto destinado a otra persona, etc., existen ritos y reglas de interacción, en cada sitio, que deben cumplirse, lo que se puede verificar en la utilización del lenguaje en cada espacio virtual.

A continuación definiremos el tono que va a utilizarse, la manera de transmitir, teniendo en cuenta los objetivos, el tipo de red, el público que nos escucha, el contexto y las herramientas que cada uno puede emplear. Se puede elegir un tono profesional o informal, o utilizar el humor, la ironía, la reflexión o la concreción técnica. De lo que se trata, en definitiva, es de construir una imagen, una reputación, una presencia coherente utilizando el lenguaje adecuado como uno de los elementos fundamentales para ello.

No estamos sino trasladando a las redes sociales comportamientos de fuera de la red. El lenguaje se convierte así, dentro de sus muy distintas formas, en el vehículo de comunicación, comprensión y conocimiento con el que nos relacionamos en las redes sociales (Tascón, s. f., p. 147).

El solapamiento de los espacios (la pantalla y el medio) permite que la interacción se desplace del espacio virtual al cara a cara. Sin embargo, aunque el espacio virtual y el medio pueden solaparse, la interacción con otra persona requiere atención mutua, que no puede distribuirse por espacios diferentes.

La postura de la cabeza inclinada hacia la pantalla muestra la inmersión en espacio virtual, de la misma manera que cuando la cabeza se endereza indica que se establece comunicación «frente a frente», el cambio de dirección de la mirada señala dos elementos: en primer lugar, que la atención está determinada por el espacio, y en consecuencia no puede permanecer en dos espacios al mismo tiempo, lo que muestra la indivisibilidad del tiempo de atención.

Que cada espacio posee su propio tiempo lo demuestra el cambio de la postura, que se efectúa en tiempos diferentes, es decir, aunque se puede pasar de un espacio a otro manteniendo la sensación de continuidad, en la práctica es solo una percepción pues la atención se ha fragmentado en la realidad.

En la nueva cultura de comunicación, la interrupción no se experimenta como una interrupción, sino como otra conexión. Medio en broma, adolescentes y jóvenes de veintitantos me dicen que la frase que más se escucha durante las cenas con sus amigos es «Espera, ¿qué?». Todo el mundo siempre pierde algo, durante el tiempo que se tarda en encontrar una imagen o enviar un mensaje (Turkle & Roca, 2017, p. 53).

Se entiende el concepto de atención, como la capacidad efectiva de realizar solamente una tarea en un tiempo determinado (Restak, 2005, p. 72), por lo que el encadenamiento entre los dos modos debe explicarse desde otro concepto: el de hibridación.

La dificultad para la atención se ve reflejada en la preferencia por el chat que permite, aunque de forma fragmentaria, interactuar con personas que se encuentran de forma simultánea en los dos espacios. Del mismo modo, el uso de las aplicaciones para llamadas de voz disminuye por la imposibilidad de hablar con otra persona y escribir mensajes de texto al mismo tiempo.

El concepto de hibridación permite explicar el paso de la atención de un modo a otro, que se efectúa en el mismo espacio pero no en el mismo tiempo de la atención pues "el marco local y perceptivo en el que se desarrolla una actividad (setting)" (Joseph, 1999, p. 99) corresponde al espacio en que se efectúa la conversación.

Mientras que la interacción, a través de las pantallas, permite tanto la movilidad en el espacio físico como en el espacio virtual, la interacción en el cara a cara supone que el medio tiende a permanecer fijo y los actuantes deben estar en el mismo espacio para poder interactuar (Goffman, 2007, p. 34). Las pantallas facilitan una interacción híbrida, pero la atención que requiere una conversación cara a cara la obstaculiza.

Se define a la hibridación como la combinación permanente y activa de las actuaciones en espacios virtuales (interfaces) con las actuaciones en los espacios (setting) del cara a cara, entre dos o más personas para la interacción personal.

Esto ha ido llevando poco a poco al desarrollo de sistemas cada vez más amigables e interactivos, la llamada social interaction, donde el papel del usuario es tan relevante que se ha acuñado la frase *the user is the King*. Es esta interacción, este injerto entre los mundos virtuales y reales, lo que está dando lugar a esta especie de evolución por mutación a la que nos referíamos. Algunos autores (Kelly, 2010) llamaban a este proceso una hibridación de tecnología, biología, ecología, biónica y vida artificial, una especie de era neo-biológica.

Esta hibridación o simbiosis entre el mundo online y el offline, está siendo responsable de la re-configuración del mundo real por el mundo virtual y tiene uno de sus más claros exponentes en el campo de la reputación digital (Cambra, 2013, p. 695)

La reputación digital apunta al concepto de hibridación, pues afecta tanto el mundo físico como el virtual.

Se considera a los adultos mayores como no-híbridos, en el sentido en que la interacción modal tiene un carácter parcelado, es decir, un tiempo para la atención en el cara a cara distinto del chat y de la llamada. Otra característica de lo no híbrido es que se presentan dificultades inherentes al envejecimiento, como el esfuerzo que demanda la conservación de los vínculos sociales y la movilidad que supone el encuentro cara a cara.

Es decir, que a medida que el adulto mayor envejece, la red social personal sufre pérdidas y a su vez, las oportunidades de reemplazarlas se reducen marcadamente, los miembros del grupo de pertenencia tienden a morir con mayor frecuencia. Los ancianos tienen menos ocasiones sociales para hacer nuevas amistades, probablemente están menos accesibles o dispuestos a iniciar nuevas relaciones. Además, los esfuerzos requeridos para mantener una conducta social activa son mayores en tanto la dificultad para movilizarse aumenta, por consiguiente, disminuyen las habilidades y a la larga, el interés por expandir la red también (Alejandra, 2003, p. 44).

Una ventaja de la interacción virtual es la ubicuidad que les permite contactarse en cualquier momento a través de aplicaciones web que, aunque pueden requerir competencias específicas, gracias al apoyo de hijos y nietos que aportan con "affordances sociales" que facilitan su utilización.

La utilización de las aplicaciones web para la interacción facilita mantener la comunicación con sus cercanos a un menor costo energético en comparación con la movilización a pie o a través del servicio de transporte público que, además, conlleva varios riesgos.

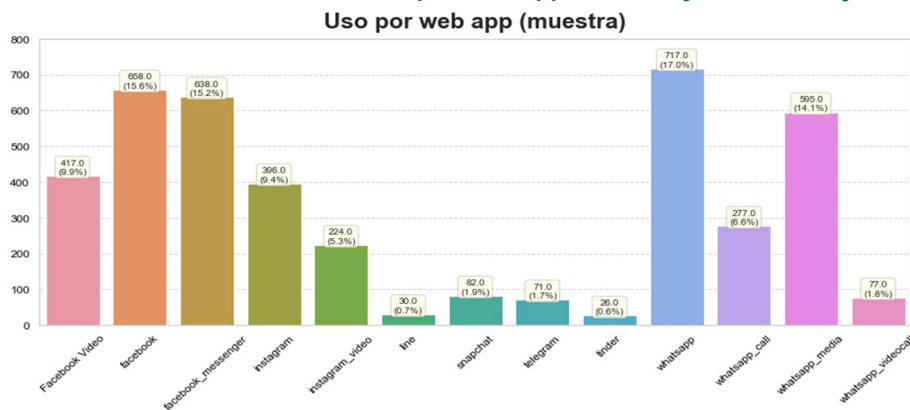
Muchas de las dificultades relacionadas con la edad que afectan a los adultos mayores coinciden con las necesidades de accesibilidad de las personas que sufren discapacidades, en consecuencia si los sitios Web son accesibles, van a satisfacer los requerimientos de acceso de más sectores de la población (Vilte, Saldaño, Martín, & Gaetán, 2014, p. 4).

Mas allá de las condiciones de usabilidad y acceso, lo que distingue la interacción virtual en los adultos mayores es la preferencia por ciertas redes sociales y por la interacción en co-presencia, lo cuál se verifica por la complementariedad que muestra el uso del chat y de las llamadas de voz, éstas últimas más cercanas a la interacción en co-presencia.

Interpretación

El cuadro 1 señala aspectos interesantes sobre el uso de las web app. Uno de ellos se centra en el uso de WhatsApp, en el cual las videollamadas representan apenas un 1.8% del total interacciones, mientras que el chat alcanza el 17.0%. Facebook_messenger es usado un 15.2%, y junto al chat de WhatsApp alcanza un 32.2%. La visualización de videos suman un 24.6%, repartidos entre Facebook Video con 5.2 %, Instagram video con 5.3 %, y WhatsApp_media con 14.1%. Otro dato significativo es el valor de 6.6% de utilización de Whatsapp_call, que viene a ser casi la mitad del uso del chat en la misma aplicación.

Cuadro 1. Total de interacciones por web app: Jóvenes y adultos mayores

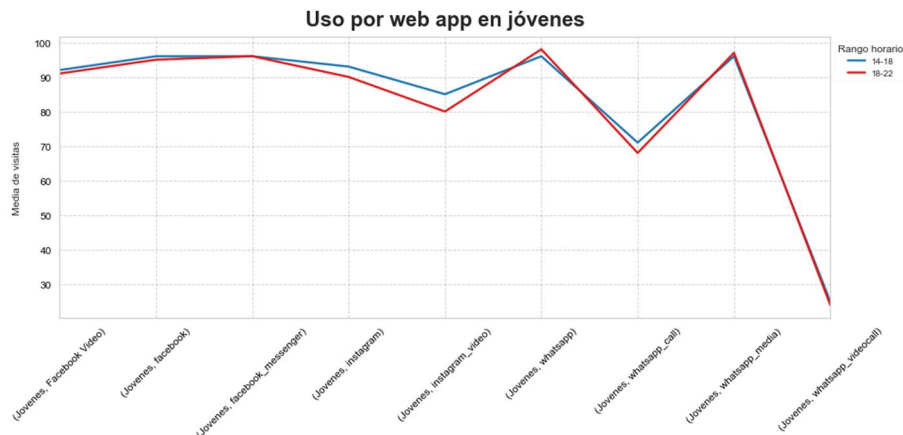


Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

El menor uso de las videollamadas es relevante para explicar:

- El peso de gravitante del chat para la interacción virtual que se explica por un distanciamiento con el cara a cara.
- La interacción a través de videollamadas como una analogía del cara a cara.
- El uso de las llamadas de voz como complementario al uso del chat.
- La distinción del comportamiento de jóvenes y adultos mayores marcado por el uso de las llamadas de voz y de las videollamadas.

Cuadro 2. Jóvenes uso web app

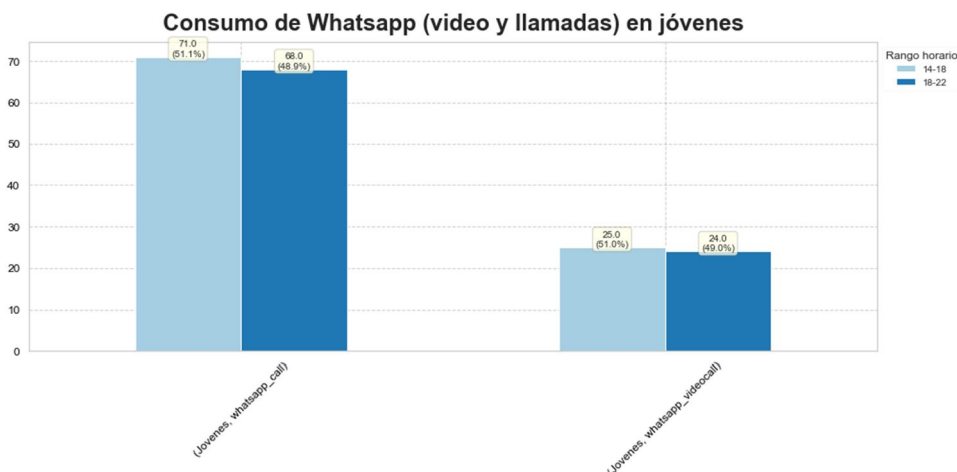


Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

En el cuadro 2 se omiten las aplicaciones con menor frecuencia de uso, con el fin de visualizar mejor el patrón de comportamiento en las dos franjas horarias del estudio. Se destaca el uso de WhatsApp en mayor medida para el chat y el consumo de contenidos multimedia, en comparación con la utilización de la aplicación para llamadas de voz con casi 100 accesos en promedio, mientras que para las llamadas alcanza un valor ligeramente inferior a 70. El otro gran declive se produce en las videollamadas que baja bruscamente hasta un valor de 15.

Se puede argumentar que la disminución tiene que ver con el costo de utilizar esta opción a través de un plan de datos, sin embargo, la zona de influencia es alrededor de una Universidad que tienen acceso a Wifi, particularmente entre las 14:00 y 18:00 del estudio.

Cuadro 3 Jóvenes uso web app llamadas y videollamadas



Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

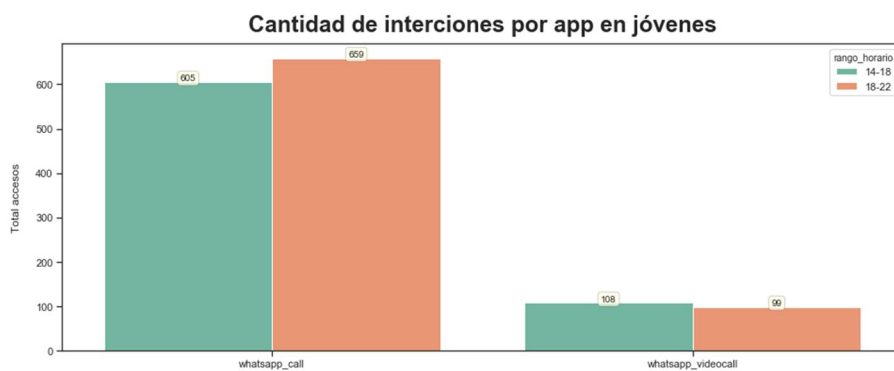
En una encuesta aplicada a 181 estudiantes de la Facultad de Psicología de la Universidad Tecnológica Indoamérica (UTI) muestra que 41.99% tienen plan de datos, el 58.56% utiliza Internet de la universidad y la mayoría, el 86.74% internet de la casa. Otro aspecto es que se muestra una relación entre la ubicación del domicilio y la universidad, 108 estudiantes de un total de 164 respuestas indicaron su lugar de residencia en el norte de la ciudad cerca de su centro de estudios.

En este contexto se puede asumir que el uso de llamadas (o mensajes) de voz y videollamadas está más asociado a una decisión, que a una necesidad de comunicación en el caso de los jóvenes.

La diferencia de jóvenes que usan las llamadas de WhatsApp entre las dos franjas horarias es de 3 puntos porcentuales, lo cual no se muestra significativo, llama la atención que en el horario de la noche sea menor (68%) con relación a la tarde (71%).

La permanencia de la población joven en sus hogares en la franja de la noche, y la disminución de encuentros cara a cara con amigos o pareja, puede explicar el aumento de las llamadas de voz en este horario, evidenciando que, aunque hay menos jóvenes que lo usan en la noche, la interacción es mayor que en la tarde. El uso de las videollamadas no presenta ningún cambio respecto a la cantidad de usuarios en las franjas horarias. (Cuadro 4).

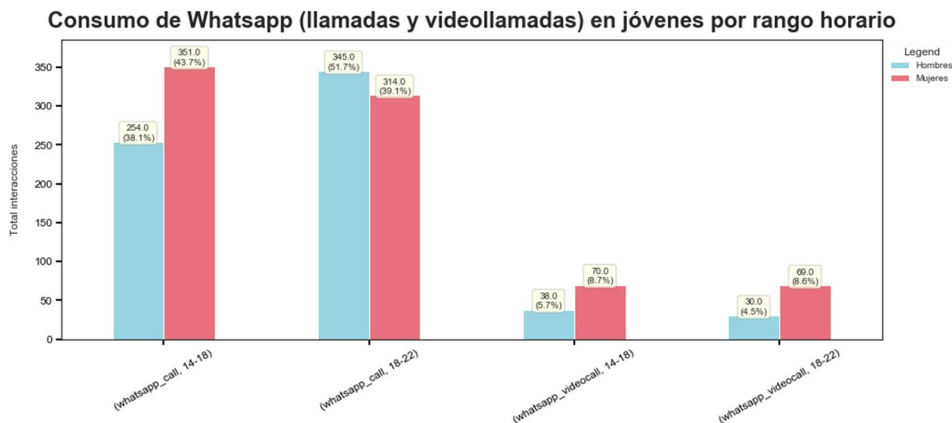
Cuadro 4 Jóvenes interacciones web app llamadas y videollamadas



Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

Si esto se compara con el uso de Facebook Messenger y WhatsApp chat que se mantienen estables en las dos franjas horarias, como se observa en el Cuadro 2. Se puede argumentar que el uso del chat es permanente y que se combina con la interacción cara a cara.

Cuadro. 5 Jóvenes uso llamadas y videollamadas rango horario



Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

De otra parte, el cuadro 5 señala una diferencia en la intensidad de interacción de las mujeres con relación a los hombres, lo que coincide con Fernandez y Alcalde:

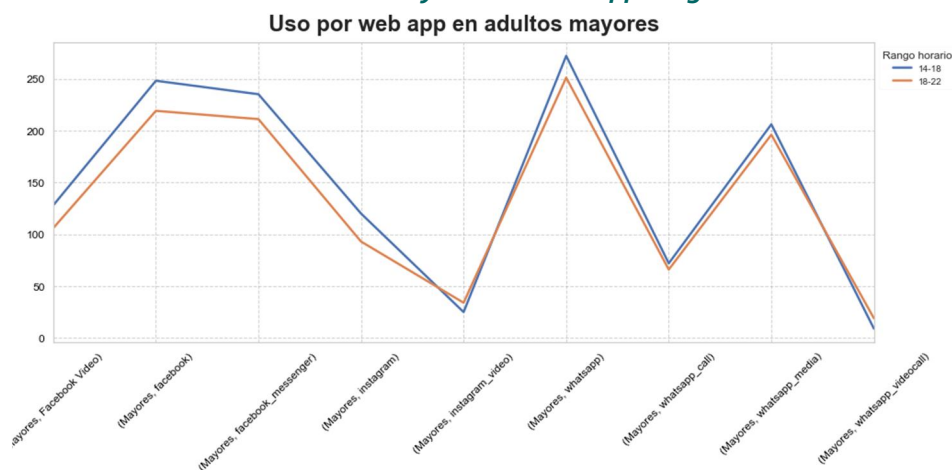
Las chicas utilizan más todas las funcionalidades de las redes sociales, fundamentalmente todas las que presentan un contenido más social, como el Chat, los mensajes privados, mirar otros perfiles, actualizar el perfil, escribir mensajes en el muro o tablón, invitar y contestar invitaciones, buscar amigos,

y publicar y descargar contenidos. Las redes favorecen un modelo de proyección desde lo privado a lo público, al crear una sensación de colectividad común, de confianza con los más cercanos. Si bien, se constata que el individuo se siente más cómodo en las aplicaciones orientadas a la comunicación privada, las mujeres representan el paradigma del uso público ya que suelen publicar información con mayor frecuencia en todas las funcionalidades (Fernández & Alcalde, 2015, pp. 234-235).

Las mujeres superan a los hombres con un promedio de 4 puntos porcentuales en consumo de WhatsApp, salvo el horario de las 18 – 22 en el que las llamadas por WhatsApp son superadas por los hombres, lo que puede explicarse por el incremento de la interacción cara a cara, aunque no disminuye proporcionalmente el uso del chat, lo cuál coincide con la hipótesis de una interacción híbrida que combina el modo virtual y el cara a cara.

Comparando con el grupo de jóvenes, los adultos mayores tienen un importante número de usuarios de webapps, se puede asumir que la distancia generacional puede salvarse a través de las redes sociales, pues los adultos mayores se ven, por lo general, condicionados a utilizar las mismas redes de sus cercanos. Esto lo evidenciamos en el Cuadro 6 en donde Facebook y WhatsApp, con casi 250 usuarios, son las apps más populares en este grupo.

Cuadro.6 Adultos mayores uso webapp rango horario



Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

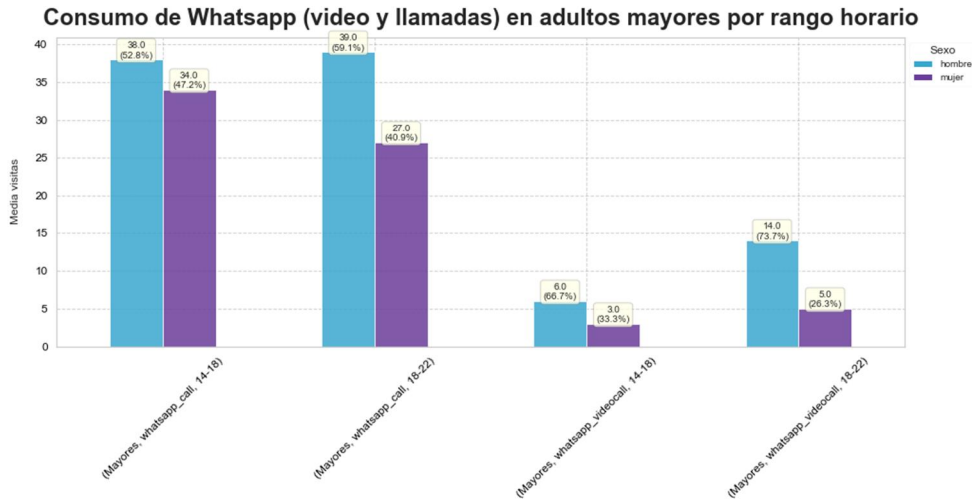
El cuadro 6 evidencia una notable disminución de Instagram así como también del uso de las aplicaciones habituales para la comunicación con los cercanos como WhatsApp y Facebook Messenger. Aplicaciones como Telegram, Line, Snapchat y Tinder tienen una baja representatividad por lo cual no se incluyeron en el cuadro 6.

Destaca el uso de Facebook_video, con 250 usuarios en la tarde y 200 en la noche, mientras que en WhatsApp_media el pico más alto es superior a 200. El primero como un espacio de uso del tiempo libre del adulto mayor y el segundo probablemente para compartir contenidos multimedia. No obstante el valor más significativo está en el uso de chat en WhatsApp con un valor aproximado de 275 adultos mayores que lo utilizan.

También resalta la simetría en el uso de webapps en las franjas horarias de los dos grupos; en el caso de los adultos mayores se observa un comportamiento segmentado por tipo de aplicación, es decir, no utilizan todas las aplicaciones y omiten las que requieren más competencias como Instagram.

Es notable que mientras el grupo de jóvenes la participación de la mujer puede superar a la de los hombres, en el grupo de adultos mayores la relación se invierte a favor de los hombres, particularmente para las videollamadas en la franja de la tarde con un valor de 73.3% (cuadro 7).

Cuadro.7 Adultos mayores uso web app llamadas y videollamadas rango horario



Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

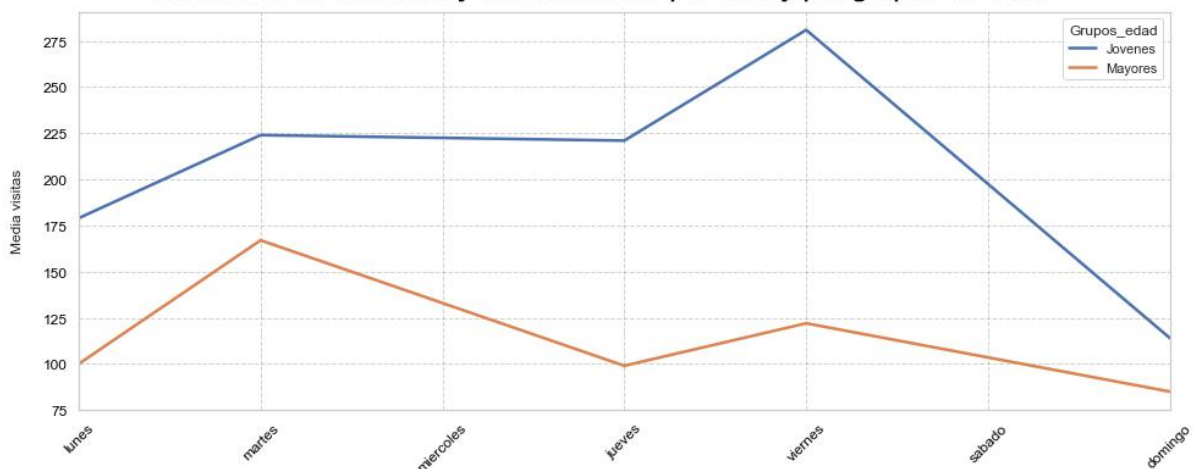
La interacción en los dos grupos a través de llamadas y videollamadas (Cuadro 8) muestra como en el primer grupo (jóvenes) crece los viernes para disminuir bruscamente de un rango ligeramente superior de 275 accesos a 200 el sábado, hasta aproximadamente 120 accesos el domingo.

Los adultos mayores, tienen un pico de aproximadamente 170 interacciones el martes y bajar a ritmo constante hasta el jueves con un valor de 100, asciende levemente el viernes (124) y continua el declive hasta el domingo con un promedio de aproximadamente 50 accesos.

En comparación, como se puede reconocer en el cuadro 8, los jóvenes mantienen un comportamiento estacionario del martes al jueves que se incrementa sustancialmente para el viernes en el que probablemente la organización de los encuentros con amigos y pareja promueve el uso de llamadas y videollamadas.

Cuadro.8 Jóvenes y adultos mayores llamadas y videollamadas

Interacción en llamadas y videollamadas por días y por grupos de edad



Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

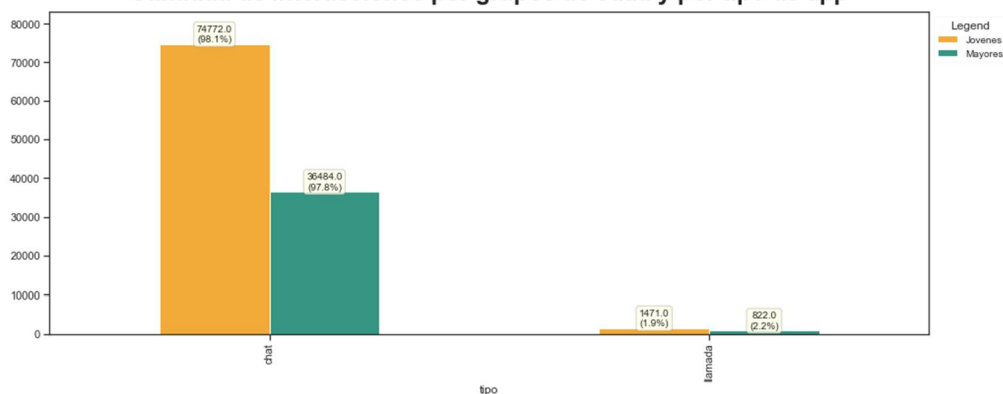
Mientras que el chat permanece constante en los jóvenes, utilizando varias redes de forma simultánea, los adultos mayores acceden en menos ocasiones y en redes específicas, particularmente Facebook y WhatsApp.

Cuando se compara la actividad de interacción entre los dos grupos de edad se revela como los jóvenes incrementan su actividad los viernes probablemente por actividades de socialización con sus cercanos (familia, amigos y pareja), lo cual coincide con el leve incremento en los adultos mayores, justamente por el interés de comunicarse sus familiares. Coincide el inicio de la semana con un valor bajo entre 100 y 176 para crecer en los dos grupos lo que puede explicarse por el contacto cara a cara del fin de semana en los dos grupos lo que hace que la comunicación el primer día de la semana se relaje.

El aspecto de mayor relevancia es el incremento de los picos, en los dos grupos, el martes y el viernes y el correspondiente declive del sábado al domingo, se puede argumentar que debido a la comunicación intergeneracional además de intrageneracional.

Cuadro. 9 Interacciones por grupos de edad en llamadas y videollamadas

Cantidad de interacciones por grupos de edad y por tipo de app

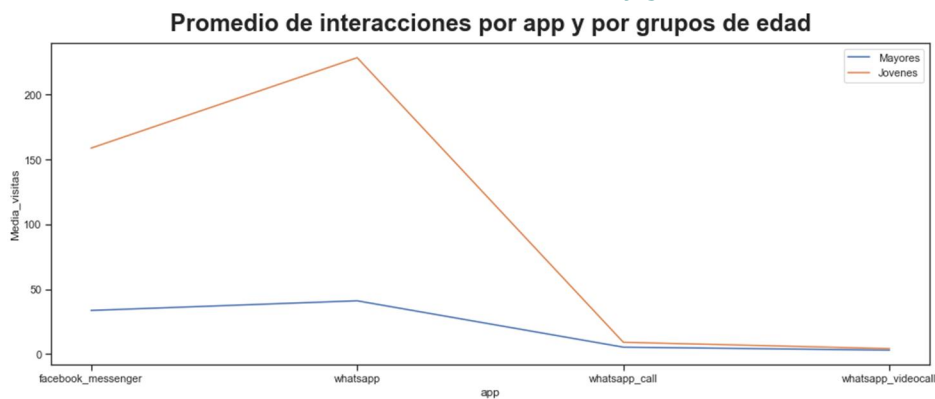


Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

Si se compara, en el cuadro 9, el uso de apps para llamadas de voz entre los dos grupos, con una diferencia de 0,3 % a favor de los adultos mayores (2,2%) y esto con el número de accesos al chat, en el que la interacción de los jóvenes supera en más del doble, se encuentra que la hibridación de la interacción entre los dos modos (cara a cara y virtual) se produce fundamentalmente a través del chat en los jóvenes, lo que coincide con la "fobia al teléfono" que señala (Turkle & Roca, 2017, p. 176) por el compromiso emocional y la ansiedad que puede generar la atención en tiempo real.

De otra parte el uso del chat, produce el efecto contrario, se puede pensar, editar o borrar lo que se escribe, incluso salir de la conversación sin dar la cara (Turkle & Roca, 2017, pp. 218-219).

El comportamiento de los adultos mayores coincide con el argumento contrario, la preferencia por la conversación cara a cara más cercana a las llamadas de voz que al uso del chat.

Cuadro. 10 Interacciones por aplicaciones y grupos de edad

Fuente: Telefónica / Elaboración: Bayron Torres y Gonzalo Ordóñez

El cuadro 10, corrobora la hipótesis de los adultos mayores como no híbridos, la línea que les corresponde muestra que el uso del chat mantiene continuidad con el uso de llamadas y videollamadas. En comparación el uso de WhatsApp, por los jóvenes, sufre una caída abrupta desde su cota más alta en el uso del chat hasta el más bajo en videollamadas que limitan el solapamiento de la interacción en los dos espacios (virtual y cara a cara). Los híbridos prefieren el chat pues les permite la sensación de simultaneidad en los modos de interacción.

Metodología

El Big Data procesado por el grupo de expertos de Telefónica, corresponde a una población de 1809 abonados, de los cuales, luego de eliminar los datos nulos, se obtiene una muestra de 717 distribuidos en 2 grupos: el primero de jóvenes entre 18 – 25 años, y el segundo por mayores de 64 años. El primer grupo está conformado por 194 personas, mientras que 523 conforman el segundo grupo.

Los datos muestran el uso de aplicaciones web para eventos: imágenes, llamadas, videollamadas, consumo de datos (WhatsApp, Facebook, etc.), SMS, es decir cualquier actividad que se efectúa a través del celular, durante dos franjas horarias de 14-18 y de 18-22 horas, por hombres y mujeres. La información corresponde a al rastreo de un mes, 24 horas al día, cada hora. Con los resultados se efectúa un cálculo para identificar como sería cada día de una semana promedio.

Se observan a los residentes, estudiantes y trabajadores en la zona de influencia que se identifican por el pages view (cuantas veces se accedió a una aplicación)

La investigación utiliza información un área de aproximadamente 750 metros alrededor de la Universidad Tecnológica Indoamérica (sector Cotocollao), elegida por la gran cantidad de población joven de estudiantes que asisten a la Universidad Tecnológica Indoamérica, centro del área de observación delimitada.

Los Grupos seleccionados son de 18-26 años, y mayores de 64. Teniendo un promedio de 49.79 años con una desviación estándar de 20.68 años.

Se efectúa un análisis univariado de edad, sexo. Luego se crean grupos por rango de edad para segmentar la información por estos grupos creados.


Luego se hace un análisis bivariado entre sexo y grupo de edad, grupo de edad y aplicación (web app). Se continua con un análisis multivariado entre rango de edad, sexo, aplicación. Paralelamente se efectúa un análisis entre aplicación, sexo, franja horaria y grupos de edad; y finalmente se realiza el cruce entre aplicación, sexo, franja horaria y grupos de edad analizados por día de la semana de estudio.

Conclusiones

El alto índice de interacciones virtuales es consistente con la imagen de híbridos cuyo marco de referencia es fundamentalmente el sistema de mensajería instantánea que puede intercalarse en los dos espacios de interacción el cara a cara y el virtual; lo que corrobora la hipótesis del solapamiento del espacio virtual y del medio (setting) , pero no del tiempo de la atención. Las llamadas de voz y las videollamadas demandan la atención de los participantes, a veces el retiro del lugar mientras que chatear es posible en diferentes situaciones del cara a cara de forma simultánea.

La hibridación, de los jóvenes, se muestra en el uso intensivo de las aplicaciones y en la combinación de la interacción a través de las aplicaciones web con la interacción cara a cara, lo que se demuestra por uso intensivo del chat, si se toma un promedio de 275 accesos y se le divide, por ejemplo, para una 12 horas resulta un aproximado de 22.9 interacciones por cada hora ; a lo que hay que sumar la interacción, aunque menor, a través de llamadas y videollamadas y, en general, la navegación por internet que incrementa el tiempo que permanecen interactuando frente a las pantallas. Tómese en cuenta que los datos solo abarcan las franjas horarias de la tarde y noche que sin duda incrementa el número de accesos y el tiempo de conexión.

En comparación los adultos mayores muestran un comportamiento no híbrido; distribuyen el tiempo de atención con relación al tipo de interacción que efectúan, lo que se demuestra por el menor uso del chat y de un notable uso de las llamadas de voz y videollamadas, que coincide con una generación que proviene fundamentalmente de la interacción cara a cara.

La similitud en el uso de llamadas de voz y videollamadas, en los dos grupos, durante la semana puede indicar un evento relevante: la comunicación a través de las redes sociales entre generaciones opuestas, lo que puede conducir a pensar en la importancia de las tecnologías de la interacción para el establecimiento de redes de apoyo para los dos grupos. 

Referencias

- Alejandra, M. (2003). Redes sociales de apoyo en relacion al proceso de envejecimiento humano revision bibliografica. 31.
- Cambra, U. C. (2013). Fundamentos psicosociales de la reputación «online»: Propuesta de un modelo y un caso de análisis. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 19(0), 691-700-700.
https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2013.v19.42152
- Fernández, M. C. S., & Alcalde, J. B. F. (2015). No, sin mi móvil. Diferencias de género y uso de las nuevas tecnologías. *Icono14*, 13(1), 14.
- Goffman, E. (2007). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Goffman, E., & Rodríguez, J. L. (2006). *Frame analysis: Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Joseph, I. (1999). Erving Goffman y la microsociología. Barcelona: Gedisa.
- Marc, E., Picard, D., & Laje Tesouro, A. (1992). La interacción social: Cultura, instituciones y comunicación. Barcelona: Paidós.
- Martínez, D. A. (2017). Inmersión, Interfaz y Objetos Liminares. Cuadernos de Información y Comunicación; Madrid, 22, 127-156. <http://dx.doi.org/10.5209/CIYC.55971>
- Restak, R. M. (2005). Nuestro Nuevo Cerebro (1st. edition). Barcelona: Ediciones Urano.
- Tascón, M. (dir). (s. f.). Escribir en Internet: Guía para los nuevos medios y las redes sociales. Recuperado de <http://www.digitaliapublishing.com/a/28866/escribir-en-internet---guia-para-los-nuevos-medios-y-las-redes-sociales>
- Turkle, S., & Roca, J. E. (2017). En defensa de la conversación: El poder de la conversación en la era digital. Barcelona: Ático de los Libros.
- Vilte, D., Saldaño, V., Martín, A., & Gaetán, G. (2014). Evaluación del Uso de Redes Sociales en la Tercera Edad. 9.

Sobre el autor/ About the author

Gonzalo Ordóñez, Especialista superior en Nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Magister en Comunicación, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Candidato a Doctor en Estudios Sociales, Universidad Pablo de Olavide España. Docente – investigador, Área de Comunicación (UASB).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

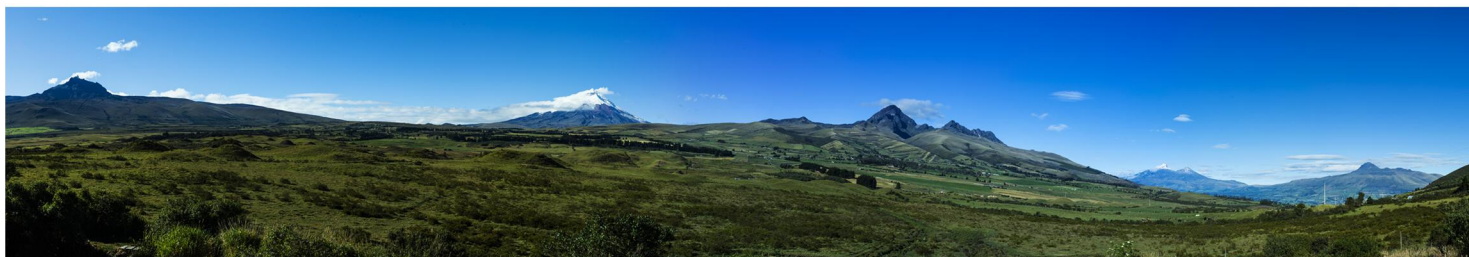
La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



El Verano en los Andes: El Sincholagua, el Cotopaxi, El Rumiñahui, los Illinizas, el Corazón. Foto hecha en las Laderas del Pasochoa. Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515