

**UNIFAE CENTRO UNIVERSITÁRIO  
MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO**

**DISSERTAÇÃO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O CIDADÃO COMO  
ATOR PRINCIPAL DA ESFERA PÚBLICA**

**PAULO ROBERTO SOCHER**

**CURITIBA**

**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PAULO ROBERTO SOCHER**

**POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O CIDADÃO COMO ATOR  
PRINCIPAL DA ESFERA PÚBLICA**

**Dissertação apresentada para  
qualificação, como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em  
Organizações e Desenvolvimento, Unifae  
Centro Universitário.**

**Orientador : Prof. Osmar Ponchirolli, Dr.**

**Co-Orientador : Prof. José Edmilson de  
Souza Lima, Dr.**

**Curitiba, Março de 2008.  
TERMO DE APROVAÇÃO**

**PAULO ROBERTO SOCHER**

**POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O CIDADÃO COMO ATOR  
PRINCIPAL DA ESFERA PÚBLICA**

Esta dissertação foi julgada e aprovada pelo Curso de Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da UNIFAE - Centro Universitário Franciscano.

Curitiba, 07 de Abril de 2008.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. **Lucia Izabel Czerwonka Sermann**

Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.Dr. **Osmar Ponchirolli**  
Orientador

---

Prof. Dr. **José Edmilson de Souza Lima**  
Co-Orientador

FAE Centro Universitário

---

Prof (a). Dr (a). **Samira Kauchakje**  
Examinador Externo  
PUC-PR

---

Prof (a). Dr (a). **Antoninho Caron**  
Examinador Interno  
FAE Centro Universitário

---

Prof (a). Dr (a). **Belmiro Valverde Jobim Castor**  
Examinador Interno  
FAE Centro Universitário

## **AGRADECIMENTOS**

À Márcia Schlichting, um agradecimento especial pelo incentivo ao ingresso no Mestrado em Organizações e Desenvolvimento.

Ao Prof. Dr. Osmar Ponchirolli, pela orientação, paciência nas discussões e preciosas contribuições, apoio e ajuda nos momentos de caminhada.

Ao Prof. Dr. José Edmilson de Souza Lima, pela orientação incansável, pela sua paciência nas discussões, preciosas contribuições, pelo incentivo e apoio nos momentos mais delicados, e pela confiança dispensada durante todo o caminho no grupo de pesquisa.

Aos colegas Ângelo, Bernadete, Dora e Julio, com os quais travamos vários embates construtivos, sempre acompanhados do amigo Edmilson para garantir a qualidade das fundamentações, em nosso grupo de pesquisa.

A todos os professores e alunos do Mestrado em Organizações e Desenvolvimento, pela troca de experiências e conhecimento. Que deixaram transformações profundas em minha alma.

A meus pais Eugen e Dinéia, pelo amor e apoio.

A Maria da Penha e a Karen, pelo carinho, amor e pelo incondicional apoio e incentivo.

A todos os colegas do IMAP – Instituto Municipal de Administração Pública, em especial, aos componentes da APDI - Diretoria de Desenvolvimento Institucional e aos profissionais Dr. Homero Giacomini, Maria do Carmo Oliveira, Márcia Schlichting.

## RESUMO

Motiva este trabalho à reconsideração do cidadão como ator principal nas políticas públicas, considerando que o mesmo figure como sujeito e não como objeto. Este papel ao longo do tempo foi sendo relegado à medida de sua participação na esfera pública, o que o fez excluir-se gradativamente e ser substituído pela mídia, pelos políticos, pelo Estado, por indicadores que interpretam as necessidades. O domínio do paradigma cartesiano reforçou o saber técnico que passou a ser impositivo, a fragmentação e a especialização e por conseqüência a exclusão passaram a figurar nas políticas públicas. Por outro lado o tema da sustentabilidade, que é o principal desafio atual, aponta para os riscos a que o coletivo global está exposto, como efeitos colaterais do modelo de desenvolvimento embasado na dimensão econômica, e vai transformando a sociedade industrial em uma sociedade reflexiva, que pensa e entende o seu papel como protagonista principal, exigindo participar intensamente das soluções. Diante deste cenário o modelo atual de políticas públicas mostra-se insuficiente, necessitando evoluir acompanhando a complexidade destas relações, para enfrentar o novo papel do coletivo. E no mínimo promover discussão para desenvolver uma autocrítica questionando suas próprias soluções. Como o Estado tem papel relevante no ciclo das políticas, o seu ponto de vista precisa ser alargado, por meio de seus gestores e dos modelos de gestão. Para isto a intenção é identificar aspectos contributivos na teoria da esfera pública, da complexidade e das políticas públicas para ajudar no diálogo e na configuração de um modelo mais adequado aos novos cenários. E a existência de modelos virtuosos que possam admitir a reconsideração do coletivo e sirvam de exemplo aos gestores que pensam o assunto. Esta pesquisa caracteriza-se por ser qualitativa, exploratória quanto a seus objetivos, documental quanto aos procedimentos técnicos e que adota como estratégia de pesquisa a análise de conteúdo em modelos de linhas estratégicas de cidades, para possibilitar a análise comparativa, entre eles e a fundamentação teórica, a fim de fundamentar a convicção dos resultados. Com isto, contribuir com a discussão epistemológica para entender como compor uma organização de políticas públicas com foco central no seu ator principal: o cidadão.

**Palavras-chave:** Esfera Pública; Teoria da Complexidade; Políticas Públicas; Linhas Estratégicas; Cidadão.

## ABSTRACT

It motivates this work to the reconsideration of the citizen as principal actor in the public politics, considering that the same it appears as subject and not as object. This paper throughout the time was being relegated to the measure of its participation in the public sphere, what it made it to abstain themselves gradual and to be substituted by the media, the politicians, for the State, for pointers that interpret the necessities. The domain of the cartesian paradigm strengthened knowing technician who started to be imposing, the spalling and the specialization and for consequence the exclusion had started to appear in the public politics. On the other hand the subject of the sustentability, that is the main current challenge, points with respect to the risks the one that collective the global one is displayed, as collateral effect of the model of development based in the economic dimension, and goes transforming the industrial society into a reflexive society, that its paper thinks and understands as main protagonist, demanding to participate intensely of the solutions. Ahead of this scene the current model of public politics reveals insufficient, needing to evolve following the complexity of these relations, to face the new paper of the collective one. E at least to promote quarrel to develop a self-critical questioning its proper solutions. As the State has excellent paper in the cycle of the politics, its necessary point of view to be widened, by means of its managers and of the models of management. For this the intention is to identify contributives aspects in the theory of the public sphere, the complexity and the public politics to help in the dialogue and the configuration of an adjusted model the new scenes more. And the existence of virtuous models that can admit the reconsideration of the collective one and serve of example the managers who think the subject. This research characterizes for to be qualitative, exploratory how much its objectives, documentary how much to the procedures technician and that it adopts as research strategy the analysis of content in models of strategical lines of cities, to make possible the comparative analysis, between them and the theoretical recital, in order to base the certainty of the results. With this, to contribute with the epistemológic quarrel to understand as to compose an organization of public politics with central focus in its principal actor: the citizen.

**Key-Words:** Public sphere; Theory of the Complexity; Public policy; Strategical lines.

## LISTA DE FIGURAS

<b>1.</b>	<b>ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
<b>2.</b>	<b>AÇÕES DA SOCIEDADE FRENTE À SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>28</b>
<b>3.</b>	<b>MAPA MENTAL : EPISTEMOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>32</b>
<b>4.</b>	<b>INTERAÇÃO ENTRE OS TEMAS DOS CAPÍTULOS .....</b>	<b>76</b>
<b>5.</b>	<b>COMPLEMENTARIDADE ENTRE ANALÍTICA E SISTÊMICA.....</b>	<b>87</b>
<b>6.</b>	<b>MODELO RACIONAL DE GESTÃO .....</b>	<b>97</b>
<b>7</b>	<b>A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMO UM PROCESSO RACIONAL .....</b>	<b>105</b>
<b>8.</b>	<b>A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMO UM PROCESSO NEGOCIADO .....</b>	<b>105</b>
<b>9.</b>	<b>VISÃO CLÁSSICA DO POLICY CYCLE.....</b>	<b>120</b>
<b>10.</b>	<b>A VISÃO DO POLICY CYCLE COMO UM PROCESSO SIMPLES E LINEAR.....</b>	<b>121</b>
<b>11.</b>	<b>PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL INTEGRADO.....</b>	<b>122</b>
<b>12.</b>	<b>TRIANGULO DE GOVERNO .....</b>	<b>128</b>
<b>13.</b>	<b>ORGANIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>135</b>
<b>14.</b>	<b>PROPOSTA DA PESQUISA .....</b>	<b>143</b>
<b>15.</b>	<b>ETAPAS DA PESQUISA.....</b>	<b>145</b>
<b>16.</b>	<b>CONCLUSÕES DA PESQUISA.....</b>	<b>167</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>1.</b>	<b>AS CINCO DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>34</b>
<b>2.</b>	<b>ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....</b>	<b>58</b>
<b>3.</b>	<b>MODELOS DE COMPONENTES ESTRUTURAIS DE ORGANIZAÇÕES ..</b>	<b>92</b>
<b>4.</b>	<b>PROCESSOS ORGANIZACIONAIS SEGUNDO SUA RACIONALIDADE..</b>	<b>94</b>
<b>5.</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DA “PLANEGESTÃO” .....</b>	<b>99</b>
<b>6.</b>	<b>MODELOS DE LINHAS ESTRATÉGICAS DE CIDADES .....</b>	<b>106</b>
<b>7.</b>	<b>MUDANÇAS DE PARADIGMAS ESTRATÉGICOS MUNICIPAIS .....</b>	<b>113</b>
<b>8.</b>	<b>MODELOS DE GESTÃO .....</b>	<b>116</b>
<b>9.</b>	<b>CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO A FUNDAMENTAÇÃO DO CAPÍTULO ESFERA PÚBLICA.....</b>	<b>154</b>
<b>10.</b>	<b>CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO A FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO CAPÍTULO COMPLEXIDADE .....</b>	<b>155</b>
<b>11.</b>	<b>CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO O PARADIGMA DA CONTENÇÃO, DISCUTIDO NO CAPÍTULO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>156</b>

## LISTA DE ANEXOS

<b><u>1.</u></b>	<b>LINHAS ESTRATÉGICAS DE CIDADES REFERÊNCIA .....</b>	<b>177</b>
<b><u>2.</u></b>	<b>LINHAS ESTRATÉGICAS DE ESTUDOS ACADÊMICOS .....</b>	<b>180</b>
<b><u>3.</u></b>	<b>ESTRUTURA ESTRATÉGICA DE CIDADES .....</b>	<b>183</b>
<b><u>4.</u></b>	<b>PROTOCOLO DE DEFIÇÕES DAS CATEGORIAS .....</b>	<b>185</b>

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>viii</b>
<b>LISTA DE ANEXOS</b> .....	<b>ix</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA</b> .....	<b>12</b>
<b>1.2. LINHA EPISTEMOLÓGICA</b> .....	<b>14</b>
<b>1.3. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA</b> .....	<b>17</b>
<b>1.4. ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA</b> .....	<b>18</b>
<b>1.5. OBJETIVOS</b> .....	<b>22</b>
1.5.1. Objetivo geral .....	22
1.5.2. Objetivos específicos.....	22
<b>1.6. JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>22</b>
<b>1.7. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1. ELEMENTOS DA ESFERA PÚBLICA</b> .....	<b>25</b>
2.1.1. Contextualizando o Desenvolvimento Sustentável.....	30
2.1.2. Características da Esfera Pública.....	40
2.1.3. A Esfera Pública no Brasil .....	49
2.1.4. Elementos Contributivos da Esfera Pública.....	52
2.1.5. A Sociedade de Risco, Uma Oportunidade Para a Esfera Pública.....	63
<b>2.2. APLICAÇÕES DA TEORIA DA COMPLEXIDADE</b> .....	<b>68</b>
2.2.1. Características da Teoria da Complexidade.....	73
2.2.2. Desafios para um novo modelo .....	77
2.2.3. Linhas Estratégicas .....	101
<b>2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>109</b>
2.3.1. Características das Políticas Públicas.....	114
2.3.2. Um outro modelo .....	132
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>139</b>
<b>3.1. METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>140</b>
<b>3.2. HIPÓTESES</b> .....	<b>144</b>
<b>3.3. PERGUNTAS DE PESQUISA</b> .....	<b>145</b>
<b>3.4. TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA</b> .....	<b>145</b>

<b>4. COLETA DE DADOS E ANÁLISE DE CONTEÚDO.....</b>	<b>151</b>
<b>4.1. COLETA DE DADOS .....</b>	<b>151</b>
<b>4.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO.....</b>	<b>152</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>158</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>164</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>168</b>
<b>APENDICES .....</b>	<b>177</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Ao longo da história humana, o debate sobre evolução ou desenvolvimento sempre impulsionou as ciências em busca de respostas, para continuidade das relações sociais, por si ou com a Natureza, ou ainda com o indivíduo, com menor preocupação quanto à sustentabilidade dos modelos dominantes. No entanto, a partir do Século XX o assunto desenvolvimento enfrenta um período de questionamentos e de reflexões, principalmente, sobre os riscos de colapso da sociedade e da natureza. Possibilidades que se aproxima cada vez mais caso não se desenvolvam ações de mudanças, que refletirão nos modelos de vida e desenvolvimento<sup>1</sup> presentes na sociedade atual. O sentido de auto-preservação da humanidade deve acelerar estas ações, para acontecerem no presente, no entanto pensadas com visão de futuro. Por certo demandando discussões, enfrentamentos e reflexões para fundamentá-las.

Pensar soluções de preservação da vida global é uma tarefa difícil, por que as ações decorrentes dependem necessariamente do posicionamento dos atores envolvidos e porque há interesses contraditórios e divergentes. Também por considerar que as ações formam um sistema que se comporta de forma complexa, formado por interações em várias dimensões como, por exemplo, a política, a social, a cultural, a espacial, a econômica, a ambiental e outras. Mas se pode iniciar o diálogo refletindo sobre a necessidade de responder às insuficiências<sup>2</sup> decorrentes do modelo atual, com um novo modelo de desenvolvimento. Capaz de interagir com o sistema complexo formado por

---

<sup>1</sup> Modelo formado pela conjunção dos desenvolvimentos da ciência, das técnicas e do capitalismo. É impulsionado pela busca do benefício, da maximização e da rentabilidade, obedece a uma lógica calculadora e determinista que é a da fabricação e uso das máquinas artificiais, lógica que se estende a todos os setores da vida humana. (MORIN, 2008, p.3).

<sup>2</sup> Cadeia que se fecha em sobre si mesma em um círculo vicioso: agricultura intensiva, alimentos transgênicos, rentabilidade intensiva na agricultura e na economia, degradação da qualidade de vida e dos alimentos, homogeneização dos estilos de vida, degradação dos meios naturais, da biosfera e da socioesfera, das diversidades biológicas culturais, do político e do econômico, precariedade do emprego e destruição das garantias sociais, falta de visão dos problemas fundamentais e dos problemas globais (que em sua maioria coincidem). (MORIN, 2008, p.3).

atores como: o homem, a natureza, o Estado, as instituições e suas interações. Com a função de organizar as ações, a partir de consenso, que devem convergir com o anseio coletivo<sup>3</sup> em busca de um futuro possível. Segundo Morin (2005-3, p.110) deve-se caracterizar este modelo a partir do princípio dialógico<sup>4</sup>, para alcançar-se um modelo virtuoso<sup>5</sup>.

Uma das diferenças esperadas entre os modelos é uma maior preocupação com os fins, e nestes tem peso elevado os pontos de vista dos atores envolvidos dentro do âmbito local, onde acontecem as ações, local de vivência e convivência social. Valendo-se das potencialidades naturais ou desenvolvidas com a comunidade, de modo a garantir o pertencimento e autoria, para sublinhar a importância da participação dos atores locais. Mais do que isto empoderar os atores principais, o que é considerado um ponto fundamental para o sucesso, como afirma Dowbor (2003, p.8):

“De forma geral, buscamos hoje articular o Estado, o mundo empresarial e a sociedade civil, visando um desenvolvimento que seja socialmente justo, economicamente viável, e sustentável em termos ambientais. Nesta visão de articulações sociais, não podemos esquecer que a sociedade civil constitui o objetivo final das nossas atividades: quem terá, ou deixará de ter, qualidade de vida, é a sociedade, e as pessoas físicas que a constituem, e não o “Estado” ou uma pessoa jurídica como a “empresa”. O Estado e a empresa, por importantes que sejam, constituem meios. Inclusive, é da participação informada da sociedade que depende em grande parte o bom funcionamento tanto do Estado como das empresas”.

Disto decorre que, o cidadão é quem deve fazer o papel de ator principal, o responsável por orientar o processo e a escolha do modelo de

---

<sup>3</sup> Coletivo: distingue-se em primeiro lugar de sociedade, termo que nos remete a uma má distribuição de poderes; acumula em seguida os antigos poderes da natureza e da sociedade num só lugar antes de se diferenciar novamente em poderes vários (consideração, organização, acompanhamento). Embora empregado no singular, o termo não nos remete a uma unidade já feita, mas a um procedimento para coligar as associações de humanos e de não humanos. Latour (2004, p. 372 – 373).

<sup>4</sup> O princípio dialógico pode ser definido como a associação complexa (complementar/concorrente/antagônica) de instâncias necessárias em conjunto à existência, ao funcionamento e ao desenvolvimento de um fenômeno organizado. Morin (2005-3, p. 110).

<sup>5</sup> Cadeia formada por um círculo virtuoso vinculando agricultura biológica e agricultura racional, busca do melhor e não do máximo, da qualidade substituindo a quantidade, predomínio do ser sobre o ter, aspiração para gozar a plenitude da vida, vontade de salvaguardar a diversidade biológica e cultural, esforços para regenerar a biosfera, civilizar as cidades, revitalizar o campo. Morin (2008, p. 3-4).

desenvolvimento, bem como o principal beneficiário das ações. E como em geral, estas ações se fazem materializadas através de instrumentos apropriados como as políticas públicas, que são as formas de efetivar direitos intervindo na realidade social. E, ao longo da história em razão inversa à sua participação, a sociedade organizada ainda escolheu o Estado para administrar as relações públicas, por meio de normas e políticas. Portanto é de se esperar a tradução da vontade popular dentro destas, firmando os compromissos, através de planos, programas e projetos que orientam as ações públicas para o desenvolvimento local e do coletivo.

Um dos papéis do Estado, portanto, é contribuir como estimulador, regulador e estruturador das relações sociais do processo, e assim ele o faz através das políticas públicas. E este papel, em geral, vem a público inicialmente materializado pelas intenções dos gestores públicos, que o fazem utilizando modelos, as linha estratégicas. A escolha por utilizá-las, justifica-se por que estas representam um esforço de síntese e nos remetem diretamente às virtudes dos produtos, as políticas públicas. Segundo Morin (2005-1, p.141): "Ela é ao mesmo tempo produto de síntese e virtude de síntese", destaca suas melhores virtudes, mas demonstra a simbiose entre síntese e produto, entre linhas estratégicas e políticas públicas. "E, assim como o fruto, produto final, é também ovário portador das virtudes reprodutoras, igualmente a emergência pode contribuir retroativamente para produzir e reproduzir o que a produziu".

Portanto este trabalho pretende destacar contribuições da teoria, sob a motivação de reconduzir o cidadão como ator principal em todas as fases do ciclo das políticas públicas, de modo a influenciar o gestor público. E verificar o aparecimento destas contribuições nas declarações de intenções dos governos, por meio de suas linhas estratégicas pesquisadas nas páginas eletrônicas oficiais de cidades referência (Anexo 1, p.174).

## 1.2 LINHA EPISTEMOLÓGICA

Esta pesquisa optou por trabalhar com as linhas estratégicas de cidades, que serão tratadas à frente (item 2.2.3, p. 102). E verificar seu desdobramento

em uma organização<sup>6</sup> de políticas públicas, de modo a identificar nestas composições o tratamento dispensado ao papel do cidadão. Partindo do pressuposto de que a declaração da linha estratégica em geral destaca suas melhores qualidades, e então, as políticas públicas que dela se originarem possivelmente reproduzam tais qualidades. Ou seja, estas declarações, podem vir a ser suficientes para verificar se a política pública está contemplando a participação do cidadão como origem e fim, principal pergunta do trabalho. Esta pesquisa também procura encontrar evidências na fundamentação teórica que possam contribuir para que as políticas públicas estimulem ações, cujos resultados favoreçam o desenvolvimento do seu local e do coletivo.

E neste sentido segundo Gallichio (2003, p. 5): “el desarrollo local es un proceso más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local”. Então fatores como a participação, discussão e principalmente reflexão sobre o modelo de desenvolvimento a ser seguido, vão determinar um conceito próprio de sustentabilidade, que, no entanto precisa estar em consonância também com o interesse global. E planejar ações neste cenário considerando as inúmeras variáveis que interagem, vai exigir bem mais que modelos matemáticos e determinar aos gestores a necessidade de entender e organizar as políticas como sistemas complexos, principalmente quando responsáveis pela articulação dos atores e desenvolvimento do capital social.

Ocorre que em geral, o Estado costuma estruturar suas políticas, e publicizá-las, de forma técnico-organizativa e esta forma apresenta dificuldades para encontrar respostas para o desenvolvimento sustentável e para a reconsideração do cidadão como ator principal. É a operacionalidade técnica e estrutural do governo, que por exigência legal e de controle, induz a que suas ações sejam detalhadas como uma estrutura orçamentária, organizadas pela natureza dos recursos e de maneira setorial, o que dificulta o diálogo.

---

<sup>6</sup> A organização liga de maneira inter-relacional os elementos ou acontecimentos ou indivíduos diversos que desde então se tornam os componentes de um todo. Ela assegura solidariedade e solidez relativa a estas ligações, assegurando então ao sistema uma certa possibilidade de duração apesar das perturbações aleatórias. A organização, portanto: transforma, produz, religa, mantém. (...) A idéia de organização remete à disposição das partes dentro, em e por um Todo. Morin (2005-1, p. 133-134).

Coincidindo com a herança do cartesianismo de aproximadamente três séculos, que influencia até hoje o pensamento dos homens, sobretudo na organização das relações e nas ciências, e de uma racionalidade instrumental, que determinou como foco da preocupação a relação correta do uso dos meios para a consecução dos fins, deixando para segundo plano a qualidade dos fins alcançados.

A pesquisa mostrou, de acordo com o levantamento obtido nas consultas nas páginas oficiais das cidades, que são as políticas setoriais, em sua maioria, que compõem a base das linhas estratégicas expressas pelas administrações municipais. Não contrariando o destacado pela teoria, pois se estas formas funcionalistas por um lado possibilitaram, ao organizar as relações, o desenvolvimento atual. Por outro, e ao longo do tempo também puderam determinar a prevalência da vontade técnica sobre a vontade do cidadão, e determinaram à ausência do cidadão da esfera pública no papel principal e o deslocamento deste papel para o Estado. Pode-se verificar também na teoria, que o arranjo utilizado que destaca o tecnicismo-setorialista é considerado insuficiente para fazer frente aos novos desafios, por não privilegiar a participação social no processo de desenvolvimento sustentável focado no local, condição esta entendida como indispensável. E este problema deve justificar a reestruturação dos atuais modelos, como no contraponto ao modelo dominante defendido por Gallicchio (2003, p. 10):

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otros: moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que de mandar. En este sentido, la presión de la globalización obliga a las autoridades municipales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

As dimensões envolvidas sob este novo foco, no que interessa ao objetivo deste trabalho, são multivariadas, com enormes interações e influências, se consideradas por um novo modelo promoverão sensíveis alterações dentro deste campo. Ao cruzarem-se tais variáveis e nas relações

caóticas daí derivadas, será preciso encontrar, uma ordem para o coletivo que leve como premissa a reflexão e o diálogo, e que venha para contribuir no caráter modificador das realidades de forma consensual. Para alcançar o pretendido por esta pesquisa, torna-se importante estudar as características do ambiente em que todas as relações acontecem, a esfera pública. E pela identificação das insuficiências citadas, das quais deriva a necessidade de novo enfoque, escolheu-se também para embasar esta nova forma de visão, interações e o entrelaçamento de campos distintos, a teoria da complexidade, como fundamentação teórica.

Portanto espera-se ao analisar estas relações, suas variáveis e incentivar o debate sobre esta nova visão do processo de políticas públicas, e agregar valor ao debate sobre a sustentabilidade. Procurando desenvolver as análises sob um enfoque compatível com o paradigma da complexidade. Bem como aprofundar a fundamentação teórica sobre: Esfera Pública, Políticas Públicas e a Teoria da Complexidade. Por fim complementar os resultados deste raciocínio através da análise de conteúdo dos dados levantados, das linhas estratégicas municipais, de várias cidades no mundo, para verificar a presença da preocupação em reconsiderar o cidadão e a validação necessária junto ao estado da arte.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

As limitações deste trabalho se devem: a escolha da análise por linhas estratégicas para caracterizar as políticas públicas que delas derivam, não dá a necessária garantia que estas sigam as diretrizes daquelas. Ou que a ausência das linhas estratégicas seja suficiente para garantir a inexistência de políticas públicas na correspondente cidade. Também é preciso destacar que o aspecto metafórico das linhas estratégicas, que se considerou um estimulante da sinergia e serve de norte aos gestores públicos, não se configura de modo algum como a resposta definitiva para o problema de pesquisa.

Utilizar elementos encontrados nas páginas eletrônicas oficiais de cidades e instituições, considerando-os evidências em substituição à materialidade e resultados de suas políticas públicas, é outra das delimitações

deste trabalho; o ideal seria obterem-se dados primários ao ouvir o gestor, mas que por outro lado poderia mais ocultar do que mostrar sobre a realidade das suas políticas, sobretudo neste campo, e acrescer os custos e o tempo despendido para a pesquisa desta maneira, fato que foi determinante na escolha por dados secundários.

O presente trabalho trata tão somente de aportes teóricos contributivos para as políticas públicas, motivado pela importância do papel do cidadão. Para tanto tangencia questões inerentes ao Estado, restringindo-se quando muito às suas funções. Portanto temas da Teoria do Estado, como tamanho, tipo, regime ou ideologia, dentre outros, aqui não serão aprofundados e ficarão reservados para futuros trabalhos. Considere-se a análise sobre o tema sob o ponto de vista de contribuir por meio da discussão epistemológica.

Também que o âmbito da pesquisa se restringe ao universo das políticas municipais, ou das cidades e que necessariamente não apresenta as mesmas características nem pode ser replicado no universo das políticas federais e estaduais. E por fim, a pesquisa retrata as impressões retiradas, e, portanto declaradas, das páginas eletrônicas oficiais das cidades pesquisadas se estas não representarem a forma com que se materializam as políticas dentro da realidade das administrações, neste caso a incoerência deve-se à diferença entre o discurso e a ação do gestor. Em última análise estas limitações são fruto de escolhas, no entanto, as escolhas parecem adequadas e cabem bem aos interesses deste trabalho acadêmico e profissional do autor.

#### 1.4 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Dominam o cenário atual as linhas estratégicas que se declaram de forma funcionalista, assim identificada na maioria das cidades pesquisadas, por conseguinte suas políticas possivelmente reproduzem esta forma, de maneira setorial. As políticas públicas estruturadas de maneira técnico-setorialista sofrem influência em sua origem do cartesianismo e da racionalidade instrumental, também podem apresentar uma subordinação de suas prioridades e práticas às lógicas do poder político, dos capitais privados e ao grau de profissionalização da burocracia estatal, o que pode gerar, em alguns

casos, reflexos indesejáveis que as afastam de seu objetivo e da participação democrática. Mas de outra maneira este trabalho quer testar que, em tese, poder-se-iam executar as políticas a partir de uma regulação impessoal, de forma interdisciplinar, fundada na busca do bem comum.

No cenário predominante, até hoje, os profissionais de diferentes áreas envolvidos no planejamento de políticas públicas enfrentam restrições, em sua maioria, devido à subordinação a um esquema executivo baseado no sistema orçamento+controle utilizado nos municípios. Atendendo às exigências legais a política deve circunscrever-se à disponibilidade de rubricas e dotações orçamentárias e em segundo plano às políticas setorializadas. Desta maneira restringem as políticas públicas já na fase de sua liberação, que fica condicionada à conformidade dos agentes executores em relação ao arcabouço regulatório e de exigências setoriais. Isto por um lado representa uma conquista, da transparência e da regulação contra a malversação das verbas públicas, um avanço positivo que pode ser creditado ao modelo cartesiano. Mas por outro lado, no contexto do planejamento, caracteriza-se por ser essencialmente impositivo e limitador das políticas públicas no que tange acolher os resultados da participação coletiva no processo.

Então é possível identificar um problema, como fruto desta configuração departamentalizada, aonde cada política setorial vai em busca de seu próprio interesse, desenvolvendo uma visão parcial da realidade, criando zonas indefinidas, porque os objetos definidos pelas políticas setoriais não podem responder a todas as questões, sobretudo no que diz respeito aos interesses do cidadão. E o nó problemático, em geral, acaba por se manifestar nas zonas fluídas indefinidas, nas fronteiras dos setores ou entre as políticas setoriais que não serão atingidas por metodologias disciplinares clássicas e habituais. Uma das abordagens possíveis para enfrentar este problema seria a busca da transdisciplinaridade, pois segundo Toledo Silva (2007, p. 10):

“Desse modo, a questão é como estabelecer pontes, como religar as políticas setoriais entre si, e como fazer emergir a partir daqui uma mudança de paradigma, uma nova concepção que às integre, mas que ao mesmo tempo possa ultrapassá-

las, para responder aos seus novos desafios que estão interligados à complexidade”.

Como verificado anteriormente as políticas públicas recebem influencia reducionista em muitos casos, por causa da insuficiência apontada, e também é possível que não contemplem todas as vozes necessárias para um curso civilizatório, mas, no entanto, pode haver soluções ou evidências do enfrentamento da questão, diferentes até da transdisciplinaridade referida, já defendidas por gestores públicos. Também é preciso identificar a opinião dos autores sobre o tema, para colocar a *práxis* em teste, e buscar evidências acadêmicas para ajudar solucionar os problemas. De acordo com Kerlinger (1980) e Vergara (1998), um problema de pesquisa é uma questão não resolvida que mostra uma situação com necessidade de discussão, investigação, decisão ou solução, e para o qual se vai buscar resposta, via pesquisa.

Então para fazer frente às insuficiências que atingem as políticas públicas, conforme o exposto, e que podem ser sintetizadas como tendo origem no tecnicismo que utiliza características cartesianas e instrumentais, responsáveis por políticas públicas de caráter impositivo de “cima para baixo” que dispensam a participação do coletivo e colocam em segundo plano o saber local, necessários para as ações de busca da sustentabilidade. O problema de pesquisa aqui proposto é: **Quais elementos contributivos podem ser identificados na fundamentação teórica para influenciar as políticas públicas, que as levem a reconsiderar o cidadão como ator principal da esfera pública?**

Tendo em conta que o campo das políticas públicas não se restringe meramente a aumentar e encadear o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, precisa-se analisar também as inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos tradicionais da ciência política. O tema vai ser abordado com destaque sobre o ponto de vista epistemológico à frente (item 2.3, p.99).

Com referencia ao problema de pesquisa, ainda é preciso sublinhar que a discussão não servirá para anular ou sequer minimizar a importância das políticas de uso corrente em todos os governos municipais, que apesar de

estarem baseadas em métodos quantitativos, e em geral limitar-se a um pequeno número de variáveis explicativas, devido por vezes até às dificuldades técnicas e da organização, mas que, no entanto são dotadas de atributos positivos, como propiciadoras de capacidade organizativa, transparência e resultados. O interesse desta pesquisa é partir destas, e vir contribuir deste ponto em diante com a evolução deste campo. Esta contribuição poderá, no mínimo, promover um alargamento de visões e cooperar com a construção de metodologias para fazer frente às novas exigências, sobretudo as coletivas.

Devem permear o trabalho a linha de raciocínio onde se tornam mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Também a discussão sobre a conveniência do discurso dominante que reafirma o desenvolvimento econômico e com isto traz subprodutos de risco coletivo. Ao propor um raciocínio que vise mudar o enfoque atual, dotar-se-ão as análises de multidimensionalidade, e o conseqüente aumento de variáveis e relações vão exigir abordagem que possa considerar um sistema de políticas públicas adaptativo e complexo.

Segundo esta visão e dentro do papel que cabe ao Estado as políticas públicas exercidas, não poderiam desconsiderar esta organização, ou seja, precisariam contemplar as retroalimentações, as avaliações e mecanismos de melhoria contínua, a participação e o controle coletivo. Sem o que passam a existir como apenas resposta formal de estruturação. Desta maneira o que a pesquisa pretende sublinhar é que uma administração pública que consiga contemplar tais dimensões em sua gestão, a partir do envolvimento sistêmico de todos os interessados, "*stakeholders*". E com isto provavelmente capitalizarão um maior número de atributos, necessários para pavimentar o caminho em direção à sustentabilidade. Principalmente por reconsiderar seu componente principal "o homem", que lhe deu origem e, no entanto foi relegado ao longo do percurso. Esta reconsideração pode determinar um deslocamento da "zona de conforto" criada pela epistemologia dominante, inclusive no autor desta pesquisa, mas precisará mais cedo ou mais tarde ser enfrentada, pois as explicações não podem mais bastar-se em um esquema racionalizador, como afirma Morin (2005-1, p.65) "A ordem, a desordem, a potencialidade

organizadora, devem ser pensadas juntas, ao mesmo tempo, em seus caracteres antagônicos bem conhecidos e seus caracteres complementares bem desconhecidos”.

## 1.5 OBJETIVOS

### 1.5.1 OBJETIVO GERAL

Identificar nos campos da esfera pública, das políticas públicas e da teoria da complexidade elementos contributivos que levem as políticas públicas a reconsiderar o cidadão como ator principal da esfera pública, verificando evidências de sua utilização em linha estratégicas municipais.

### 1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Identificar elementos constitutivos e contributivos no campo da esfera pública possíveis de serem considerados nas políticas públicas, que as levem a reconsiderar o cidadão como ator principal;
- b. Identificar aspectos constitutivos e contributivos na teoria da complexidade possíveis de serem considerados nas políticas públicas municipais, que as levem a reconsiderar o cidadão como ator principal;
- c. Identificar a matriz epistemológica predominante de construção e de organizações de políticas públicas e suas possíveis insuficiências;
- d. Identificar e analisar as evidências levantadas na fundamentação teórica nos modelos de linhas estratégicas de políticas públicas municipais.

## 1.6 JUSTIFICATIVA

As linhas estratégicas municipais dão origem a organizações de Políticas Públicas, em geral estas têm orientação técnico-orçamentária e nem sempre contemplam a participação do cidadão. Condição necessária para defender os seus interesses, os da sociedade e os da natureza, nas ações para a sustentabilidade. Para tanto, através desta pesquisa se quer identificar evidências para a reconsideração do cidadão como ator principal da esfera

pública, visando alargar a discussão deste campo e contribuir com a prática profissional dos gestores públicos, como o autor, bem como contribuir com a discussão acadêmica sobre as políticas públicas. Considerando como justificativas:

### TEÓRICA

O paradigma cartesiano dominante no campo das políticas públicas municipais, deu origem a políticas públicas com características setorialistas e impositivas, em geral desconsiderando o papel do cidadão no processo, segundo alguns autores esta abordagem apresenta insuficiências. Para ultrapassá-las é preciso buscar uma nova abordagem que alargue a atual e reconsidere o cidadão como ator principal da esfera pública.

O caminho para a sustentabilidade, segundo alguns autores, passa pela admissão de um novo paradigma, o da contenção, que viria dialogar com os hegemonismos epistemológicos atuais, alargando-os e trazendo novas respostas às insuficiências decorrentes do modelo atual, baseado no mercado. Através de uma necessária nova cadência ao progresso coletivo.

### PRÁTICA

O interesse profissional em buscar elementos para que as políticas públicas reconsiderem o cidadão, resultou na identificação de algumas novas maneiras de expressão de linhas estratégicas municipais. Para estudá-las à luz necessária fundamentação teórica surgiu a necessidade de introduzir preocupações com alguns temas como o desenvolvimento sustentável, a sociedade de risco, o campo das políticas públicas e a teoria da complexidade.

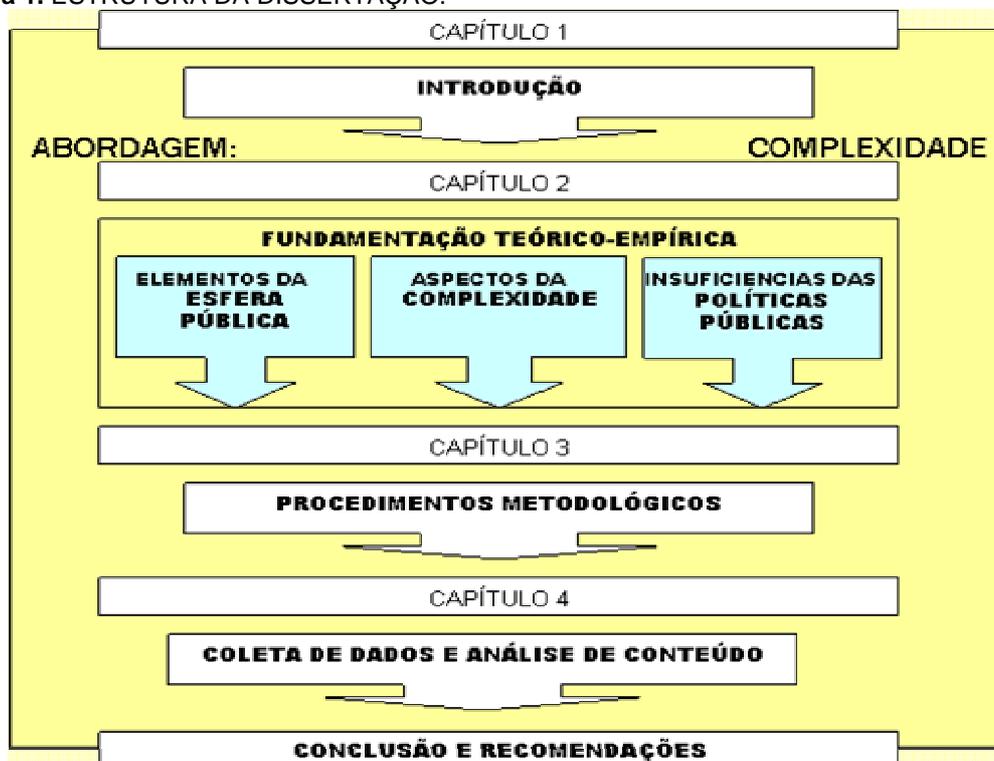
## 1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos de desenvolvimento precedentes às conclusões e recomendações. No primeiro capítulo apresenta-se um panorama sobre o tema e a opção pela linha epistemológica a ser seguida, por meio de uma abordagem da complexidade. Também se explicita as delimitações do trabalho, problema, objetivos e a justificativa pra existência do trabalho.

No segundo capítulo faz-se um mergulho no estado da arte buscando elementos constitutivos e contributivos dos campos esfera pública, teoria da complexidade e políticas públicas, que possam ser contributivos para utilização na configuração de políticas que pretendam reconsiderar o cidadão como ator principal, destacando além de elementos, aspectos e desafios para novos modelos. Nesta seção são feitas análises epistemológicas dos campos, em questão, e encadeamento com os novos paradigmas e oportunidades.

O terceiro capítulo apresenta uma descrição sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa, em comparação com a teoria sobre o assunto. E por fim, no quarto capítulo, a parte empírica do trabalho, quem vem testar a inquietação sobre a existência de linhas estratégicas que possam estar apresentando aberturas para reconsideração tanto dos elementos teóricos levantados quanto do papel principal do cidadão. Cabendo uma análise de conteúdo categorizada por meio dos principais elementos levantados na discussão teórica. Encerra-se o trabalho com conclusão e recomendações, destacando a bibliografia sobre o assunto, que possibilitará estender em muito o conteúdo aqui exprimido.

Figura 1. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.



Fonte: O autor, (2007).

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### 2.1 ELEMENTOS DA ESFERA PÚBLICA

#### INTRODUÇÃO

*“A idéia de extrair recursos de um mundo coisa, descartando em massa os subprodutos do processo, estendeu às pessoas, que assim passaram a ser utilizadas e, quando se revelam “inúteis”, são também descartadas”  
Maturana & Varela*

O objetivo do Mestrado em Organizações e Desenvolvimento, da UNIFAE, é:

Desenvolver atividades de ensino e pesquisa de natureza interdisciplinar e formar pesquisadores para pesquisas científicas, capazes de integrar esforços e recursos, com a finalidade de produzir e disseminar conhecimento sobre organizações e desenvolvimento no exercício de funções decisórias para a promoção da **sustentabilidade**.

A linha de pesquisa, inserida na área de concentração de Políticas Públicas, pode ser descrito, conforme o seu programa, como:

“Objetiva compreender a inserção e a participação do Estado no desenvolvimento local, bem como a sua capacidade de influenciar e intervir nos agentes econômicos para tornar o desenvolvimento socioeconômico sustentável”.

De acordo com estes objetivos, também atendendo interesses pessoais e profissionais este pesquisador escolheu elaborar uma produção que procure identificar características contributivas para que as políticas públicas possam reconsiderar o cidadão como ator principal, evidenciadas na interação entre os campos epistêmicos do desenvolvimento sustentável e das políticas públicas, ambientadas em um “*locus*” denominado esfera pública. Que segundo Habermas (2003, p.103), é o espaço adequado para o embate das idéias entre a sociedade e o poder público, para, a partir do consenso, este traduzir a vontade daquela.

Emerge ainda neste cenário algumas premissas que serão consideradas para alcançar a intenção deste capítulo, que é tentar apreender sob o pano de

fundo da discussão do desenvolvimento sustentável, ou na tradução mais realista deste, o resultado da vontade do coletivo<sup>7</sup>. Com o intuito de identificar e antecipar características fundamentais para o tema, e refletir sobre quais caminhos para a sustentabilidade precisam ser considerados, especialmente no que tange às relações sociais, e entre estas e a natureza, que começam a ser estabelecidas dentro do que atualmente se denomina uma sociedade de risco<sup>8</sup>. Também onde contrariamente à visão dos perigos e catástrofismos associados à questão da sustentabilidade, sobretudo na dimensão ambiental, procura-se despertar a perplexidade<sup>9</sup> social que é uma parada forçada para pensar, refletir e incentivar o diálogo. Em paralelo a fundamentação teórica da esfera pública, o principal objetivo é de que tal reflexão venha contribuir para levantar questões propositivas, seja por meio de influências e até de insumos, e se possível à utilização dos mesmos pelo Estado e pelas políticas públicas.

Para percorrer o caminho em busca deste intento será necessário identificar os elementos que compõem a esfera pública. Conhecer os atores e seus papéis, e buscar entender seus cenários e objetivos, sobretudo quando visem contribuir com o desenvolvimento sustentável. A partir do entendimento das interações e da fundamentação própria sobre este campo, então se espera identificar evidências que possam ser absorvidas nas políticas públicas, destacando àquelas que sirvam para que o Estado tome parte efetiva nas relações dentro da esfera pública e encontre o anseio social. Portanto, embora não seja parte dos objetivos declarados da pesquisa e sim seu pano de fundo, inicialmente propõe-se entender brevemente a origem e o desenvolvimento epistemológico do campo científico do desenvolvimento sustentável, e relacioná-lo com as interações da esfera pública, para embasar o diálogo que se quer propor com esta pesquisa.

No cenário público coletivo atual as preocupações principais centram-se em buscar soluções para as desigualdades, para as necessidades e a discutir

---

<sup>7</sup> É o conjunto formado pelos humanos e não humanos. Cujas vozes precisam ser contempladas nas discussões da esfera pública. (LATOUR, 2004).

<sup>8</sup> Sociedade que reflete sobre si mesma e sobre os reflexos indesejáveis e imprevisíveis da vitória da primeira modernização, simples, linear e industrial. (BECK, 2006, p.2)

<sup>9</sup> No sentido de chamar atenção para a necessidade de reflexão sobre os fatos e valores sociais, de tal modo a contemplar todas as visões do coletivo, com as exigências de não simplificar o número de proposições a levar em conta na discussão. (LATOUR, 2004, p.180-188).

as condições de sobrevivência planetária. O tema suscita paixões e controvérsias, principalmente a partir da corrente de autores que defendem uma desaceleração consumista, um freio às leis de mercado que trazem muitos reflexos, dentre os quais a degradação ambiental é das mais notórias. Seja um ou outro modelo proposto, pelo menos, há concordância quanto à necessidade de uma nova orientação, que alargue as soluções pensadas anteriormente e que não foram suficientes. Estas proposições podem variar, mas é preciso desenvolverem-se a partir de abordagens integrativas, para não incorrer em erros anteriores como, a tentativa de substituir a abordagem instrumental, por longo período dominante, via ruptura e abandono, como foi a proposição da abordagem humanística que também se mostrou insuficiente. Neste caso por bastar-se nos interesses do homem, por suas características radicais e pela ruptura pregada, que acabou por dotar esta abordagem de traços egoístas, principalmente quando entende que o planeta é a casa do homem e a natureza existe para lhe subsistir. Ao que alerta Latour (2004, p.268):

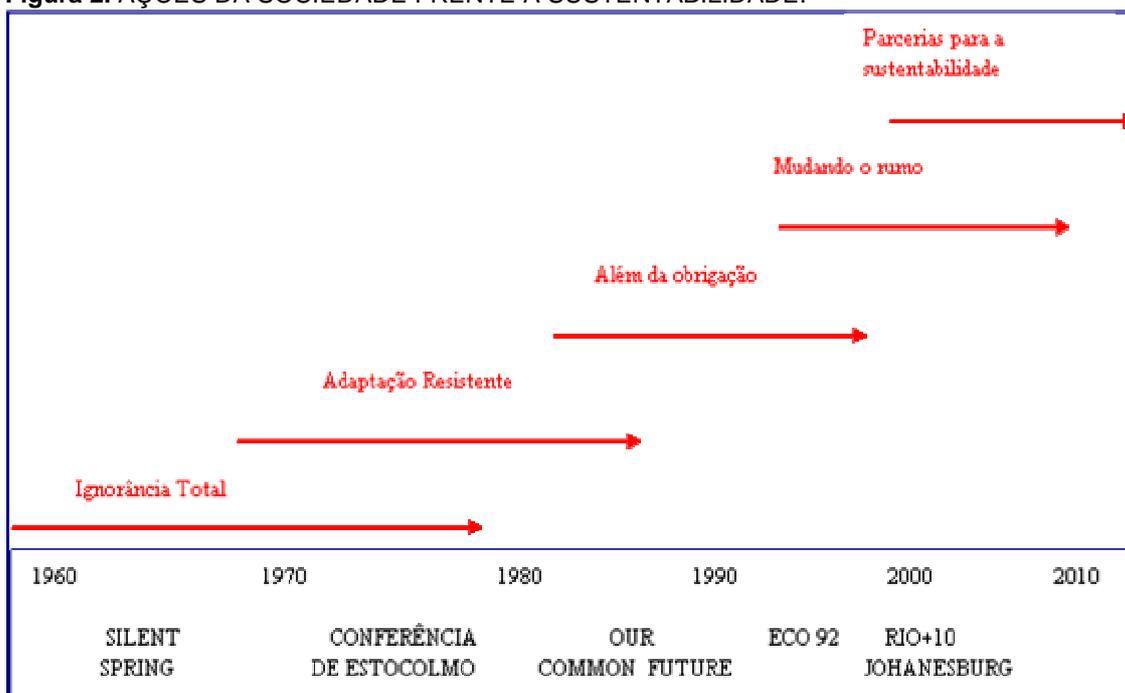
Se não pudermos nos entender - politicamente, cientificamente, economicamente - sem colocar de lado a maior parte dos seres, graças à moral, os excluídos se fazem ouvir de novo. Reservar esta virtude somente aos humanos passará rapidamente como o mais imoral dos vícios.

Parece necessário, em função destas colocações, que não se deva consentir com opções polarizadas, pois o momento histórico pede soluções integradoras, que agreguem e não separem, e aproveitem todos os elementos possíveis para o desenvolvimento de abordagens reflexivas e necessariamente mais complexas, pois dar voz ao coletivo não é tarefa simples.

A partir dos anos sessenta, as preocupações com o tema da sustentabilidade cresceram por meio de opiniões diversas e fóruns de discussão em lugares diversos, com maior ou menor visibilidade e com aceleração em sua periodicidade. Imagina-se que devem dominar o debate ainda alguns anos, acentuando a reflexão sobre os rumos escolhidos e os riscos decorrentes destas escolhas no caminho evolutivo planetário. No entanto o entendimento destas preocupações pela sociedade ao longo desta curta e contemporânea história caracterizou-se por mudanças de enfoque, seja nas

ações desenvolvidas, na repercussão alcançada e no posicionamento da sociedade, conforme se pode visualizar no esquema traduzido a seguir (fig.2, p.28), que mostra um caminhar crescente desde a ignorância total sobre o tema em uma determinada época até as possíveis parcerias que se poderão desenvolver frente a uma preocupação crescente:

**Figura 2. AÇÕES DA SOCIEDADE FRENTE À SUSTENTABILIDADE.**



Fonte: Business & the Environment Programme, Background Briefings (2004).

A importância do tema parece ter tomado impulso no cenário mundial a partir do conceito apresentado por Brundtland (1991) em seu relatório, no qual: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Onde se podem identificar dois pontos-chave:

- 1- o conceito de “**necessidades**”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- 2- a noção das “**limitações**” que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

Não há questionamento hoje, em nível global, sobre a necessidade da adoção de políticas que traduzam a garantia do progresso, ainda que segundo alguns autores estabelecesse freios a este, adequado à capacidade de sustentação do planeta. O EEA Report nº11/2005 da European Environment Agency, por exemplo, associa a questão ao consumo e à produção e seus efeitos negativos sob um viés econômico e relata tal preocupação:

“A renewed policy focus on sustainable consumption and production (SCP) can be observed, both at the global level and in Europe. With an aim to provide input for European policy-making, this report analyses the environmental effects of household consumption in Europe. We have identified four consumption categories that form a major part of our total consumption expenditure and for which the environmental effects are either large or increasing rapidly. These are consumption of food and drink; housing; personal travel and mobility; and tourism. The negative environmental effects of our consumption do not only occur in Europe, but also in other regions of the world, mainly as a result of resource extraction, production, processing and transportation of the goods we consume in Europe, and as a result of our personal travel and tourist activities. Attaining more sustainable consumption and production patterns is a common challenge that involves all actors, including public authorities at all levels, business and consumers.”

Apesar de importante, no entanto, não se deve somente analisar o problema sob o ponto de vista estritamente econômico, sem deixar de contemplar as demais dimensões que o compõem, a fim de evitar reduções. Pois o diálogo epistemológico do desenvolvimento sustentável e seu futuro, revela relações complexas existentes entre diversas dimensões que interagem, e por causa disto vão originar um sem número de possibilidades. Neste capítulo o objetivo não é estudar tais dimensões, nem tampouco deixá-las de lado, e sim colocar luz sob o principal ator, o ser humano<sup>10</sup>, como origem e foco do assunto em pauta. Utilizando como apoio os atuais estudos deste campo científico que parecem questionar as vantagens do modelo dominante, o paradigma da conquista<sup>11</sup>, e levantar contribuições para contemplar

---

<sup>10</sup> Ser que usa sua racionalidade para defender os interesses do coletivo.

<sup>11</sup> Modelo que se caracteriza pelo progresso linear, industrial, produtivista, baseado no mercado, que sublinha a competitividade e produz conhecimento sem autocrítica. Contrário ao paradigma da contenção que busca um freio ao interior, por entender a importância de dialogar com o mundo e não determiná-lo. Preza a contemplação, o cuidado, uma nova cadência, busca produzir conhecimento com consciência, com cooperação e com alma. O autor (2007).

modernamente um espírito dialógico e inclusivo dando voz ao ser e a natureza. Tal preocupação pode ser identificada, na visão de Mariotti, que ao prefaciar o livro de Maturana e Varela (2005, p. 8), coloca esta reafirmação consumista como fruto do processo cognitivo do ser, e que acaba por determinar conseqüências práticas e éticas, como:

Veio, por exemplo, reforçar a crença que o mundo é um objeto a ser explorado pelo homem em busca de benefícios. Essa convicção constitui a base da mentalidade extrativista – e com muita freqüência predatória – dominante entre nós. A idéia de extrair recursos de um mundo-coisa, descartando em massa os subprodutos do processo, estendeu-se às pessoas, que assim passaram a ser utilizadas e, quando se revelam “inúteis”, são também descartadas.

Em seu sentido mais amplo, a estratégia de desenvolvimento sustentável visa a promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza. Não dissociá-los, cumpre, pois, reverter o entendimento que cada um é separado do mundo.

### 2.1.1 CONTEXTUALIZANDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A preocupação da comunidade internacional com os limites do crescimento econômico data da década de 1960, quando começaram as discussões sobre os riscos da degradação do meio ambiente. Tais discussões ganharam tanta intensidade que levaram a ONU a promover uma Conferência sobre o Meio Ambiente em Estocolmo (1972). No mesmo ano, Dennis Meadows e os pesquisadores do “Clube de Roma” publicaram o estudo Limites do Crescimento. O estudo concluía que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de crescimento seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial. O estudo recorria ao neo-malthusianismo como solução para a iminente “catástrofe”. As reações vieram de intelectuais do Primeiro Mundo (para quem a tese de Meadows representaria o fim do crescimento da sociedade industrial) e dos países subdesenvolvidos (já que os países desenvolvidos queriam “fechar a porta” do desenvolvimento aos países pobres, com uma justificativa ecológica).

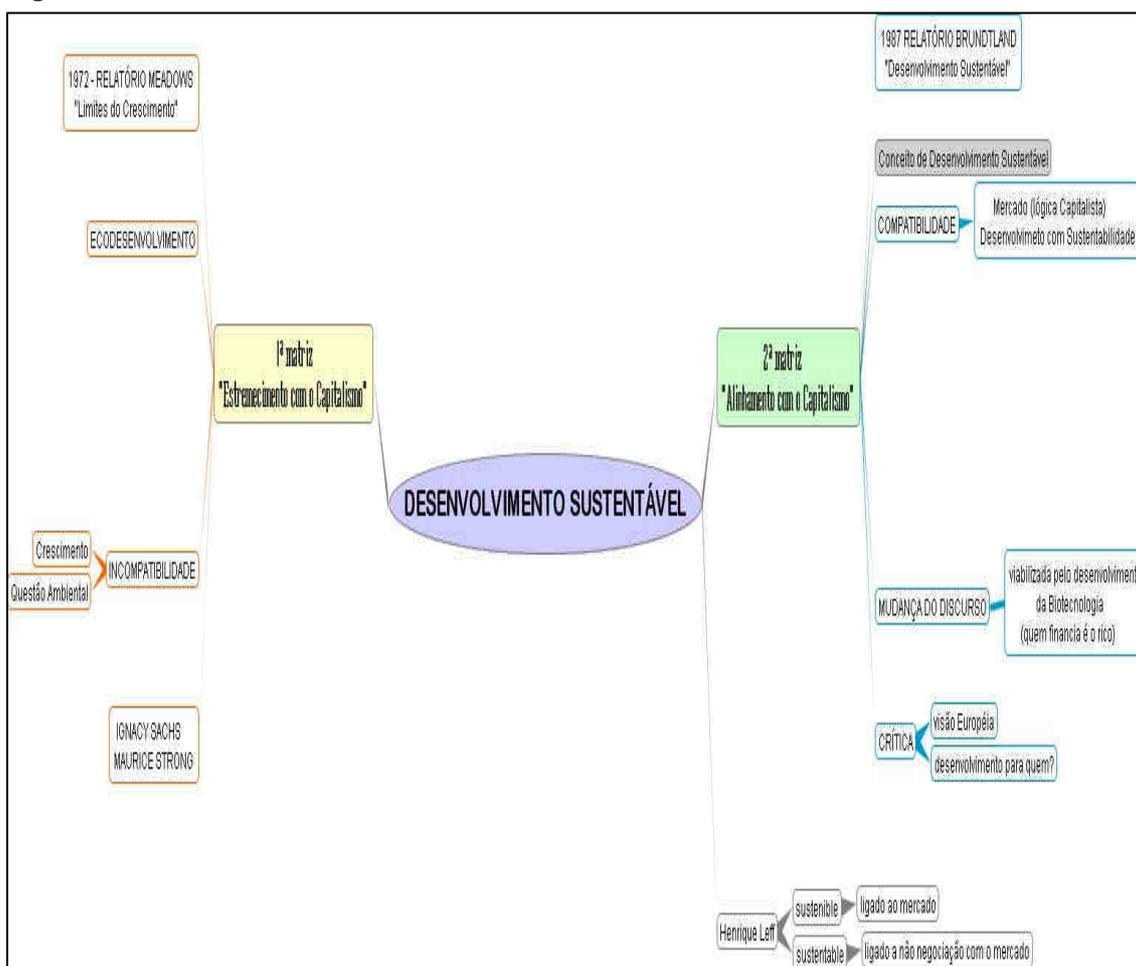
Em 1973, o canadense Maurice Strong lançou o conceito de eco desenvolvimento, cujos princípios foram formulados por Ignacy Sachs. Os caminhos do desenvolvimento seriam seis: 1- satisfação das necessidades básicas; 2- solidariedade com as gerações futuras; 3- participação da população envolvida; 4- preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; 5- elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; 6- programas de educação. Esta teoria referia-se principalmente às regiões subdesenvolvidas, envolvendo uma crítica à sociedade industrial. Foram os debates em torno do ecodesenvolvimento que abriram espaço ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Outra contribuição à discussão veio com a Declaração de Cocoyok, das Nações Unidas. A declaração afirmava que a causa da explosão demográfica era a pobreza, que também gerava a destruição desenfreada dos recursos naturais. Os países industrializados contribuíam para esse quadro com altos índices de consumo. Para a ONU, não há apenas um limite mínimo de recursos para proporcionar bem-estar ao indivíduo; há também um máximo. A ONU voltou a participar na elaboração de um outro relatório, o Dag-Hammarskjöld, preparado pela fundação de mesmo nome, em 1975, com colaboração de políticos e pesquisadores de 48 países. O Relatório Dag-Hammarskjöld completa o de Cocoyok, afirmando que as potências coloniais concentraram as melhores terras das colônias nas mãos de uma minoria, forçando a população pobre a usar outros solos, promovendo a devastação ambiental. Os dois relatórios têm em comum a exigência de mudanças nas estruturas de propriedade do campo e a rejeição pelos governos dos países industrializados.

No ano de 1987, a Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid, apresentou um documento chamado Our Common Future, mais conhecido por relatório Brundtland. O relatório centra-se no pressuposto de que “Desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”. O relatório não apresenta as críticas

à sociedade industrial que caracterizaram os documentos anteriores; demanda crescimento tanto em países industrializados como em subdesenvolvidos, inclusive ligando a superação da pobreza nestes últimos ao crescimento contínuo dos primeiros. Assim, foi bem aceito pela comunidade internacional. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, mostrou um crescimento do interesse mundial pelo futuro do planeta; muitos países deixaram de ignorar as relações entre desenvolvimento sócio-econômico e modificações no meio ambiente. Entretanto, as discussões foram ofuscadas pela delegação dos Estados Unidos, que forçou a retirada dos cronogramas para a eliminação da emissão de CO<sub>2</sub> (que constavam do acordo sobre o clima) e não assinou a convenção sobre a biodiversidade.

**Figura 3.** MAPA MENTAL<sup>12</sup>: EPISTEMOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.



**Fonte:** Aula Epistemologia do Desenvolvimento Sustentável. Souza-Lima(2007).

<sup>12</sup> Elaborado com software: FreeMind, gratuito e disponível para *download* nos principais portais especializados.

O mapa mental (fig.3, p.32) que procura sintetizar o desenvolvimento epistemológico deste campo científico, anterior, foi desenvolvido a partir de discussões acadêmicas na disciplina de Epistemologia e Pesquisa influenciadas de acordo com a aproximação ou distanciamento aos discursos do capitalismo. Tal diferenciação levou Leff (AULA DE EPISTEMOLOGIA E PESQUISA MULTIDISCIPLINAR, 2007) a distinguir os conceitos *sustainable*<sup>13</sup> e *sostenible*, caracterizados o primeiro por sua ligação ao mercado e o segundo pela sua não negociação com o mercado. Demonstrando a preocupação de um novo paradigma, de características de contenção, baseado na criação de conhecimento com consciência e que entende e questiona as conseqüências a qualquer custo, em contrapartida as vantagens apresentadas pelo paradigma orientado pelo mercado, fruto do estado desenvolvimentista.

O esforço cognitivo do grupo de pesquisa do mestrado acadêmico multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento do Centro universitário Franciscano do Paraná – UNIFAE – no ano 2005, resultou em uma definição multidimensional para o desenvolvimento sustentável, considerando-o como um processo de transformação que ocorre de forma harmoniosa nas dimensões espacial, social, ambiental, cultural e econômica. Com suas relações internas e externas formando um sistema adaptativo complexo, sujeito a alteração ao longo do tempo, que modificam e são modificadas pela sociedade. E exercitando a recursividade sempre voltam a reintroduzir-se, gerando patamares crescentes de objetivos ao desenvolvimento sustentável. (SILVA e MENDES, 2005, p. 37).

A tabela (QUADRO 1, p.34) descreve, as principais características discutidas segundo os temas envolvidos nesta análise por dimensões. No entanto apesar de um conceitual mais alargado do desenvolvimento sustentável, não tem caráter finalístico, pode sempre estar sujeito a novas interpretações, denotando um campo em processo dinâmico de desenvolvimento.

---

<sup>13</sup> O termo “*sustainable*” está ligado a sua aliança exitosa, no discurso com a idéia do desenvolvimento econômico. Em quanto o termo “*sostenible*” agrega o conceito ecológico de capacidade de sustentação do território somado ao conceito econômico de desenvolvimento. Leff (2001).

**Quadro 1:** AS CINCO DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

DIMENSÕES	TEMAS	INTER-RELAÇÕES
<b>ESPACIAL</b>	Espaço de análise que delimita os atores e recursos em curso para identificar o processo de desenvolvimento.	Determina o local em que acontecem as relações. Recursos como disponibilidades ou restrições.
<b>SOCIAL</b>	Interação dos indivíduos e condição de vida da sociedade.	A dinâmica social ocorre por questões econômicas e culturais, delimitadas em um determinado espaço com recursos ambientais escassos.
<b>AMBIENTAL</b>	Capital natural, recursos do ambiente disponíveis para alcançar a sustentabilidade.	Limite de recursos para o desenvolvimento, sob as perspectivas econômicas e sociais. Vinculação ao meio por origem na cultura da sociedade.
<b>CULTURAL</b>	Conjunto das experiências de determinada sociedade, construídas em um processo de aprendizagem social contínuo.	Todas as demais dimensões ao interferirem com a sociedade provocam alterações nos valores desta.
<b>ECONÔMICA</b>	Capital como mola propulsora de todas as relações existentes: como, para quem e o que produzir.	Recursos e desejos coletivos, com influência cultural e social. O ambiente como limitador dos recursos ou a possibilidade de transformá-los como produto.

**Fonte:** Autor, baseado em Silva e Mendes (2005).

Esta visão por dimensões não é a única, por exemplo, sofre acréscimo dimensional quando alguns autores o dotam de maior complexidade, agregando inclusive a questão do desenvolvimento em âmbito local, como Couto-Rosa (2006, p. 23), que, por exemplo, sugere mais algumas dimensões, a serem consideradas como: A - A dimensão da identidade do território, B - A dimensão da endogenia, C - Desenvolvimento local sustentável.

Quis esta produção acadêmica, partir das relações entre estas dimensões, para entender o desenvolvimento sustentável como uma coevolução de cenários com mutações constantes, portanto como um processo adaptativo complexo, possibilitando reflexões cognitivas sobre uma nova forma de ver o desenvolvimento sustentável. Que, por conseqüência, vai exigir políticas públicas revistas, por parte das instituições responsáveis pelo espaço social e também por suas regras. Também por conseqüência revisões nas estratégias de governo, como defendem Osborne e Gaebler (1998),

determinadas pela necessidade de dar prioridade total para o cliente-cidadão, inclusive verificando se os controles a serem disponibilizados satisfazem o cliente (*customer strategy*), e incentivando a criação de mecanismos de controle social (*control strategy*). E estas revisões devem estar embasadas por características que levem em conta o desenvolvimento sustentável como um processo adaptativo acrescido de evidências levantadas pelo diálogo que daí emerge como destaca Silva e Mendes (2005, p. 36):

Não obstante o processo ter como base a interação social, parte de objetivos individuais e se consolidam no coletivo, mas se alteram particularmente, conforme os anseios de cada pessoa. Assim, o desenvolvimento sustentável ocorrerá se essas dimensões avançarem, atendendo às restrições existentes, de forma harmoniosa e se adequando aos objetivos individuais, que se consolidam coletivamente.

De acordo com Morin (2005, p. 74), em um dos princípios para entender a complexidade, pode-se entender que “a sociedade é produzida pelas interações entre indivíduos, mas a sociedade uma vez produzida retroage sobre os indivíduos e os produz”. Permitindo inferir que é a partir da focalização no ser, no indivíduo e suas necessidades, que começam as respostas para as soluções coletivas para o desenvolvimento sustentável. Então desta forma, políticas públicas que queiram enfrentar de modo efetivo a questão posta, deveriam contemplar a natureza complexa destes sistemas, de características adaptativas. E também precisariam estimular a participação do cidadão, pois é a partir dele, de seus anseios e do seu local de moradia que surgem os insumos indispensáveis a serem absorvidos em um planejamento contributivo ao desenvolvimento sustentável. Considerando que a esfera pública é o palco onde se desenvolve uma peça de teatro que pode ser chamada de “o teatro do coletivo”, então se torna necessário o seu estudo detalhado. Sobretudo porque a pesquisa objetiva buscar elementos que venham a evidenciar o cidadão como ator principal da esfera pública, que defende os interesses do coletivo e do planeta, e estimular para que desta forma seja considerado pelas políticas públicas. E, portanto é importante indagar como o cidadão conquista tal papel e o que o Estado e o governo fazem para estimular tal intento.

Inferindo do proposto no relatório Brundtland, não se deveria pensar no desenvolvimento local sustentável sem enfrentar os conceitos chave, nele contidos, que são as necessidades e as limitações, ou restrições. E também acrescer uma consideração à devida correção ao termo<sup>14</sup>, para adequar-se à substantividade perseguida por este trabalho, onde a preocupação é com a qualidade dos fins, portanto a sustentabilidade, e não com os meios. Como o desenvolvimento sustentável, segundo a pauta mundial, é o meio pelo qual se chegaria à sustentabilidade, imagina-se que tais conceitos serão os assuntos cardinais de discussão, no *lócus* adequado, ou seja, a esfera pública. Necessitando então da participação de toda uma diversidade de atores, os envolvidos com interesse em construir o social, defender a natureza e desenvolver o seu local, se possível, por meio de soluções de consenso com vistas às políticas públicas substantivas para todos. Ou conforme a sugestão de Beck (2006, p. 110-111) observaria os seguintes meios:

(...) en todas las cuestiones centrales para la sociedad, siempre deben combinarse voces disidentes, expertos alternativos, variedad interdisciplinaria y, no en último término, alternativas a desarrollar sistemáticamente. La esfera pública, en cooperación con una especie de “ciencia pública” podría actuar como un cuerpo secundario encargado de la “contratación discursiva” de los resultados científicos de laboratorio en el fuego cruzado de las opciones. Esta responsabilidad concreta comprendería todas las cuestiones que ocupan a las líneas maestras e los peligros de la civilización científica y que se excluyen de forma crónica de la ciencia estándar. La opinión pública desempeñaría el papel de una “cámara alta abierta”. Tendría encomendado aplicar el estándar del “como deseamos vivir?” a los planes, resultados y peligros científicos.

---

<sup>14</sup> O termo “desenvolvimento sustentável” criado pela Comissão de Brundtland foi inicialmente criticado pela sua aparente contradição entre as duas palavras “desenvolvimento” e “sustentável”. O desenvolvimento vem de uma lógica da economia capitalista que pressupõe “exploração sistemática e ilimitada de todos os recursos terrestres para atingir três objetivos fundamentais: aumentar a produção, expandir o consumo e gerar riqueza” (BOFF, 2006). Já o termo sustentável está baseado no conceito de *ethos*, a morada humana, referindo-se ao espaço da natureza, o planeta Terra, com seus recursos limitados, busca constante equilíbrio dos ecossistemas, onde convivem os diversos elementos da natureza, o homem, os animais, plantas, etc. A contradição se dá pelo fato de que o desenvolvimento pressupõe que os recursos da Terra sejam ilimitados e que o crescimento econômico possa ser infinito. E a verdade é que os recursos do planeta são limitados e vários deles não são renováveis. Castanheira (2008, p.16)

De acordo com esta afirmação de Beck e considerando a formação e funcionamento da câmara alta aberta, uma das principais discussões na esfera pública poderia ser: como caminhar de encontro à sustentabilidade, considerando que hoje o cenário do desenvolvimento, segue as premissas da sociedade industrial e seus aparatos de segurança social, emprego e renda. E com isto traz vinculados efeitos colaterais indesejáveis, frutos da produção e do mercado.

Compõe o referido cenário por um lado os efeitos indesejáveis como: os reflexos do aquecimento global, das tecnologias nucleares e químicas, modificações genéticas, escassez alimentar ou de acesso ao alimento, pobreza e distribuição de renda, pressões sociais e de grupos de interesse, e outros. E por outro, também ações reativas e reflexivas em busca de soluções, assim categorizadas devido à exigência de atendimento imediato, através de ações de resposta, ou através ações reflexivas, com prazos mais dilatados, que precisariam partir de introspecção e discussão coletiva e possivelmente organizadas pelo Estado.

Há que se destacar que diferentemente das ações de resposta, que caracterizam as formas reativas de administrar, as ações reflexivas remetem a um caráter antecipatório e pró-ativo, o qual em geral não se desenvolve nas gestões públicas contribuindo com as insuficiências do modelo vigente. No caso das cidades é preciso destacar que a atual forma de administrar foi adequada também pelas restrições legais e orçamentárias, que também contribuem para o agir reativo, sob a égide do controle e necessidade de previsibilidade, ambas importantes, mas com origem em modelos mentais cartesianos. Para exemplificar algumas políticas públicas são implementadas após análises de custo-benefício, atendendo o anseio momentâneo, em uma avaliação posterior sobre seus resultados são identificados efeitos não desejados que originassem riscos, em alguns casos previsíveis, e que vão determinar uma nova série de medidas para correção. Na esfera pública onde são popularmente confrontados os efeitos da modernidade industrial contra a viabilidade de manutenção da vida, podem ser identificados inúmeros casos de riscos que vieram anexados indesejadamente ao processo, como o aspecto nocivo do amianto, por exemplo. Riscos existem e deveriam receber avaliação

prévia dos gestores públicos, já que os mesmos se apresentam compulsoriamente no processo de desenvolvimento social, automaticamente e de forma indesejada, e também por serem geradores de conseqüências imprevistas. As ações de contraponto exigidas, então, são inicialmente de natureza analítica e de reflexão.

Neste sentido, é adequado o conceito de sociedade de risco de Beck (2006, p. 116), que proporciona para uma teoria social e para o diagnóstico cultural descrever-se como um estágio da modernidade em que os perigos produzidos no curso do desenvolvimento da sociedade industrial se fazem dominantes. E por causa disto haverá necessidade, então, de buscar as novas soluções sociais a partir de reflexões, que contemplem discussões sobre os riscos que esta própria sociedade desencadeia em seu caminho para o desenvolvimento. Abrindo com isto a possibilidade de orientar um processo que poderia servir para articular uma transformação social sistêmica e de época a partir da extensão ecológica da democracia<sup>15</sup>, que para alcançar o sucesso precisa partir de algumas premissas (BECK, 2006, p. 116-117):

La *primera de todas*, la relación de la sociedad industrial moderna con los recursos de la naturaleza y la cultura de cuya existencia depende pero cuyas reservas se agotan en el curso de una modernización asertiva. En *segundo lugar*, la relación de la sociedad con los peligros y problemas que ha producido, que a su vez desbordan las bases del concepto social de seguridad. En *tercer lugar*, el agotamiento, disolución y desencantamiento de las fuentes de significado y específicas de grupos (como la creencia en el progreso, la conciencia de clase) de la cultura de la sociedad industrial (cuyos estilos de vida e ideas de seguridad también han sido fundamentales para las democracias occidentales y las sociedades económicas hasta bien entrado el siglo XX) condujo a todo el trabajo de definición que desde entonces se espera o impone a los propios individuos.

Pode-se dizer então que a sustentabilidade é uma meta de alcance longínquo, portanto um problema, pois o atual meio de solução pensado é o desenvolvimento sustentável que se origina nas bases, e no reforço, da

---

<sup>15</sup> A extensão ecológica da democracia significa, pois, desenvolver o concerto de vozes e poderes, o desenvolvimento da independência da política, o direito, a esfera pública e a vida cotidiana frente a perigosa e falsa segurança de uma “sociedade concebida em abstrato”. Tradução do autor de Beck (2006, p. 110).

sociedade industrial que apresenta como subprodutos riscos e conseqüências indesejáveis. Que é responsável também pelo caráter dissociativo entre as ciências e a natureza e entre a natureza e a sociedade, que reforçam o problema. Diante disto é preciso discutir soluções novas, com descolamento do mercado e preocupadas com seus reflexos.

No momento, é possível identificar um ponto de alavancagem para o enfrentamento deste problema, considerando que há áreas públicas preocupadas em resolver as questões de decadência do poder e legitimidade do governo e a necessidade de renovar a cultura da democracia. Se acrescido pelas questões levantadas na sociedade de risco por Beck (2006) ou nos vínculos de risco de Latour (2004, p.48), ter-se-á criado um cenário em ebulição. E neste caso será preciso se conseguir fazer uma parada, pois se terá causado perplexidade no coletivo, e as novas soluções daí originadas prescindirão de reflexão. A continuidade do processo se daria por, segundo Latour (2004, p.232), seguir com a consulta das opções, hierarquização para consenso e escolha, por fim a institucionalização, vai garantir a implementação de novas soluções. Esta nova forma de agir proposta pode ser entendida como uma oportunidade, que se materializa a partir da reflexão, característica que segundo Giddens, Beck e Lash (1997) tem sido identificada, ou pode ser desenvolvida, na sociedade atual.

Então tendo o problema identificado, seus envolvidos e quais objetivos a perseguir, a pergunta que falta ser feita é onde se desenvolverão as ações de participação, diálogo e consenso. Qual é o local adequado para debater e julgar as questões valorativas cruciais que subjazem aos conflitos de risco segundo Beck (2006, p.7) e também, onde se possa processar a perplexidade, a consulta, a hierarquização para posterior institucionalização dos fenômenos sociais, da proposta<sup>16</sup> de Latour (2004, p.232). Com o estudo deste verdadeiro campo de forças e de lutas, de acordo com Bourdieu (1997, p.50), e todas suas

---

<sup>16</sup> No conjunto das funções da vida pública tiraremos partido do fato de que todos os corpos de trabalho contribuem no desenvolvimento das próprias competências, em vez de se acharem, como no antigo regime, encarregados de um cantão artificialmente dividido na realidade: a ciência ocupando-se da natureza; a política do social; a moral dos fundamentos; a economia das infra-estruturas; a administração do Estado. Como as fadas debruçadas sobre os quatro berços do novo coletivo, cada ofício vem oferecer as dádivas que lhes são próprias. (LATOUR, 2004, p. 232 – 233).

relações espera-se responder a estes questionamentos por meio do estudo da esfera pública. O que se pretende, é apreender quais evidências geradas neste espaço de interesses ou espaço de diferenças, poderão subsidiar todo o processo das políticas públicas, em especial às estratégias que o Estado necessita utilizar para destacar a participação do cidadão. De maneira inclusiva e não compartimentada, o que para Boneti (2006, p. 91-92):

Isso significa dizer que não se trata de pensar as políticas públicas sob uma ótica dicotômica da sua horizontalidade ou da sua verticalidade, dependendo da participação ou não da população na sua elaboração e operacionalização, como analisam alguns pensadores. Pensar as políticas públicas sob esta ótica é considerar o Estado separado da sociedade civil, como se as políticas públicas fossem pensadas em instâncias separadas e a questão em pauta dissesse respeito apenas ao envolvimento ou não da população. Considerando, porém, as políticas públicas como resultado de uma correlação de forças sociais, como foi abordado neste livro, parte-se do pressuposto de que estas nascem do contexto da sociedade civil. E, neste caso, a questão é saber quais grupos sociais são mais bem representados por essas políticas públicas.

Aqui importa destacar que se busca identificar os elementos constitutivos e aspectos correlatos que gerem significativa discussão, de modo a destacar contribuições para o objetivo da pesquisa, a partir do conhecimento teórico do campo da esfera pública.

### 2.1.2 CARACTERÍSTICAS DA ESFERA PÚBLICA

O local de encontro entre o cidadão, as instituições e o Estado, para discussão, consenso e escolhas, no que se refere a assuntos públicos. A partir do qual, se faz a construção da sociedade e originam-se as políticas públicas, as regras sociais, normas de convívio, por exemplo, é costumeiramente designado pelos autores por Esfera Pública. Contribuirá com os objetivos deste estudo, entender o seu contexto, a partir de onde se esperam identificar evidências que possam dar destaque ao cidadão como ator principal dentro

deste campo<sup>17</sup>. E o seu principal papel é ser o protagonista da história e dos interesses do coletivo.

O conceito apreendido de <http://esferapublica.org> que define:

El concepto de *esfera pública* designa el foro de las sociedades modernas donde se lleva a cabo la participación política a través del hablar. Es el espacio donde los ciudadanos deliberan sobre sus problemas comunes, por lo tanto, se institucionaliza como espacio de relaciones discursivas. La *esfera pública* se pone en contraste con la *esfera privada*. Es la parte de vida en la cual se está obrando reciprocamente con otras personas y, en un sentido más amplio, con la sociedad.

Destaca-se o caráter relacional político que se estabelece a partir do diálogo, neste espaço, e que o difere do espaço íntimo, onde a priori, não importa a discussão sobre objetivos da sociedade, no entanto não deixando de auto relacionar-se, como observado por Habermas (2003, p. 62):

A linha entre a esfera privada e a esfera pública passa pelo meio da casa. As pessoas privadas saem da intimidade de seus quartos de dormir para a publicidade do salão: mas uma está estreitamente ligada à outra.

A diferenciação entre o que é público e o que é privado, torna-se necessária para identificar e circunscrever o âmbito deste campo, e também, por conseqüência os detalhes que os caracterizam. Esta importante diferença pode ser contextualizada historicamente, por meio de dois autores, Habermas e Sennet, pelos seguintes subsídios:

Trata-se de categorias de origem grega que nos foram transmitidas em sua versão romana. Na cidade-estado grega desenvolvida, a esfera da *polis* que é comum aos cidadãos livres (*koiné*) é rigorosamente separada da esfera *oikos*, que é particular a cada indivíduo (*idia*). A vida pública, *bios politikos*, não é, no entanto, restrita a um local: o caráter público constitui-se na conversação (*lexis*), que também pode assumir a forma de conselho e de tribunal, bem como a de práxis comunitária (*práxis*), seja na guerra, seja nos jogos guerreiros. (HABERMAS, 2003, p.15).

---

<sup>17</sup> Espaço social global descrito ao mesmo tempo como um campo de forças, cuja necessidade se impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, e como um campo de lutas no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme su posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação de sua estrutura. Bourdieu (1997, p. 50).

Perto do século XVII a oposição entre “público” e “privado” era matizada de modo mais semelhante ao de seu uso atual. “Público” significava aberto à observação de qualquer pessoa, enquanto “privado” significava uma região protegida da vida, definida pela família e pelos amigos. (SENNET, 1998, p. 30).

Parece, pois adequado ao nosso estudo a parte pública deste espaço. Como exemplo ilustrativo de espaço público de interesses e manifestações urbanas atual, que pode dar idéia do que é e para o que serve o que aqui se está tratando, descrito por sua funcionalidade, destaca-se o Zócalo, praça pública da Cidade do México, como descrito por Wildner (2006):

The temporary inhabitants of the square interrupt the flow of urban everyday life by inhabiting public space with a tent camp and calling the familiar categories of "private" and "public" into question.

Another example for this kind of symbolic and national occupation of this public space is the parade in memory of the Mexican Revolution on November 20th. For this occasion the square is decorated days ahead of time and furnished with podiums and stands. On the day of the event, the center is blocked off around a wide area, access to the Zócalo is only permitted to a few selected onlookers. From the balcony of the national palace and the reserved seats in the stands, representatives of the country greet groups of athletes marching past. The area itself remains completely empty during the event, which only emphasizes the monumentality of the square. Although the Zócalo is the center of the event, the strict organization clearly distinguishes it from everyday routine. The otherwise usual actors such as passers-by and street peddlers have vanished. Their absence and the emptiness mirror the formalization, regulation and control of public space. At this point in time, the Zócalo serves the material and symbolic founding of political power.

Depending on the event and the occasion, the Zócalo is repeatedly structured, arranged and actually staged with new things: sometimes the square is adorned with tents for assemblies, sometimes with long rows of chairs, podiums, stands or giant banners. The square becomes a stage to be played on by each group in their own way.

A form of this kind of appropriation of space that is also material is conducted by the street peddlers, who set up their booths at the edge of the square, as everywhere else in the city, every day.

However, the Zócalo is also a location for cultural events. There is an open air cinema regularly, classical concerts and theater performances take place, there are art exhibitions, information events and raves.

Sendo o local próprio para a participação social, o espaço público foi se modificando historicamente. Desde os locais fixos como a Ágora grega, ou dos fóruns romanos, onde havia convergência e tempo para discussão, houve ao longo do tempo várias transformações até o chamado espaço de fluxos<sup>18</sup>, nas palavras de Castels (2002, p. 501). Que segundo o citado autor é a conformação da esfera pública que passa a ter predominância e pode evoluir, dentro de uma sociedade conformada por redes na era da comunicação, para espaços virtuais como o chamado ciberespaço. Neste caso assumindo a posição de um espaço apenas virtual, muito embora autores estimem que os espaços de lugares não deixem de existir, por exigências várias, como a manifestação cultural, por exemplo. A mudança da esfera pública, mais do que a evolução do físico podendo chegar ao virtual, foi sentida no papel de seus atores. Talvez oriundos de uma nova forma de relacionamento com o tempo, a maioria dos atores deixou de lado a discussão para ter apenas informação. E esta forma nova de participação, moldou os atores e originou modernamente um problema comum aos espaços urbanos, aqui levantado por Sennet (1998, p.172):

À medida que a cidade continuava a se encher de gente, as pessoas foram perdendo cada vez mais o contato funcional uma com as outras nas ruas. Havia mais estranhos, e eles estavam mais isolados.

As alterações das relações sociais também ficaram evidentes, a partir do relacionamento à distância, seja por auto-escolha ou às vezes por expressão via meio virtual, meio que aceita várias formas de relacionamentos, até fantasiosos ou inventados. É visível modernamente, como no caso do ciberespaço, a origem de um ciber-relacionamento composto de características e até linguagens próprias, como este é ainda contemporâneo, não demonstrou empiricamente toda sua potencialidade para determinar alterações culturais. No âmbito da esfera pública percebe-se que também sempre vai havendo mudanças, e uma nova forma de relacionamento que seja decorrente desta nova realidade virtual, como exemplificado, e isto possivelmente ira impactar na

---

<sup>18</sup> O espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos. (CASTELS, 2002, p. 501).

representatividade e na discussão pública, no entanto, ainda não se desenhou de forma clara.

Uma ação que pode ser considerada uma antecipação, ou adequação, deste cenário é a proliferação de governos eletrônicos, os chamados *e-govs*, formas de interação com a esfera pública que estão sendo desenvolvidas para tornarem-se a face de relacionamento, dos governos com seus cidadãos. Estes se materializam através de suas páginas eletrônicas de acesso, onde o que se pretende é a interatividade com o cidadão, mas que no cenário atual ainda não respondem a todas as questões que o mesmo anseia, como experimentado por esta pesquisa. Possivelmente devido por seu desenvolvimento encontrar-se em fases iniciais de implantação e também por fazer parte de um momento de mudanças. A virtualidade, no entanto, parece irreversível e neste caso surge então uma nova dimensão social frente ao ciberespaço, que é conceituada por Silva e Silva (2007, p.3):

No ciberespaço o espaço de fluxos realiza um processo de desmaterialização das relações sociais conectadas em rede. O que antes era concreto, palpável e material adquire uma dimensão imaterial na forma de impulsos eletrônicos. Ao mergulhar no ambiente do ciberespaço, o usuário experimenta uma sensação de “abolição do espaço” e circula em um território transnacional, desterritorializado, no qual as referências de lugar e caminhos que ele percorre para se deslocar de qualquer ponto a outro se modificam substancialmente.

Com as mudanças de participação e interesse social, surgem questões importantes sobre a representação na esfera pública, Habermas (2003) discorre historicamente sobre a necessidade que os indivíduos tinham de representatividade na esfera pública, principalmente junto ao Estado. Segundo o citado autor para exercer o papel, o cidadão inicialmente escolheu a mídia como representante, e só posteriormente esta foi substituída pelos políticos, até hoje conhecidos como representantes do povo. Não cabe aqui análise sobre a qualidade ou não desta representação ao longo do tempo, mas parece que tal não obteve sucesso, já que as questões públicas foram se tornando alvo de desinteresse para o cidadão e houve por conseqüência o declínio da esfera pública pluralista. Muito embora os espaços de lugares até crescessem com a confluência de instituições como as vinculadas à lei, a mídia e as praças

públicas. A título de exemplo pode-se citar a “boca maldita”, tribuna livre com origem na década de sessenta, que foi institucionalizada, na Avenida Luiz Xavier, em Curitiba, que apresenta raros movimentos de discussão hoje em dia e que no passado foi local para movimentos de discussão, inclusive com ações políticas importantes como o protesto dos: “caras-pintadas” movimento nacional que depois resultou no afastamento do então Presidente Collor de Mello (1992). Contemporaneamente o resultado é que as demais instituições que compõem a esfera pública, como espaço de representação da sociedade, em função da crescente falta de participação das pessoas, tiveram que assumir a responsabilidade sobre o consenso coletivo. Daí resulta que o Estado, as empresas e a mídia foram investidas pelas pessoas para fazer a representação delas, e, no caso da Natureza, outros atores lhe deram voz, como os cientistas, organismos não governamentais, ou ainda estão a caminho de dar.

Os espaços participativos, no entanto, não ficaram sem atenção por parte do Estado, neste sentido com a descentralização promovida a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades, previu-se a sua institucionalização. Proliferaram então nas cidades brasileiras os conselhos estaduais e municipais de políticas, os orçamentos participativos<sup>19</sup> e os conselhos gestores, criados como instrumentos concretos para o exercício da cidadania através da democracia participativa. No decorrer dos anos os conselhos tornaram-se grandes canais de interlocução entre a esfera estatal e a sociedade civil, tal como os orçamentos participativos e audiências públicas, e passaram a ser lugar comum nas agendas públicas. Se reconhecidos pelo cidadão, no entanto quanto à sua forma de ação, Gaudin e Pereira (2003, p.8) os consideram modelos híbridos por que:

Essa nova forma de ação pública se caracteriza pela criação de espaços intermediários que têm como base a negociação e a parceria, ou, em outras palavras uma partilha renovada de poderes institucionais que preconiza um novo agir político. É uma nova ação social debatida, negociada, que se coloca mais próxima dos cidadãos. Podemos citar como exemplo, as

---

<sup>19</sup> O Orçamento Participativo significa a elaboração do orçamento municipal de forma co-gestionária entre o Executivo Municipal e um conjunto de atores, repousando sobre uma base territorial e temática. Essas experiências locais partilham a característica da utilização da parceria entre poderes públicos e a sociedade civil.

experiências do orçamento participativo e as dos conselhos gestores de desenvolvimento urbano. Enquanto instância intermediária de debate e decisão esta nova forma de ação tende a assumir o caráter institucional o que não significa a supressão das instâncias formais (os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e a atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. “É um espaço de discussão e negociação e é para isso que os conselheiros são eleitos [...] espaços de possibilidades de luta pela publicização e democratização das políticas públicas” (GOMES, 2000, p.24).

É possível compreender que o campo da esfera pública não se resume a apenas um espaço ou a um lugar, ele está organizado de forma complexa. E entendê-lo então não pode limitar-se à apenas descrever seus componentes, mas também suas relações e suas disputas de interesses, endógenos e exógenos, de sorte que sem isto, restringir-se-ia a um lugar inanimado. Então Beck (2006, p. 110) chama atenção para que haja pertinência no papel da esfera pública seria relevante considerar:

En todas las cuestiones centrales para la sociedad, siempre deben combinarse voces disidentes, expertos alternativos, variedad interdisciplinaria y, no em último término, alternativas a desarrollar sistemáticamente. La esfera pública, em cooperación con una especie de “ciencia pública”, podría actuar como un cuerpo secundario encargado de la “contratación discursiva” de los resultados científicos de laboratorio en el fuego cruzado de las opiniones. Esta responsabilidad concreta comprendería todas las cuestiones que ocupan a las líneas maestras y los peligros de la civilización científica y que se excluyen de forma crónica de la ciencia estándar. La opinión pública desempeñaría el papel de una “cámara alta abierta”. Tendría encomendado aplicar el estándar del “como deseamos vivir? A los planes, resultados y peligros científicos.

Dentro das funções possíveis de serem desempenhadas na esfera pública, uma das de maior importância é propiciar a discussão. Cabe então ao Estado e, também através das políticas públicas, garantir o espaço para discutir, buscar o consenso e fazer a escolha sobre qual ação melhor representará o anseio ou o bem coletivo. Normalmente é neste particular momento que se exacerbam as relações, aparecendo as dificuldades, já que para conseguir o consenso as premissas devem ser claras e as opções têm

que estar alinhadas, dando uma idéia da complexidade das relações que podem ser desencadeadas pela vida e dinamicidade do campo. Surgem dentro do campo as interações que se mostram por meio de itens como a participação, a representatividade, as necessidades de conhecimento e comunicação. Também podem surgir algumas restrições, segundo Jovchelovitch (2000, p.50) que destaca:

Além do mais, o espaço público é o espaço que assegura as bases da relação dialógica, já que sua realidade é plural, ou seja, depende da presença da multiplicidade contida em perspectivas diferentes. Porque, ainda que o mundo seja o espaço comum a todos, nele cabe a cada um uma posição diferente. Essas posições jamais coincidem. A única possibilidade de coincidência em perspectivas depende do diálogo, onde a ação e o discurso podem expressar tanto as similaridades como as diferenças entre os seres humanos.

Além do anseio social e da discussão, este espaço de diálogo a esfera pública, parece ser local também adequado para a reconciliação, como na consideração de Latour (2004), entre os humanos e os não humanos, ou ainda entre a sociedade e a natureza, dissociados pelo progresso econômico e pelo modelo cartesiano. Esta reconciliação viria em defesa e no estabelecimento de uma organização coletiva que se coloca como resposta à separação atual entre a naturalização de um lado e a socialização do outro. Fator obtido pela coisificação do mundo e que sem dúvida ajuda a contribuir, segundo o mesmo autor, com os passivos ambientais ainda irresolvidos, no específico, e no geral vai de forma contrária ao fluxo rumo a um caráter civilizatório, já que ao ignorar as assembléias representativas onde os interesses dos não humanos são defendidos, está-se optando pela barbárie.

A esfera pública caracteriza-se sempre por ser um espaço de interações em construção, mas não deixa seguir alguns princípios, que vão auxiliar para o alcance de objetivos consistentes, de acordo com Jovchelovitch (2000, p.60):

A esfera pública em sua forma plenamente desenvolvida introduz os princípios da transparência, livre acesso, publicidade e o uso da razão na negociação do consenso, que seria, de outro modo, impossível, dada à diversidade e a pluralidade da esfera pública.

Dentro de um funcionamento esperado, tanto os humanos quanto os não humanos precisam expressar-se na esfera pública, e o fazem, em geral, por meio de porta-vozes, que os representam, segundo Latour (2004, p. 125): os cientistas são os porta-vozes dos não humanos, e deve-se duvidar profundamente, mas não definitivamente, de sua capacidade de falar em nome de seus mandantes, também no caso dos humanos. Na esfera pública, tanto quanto a fala ou manifestação dos atores também é de fundamental importância o controle social, ou dos porta-vozes, sobre as ações que acontecem na esfera pública. As ações do Estado, por exemplo, que se evidenciam por meio das políticas públicas precisam de acompanhamento externo para garantias de consecução. O que leva a entender-se os atores participando como reivindicantes, como foco das ações, mas também como fiscalizadores em vários momentos do processo. Sublinhando a importância sobre a qualidade da participação e da representatividade dos interessados.

A esfera pública, no entanto, quando utilizada de maneira desvirtuada, por meio do atendimento de interesses de poucos, pode apresentar problemas para o interesse coletivo quando (AGUSTÍN, 2007, p.4):

De esta manera, la esfera pública queda en manos de un grupo reducido de profesionales (políticos, sindicalistas, periodistas) y, al mismo tiempo, afecta a todos los miembros de la sociedad al tratarse de una dimensión de sus conciencias. Las deficiencias del término son puestas de relieve al reparar en que si bien es cierto que la experiencia de todos los miembros de la sociedad se configura dentro de la esfera pública, también lo es que la constitución de la misma es llevada a cabo sólo por el grupo que tiene acceso a los medios de producción y expresión.

E tendo um intermediário tratando de seus interesses, segundo Habermas (2003, p. 253), pode ocorrer um desvio, uma vez que o cidadão já não reconhece mais nenhuma conexão entre as suas opiniões políticas e a sua função política. E isto dentro da esfera pública, pode originar um desvirtuamento de funções onde “suas opiniões servem-lhe daí, como meios de pagamento sem dinheiro vivo, em seu papel como membro integrante de uma comunidade de consumidores das notícias políticas diárias”. Decorrendo por um lado um aproveitamento ilícito de sua função política e por outro, o que

reforça a primeira, o cidadão perde a noção sobre o seu real papel. Portanto a esfera pública nesta dimensão passa a ser caracterizada por absolutismos, por parte dos representantes, que o fazem para criar valor e moeda de troca nas negociações, apropriando-se de forma indevida da soma dos poderes políticos individuais. Habermas (2003) para enfrentar esta insuficiência defende novas premissas para a participação e sua qualificação, no que é complementado por Agustín (2007, p.4) que acresce:

Conviene, pues, redefinir la noción de esfera pública, manteniendo las connotaciones ya presentes en Habermas como son la idea de publicidad, la negociación colectiva de los significados y la constitución de lo público, pero incluyendo la participación de un mayor número de sujetos.

### 2.1.3 A ESFERA PÚBLICA NO BRASIL

Para traçar um cenário da esfera pública no Brasil, é preciso entender quais os fatos que lhe influenciaram através da história, para chegar contemporaneamente na opinião que segundo Jovchelovitch (2000, p. 185) caracteriza a esfera pública nacional:

As limitações da esfera pública brasileira são explícitas e visíveis. De fato, mais do que observar suas limitações poderíamos quase dizer que o Brasil ainda não foi capaz de desenvolver plenamente uma esfera pública. A possibilidade de reconhecimento no espaço público, que é garantida por um estado de direito, declarada em uma constituição e funciona plenamente nas instituições sociais está longe de ser uma realidade no Brasil. A nossa como Chauí (1992) observou, ainda é uma sociedade autoritária, onde os direitos de alguns constituem a carência de muitos, onde a lei não é capaz de desempenhar seu papel de proteger os direitos dos cidadãos e onde a cidadania permanece uma noção abstrata no discurso de um grande número de políticos cuja ligação com o teste da realidade é questionável. Nesta sociedade, a esfera pública permanece uma aspiração, um projeto, algo pelo qual ainda é preciso lutar.

A economia internacional em geral pautou ou influenciou as discussões na esfera pública até recentemente, já que o desenvolvimento econômico, tido como a principal meta do capitalismo, lhe influencia de forma determinante. Não causa espanto constatar que construir e fortalecer os mercados, é a tarefa

em que estiveram, e ainda permanecem focados a maioria dos países do globo terrestre. Entender de que forma isto se deu ou por que meio estes mercados foram viabilizados tem influência significativa nas características de sua sociedade e, por conseguinte na esfera pública. Historicamente as duas formas de estabelecimento do mercado ou se deram pela Via Prussiana, onde o desenvolvimento do capitalismo se dá pela forte intervenção do Estado (Ex: Brasil) ou pela Via Liberal onde o processo de acumulação se deu por meio da burguesia (Ex: Inglaterra).

Um regime autoritário e intervencionista, acrescido ao fato de não haver o desenvolvimento de uma burguesia no Brasil, foram características justificadas à época como necessárias e inevitáveis ao crescimento do país. Consolidando por conseqüência a importância e influência do Estado nas questões públicas. Segundo Mantega (1984), nos estados liberais a sociedade conseguiu se formar fora do Estado e moldá-lo, no Brasil como a república entrou no país através da aristocracia rural (elite extremamente conservadora e ligada à monarquia portuguesa) isto acabou por restringir o desenvolvimento da sociedade civil. Portanto diferentemente da Europa onde o processo de acumulação saiu do artesanal urbano para o industrial, o processo nacional se deu do agrário para o industrial.

A formação da esfera pública brasileira sofreu a influencia e o domínio do mesmo tom de discussão, a partir da batuta do Estado, sobre as questões do mercado. Cujo processo desenvolveu-se dentro do reflexo histórico da revolução industrial, responsável por influenciar fortemente os países em desenvolvimento. Este processo também chamado modernidade, por alguns autores, que aconteceu entre as décadas de cinquenta a oitenta, caracterizou-se por um mundo comprador que discutia quantidades e utilizava estratégias de “ganha x perde”, apoiado por cooperações em questões militares. Por decorrência, nesta época, o estado caracterizou-se como um estado de bem-estar, construtor, financiador e especulador. Em decorrência transferiu tais características às políticas públicas e às conversas da esfera pública, ou a falta delas.

Nos primeiros anos da década de oitenta houve um período de transição, com o fim da guerra fria e as crises econômicas e do petróleo. E

passou-se então, de 1985 até 2006, para o que poderia ser caracterizado como um mundo vendedor, preocupado com inovação, qualidade e produtividade. Com foco na competição, busca de percentuais de competitividade, utilizando estratégias de “ganha x ganha”, e o surgimento de cooperações por questões econômicas. O Estado passou pela chamada fase “*new public management*”, apresentando características de atuação de forma reguladora, normatizadora, um estado estimulador e promotor. É caracterizado historicamente então, que no Brasil o Estado apresenta-se comprometido com o resultado das empresas e a sua influência na prosperidade do setor privado, o foco na importância do mercado tornou-o maestro da esfera pública.

Por outro lado, de forma recente, que coincide com o que Beck (2004, p.233) chama de modernidade reflexiva, houve no mundo e, por conseguinte em toda a sociedade, o surgimento da fase do diálogo e da reflexão. Que torna multidimensionais as discussões, pressionando o *status quo*, necessariamente ao refletir e reconsiderar o papel principal do cidadão neste campo. A este exemplo, configurou-se no Brasil após a Constituição Federal de 1988 a obrigação de o estado prover educação, moradia, condições de sustento e desenvolvimento do indivíduo. Determinando influências nas políticas públicas, na sociedade e na esfera pública de forma a possibilitar o deslocamento da iluminação para o cidadão como ator principal e principalmente para o seu diálogo.

Convém destacar que a Constituição Federal no capítulo dos princípios fundamentais, previu alguns princípios a serem observados, e controlados na esfera pública:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A previsão legal sobre o que a sociedade exige do Estado, em relação às suas necessidades mínimas e que regulariam as relações na esfera pública, parece estar consignada na constituição brasileira. O que, no entanto não garantem sua conformidade no Brasil, segundo alguns autores como Jovchelovitch (p.42 deste), possibilitando entender que neste campo há muito ainda por construir, mesmo porque este é um campo ativo.

O campo da esfera pública é influenciado pelas interações e exigências da sociedade que se apresentam em constante modificação e pelo Estado, que às vezes cumpre parcialmente ou não cumpre o seu papel a contento ou ainda caracterizado pelo que Castells (2002, p.41) qualifica de oposição bipolar entre a rede e o ser, entre a função e o significado que interferem na comunicação coletiva. Determinando, em última análise, a inexistência da comunicação, até a conflituosa luta por interesses ou políticas, e em decorrência a geração da alienação dos grupos envolvidos. “Neste processo, a fragmentação social se propaga, à medida que as identidades se tornam mais específicas e cada vez mais difíceis de compartilhar”. Portanto só a previsão legal não consegue responder pela conformação e pela resposta ao que se deseja.

#### 2.1.4 ELEMENTOS CONTRIBUTIVOS DA ESFERA PÚBLICA

Do que foi levantado, até aqui, pretende-se então, analisar as relações dentro deste campo para tentar precisar quais elementos seriam contributivos para reverter às citadas inconformidades, adotando como premissa que a esfera pública cumpra verdadeiramente a sua função. Tendo como interesse principal identificar aqueles que possam figurar nas políticas públicas, e contribuir para que as mesmas encontrem os anseios sociais com maior grau de acerto. Também ultrapassar o diagnóstico atual de falta de participação de seus atores, que acaba sendo determinante para o grau de influência que a esfera pública exerce contemporaneamente. Neste sentido Agustín (2007, p.4) imagina que:

De esta consideración se deduce una serie de elementos que deben contribuir a fortalecer una esfera pública más amplia: una noción dinámica de lo social, un mayor papel para la sociedad civil y una especial atención a las formas de discusión y de comunicación.

Uma característica dominante na sociedade como vimos é a individualidade e até aversão aos espaços coletivos, disto resulta uma insuficiência que deve ser enfrentada já que a participação é basilar para as funções fundamentais da esfera pública como a escolha, a legitimidade e o controle social. Encontrar solução visando estimular a participação é árdua tarefa e necessitará de criatividade, principalmente porque se estará frente à dificuldade em alterar o caráter do cidadão. Ainda que pareça fazer parte do interesse comum, e do anseio civilizatório, inserir-se e a todos na modernidade reflexiva. Portanto caberá nas atribuições do gestor público a preocupação em identificar alternativas para reavivar a esfera ou até as esferas públicas, como quer Agustín (2007, p.2):

En este sentido, creemos que el espacio de discusión ofrecido por Internet puede contribuir a corregir el carácter restrictivo que inicialmente hemos atribuido a la esfera pública. (...) La diversificación de productores de informaciones no limita la constitución de la esfera pública a un grupo de instituciones o de especialistas sino que da cabida a diversos modos de representar y comprender la realidad.

Considerando admitida a sugestão de inovação da esfera pública por meio de uma rede informacional computadorizada, é possível se esperar incrementos dimensionais e de participação. No entanto não se deve encarar como uma solução única e ideal para a participação, que poderia substituir o espaço público totalmente em face da importância do diálogo e da negociação, da interação entre os atores, da formação do capital social e outros os quais prescindem do mundo real. Por certo a esfera pública com esta contribuição cresceria, e nesta solução não deveria restringir-se, mas por outro lado viria a ser enriquecida com a rede, como observa Agustín (2007, p.2):

Claro está que el aumento considerable de información y de emisores no es suficiente para una reforma satisfactoria de la esfera pública, ya que se requiere asimismo un horizonte de experiencia, que integre al mayor número posible de miembros de la sociedad. Internet promueve dicha integración en tanto que no es únicamente un soporte de información sino que también es en un medio de sociabilidad no basado en el lugar

(CASTELLS, 2001: 147). La red contribuye a crear y a fortalecer vínculos entre los usuarios de Internet que, a través de comunidades virtuales, establecen un nuevo modo de relacionarse entre ellos acerca de temas sobre los cuales están interesados. La esfera pública, por lo tanto, se enriquece gracias a la participación y a la inclusión de múltiples puntos de vista, aunque también se fragmenta en diversas comunidades virtuales, que potencian el desarrollo interactivo de los horizontes de experiencia.

Cabe uma reflexão, caso a opção virtual prevalecer desencadeando esta citada fragmentação que pode dificultar o consenso, e isto pode contribuir com o domínio por grupos de interesse melhor organizados e com maiores condições de influenciar um processo social. Reafirmado pela posição de Bourdieu (1997, p.26 – 27) que as classes sociais inexistem, o que existem são espaços onde os indivíduos se reúnem por causa de um determinado interesse. E sendo assim até seria possível, em certos casos, distorcer o que poderia ser um anseio de maiorias, e também propiciar a oportunidade de “exclusão do outro”, contrariando a razão comunicativa, aqui entendida como substantiva e de caráter civilizatório, e por isso incentivada. Esta possibilidade, no entanto pode ser encarado de forma positiva, como sublinha Agustín (2007, p.3):

Frente a la fragmentación y a la aparente dificultad en la comprensión de posturas diferentes a las sostenidas por otros grupos, el extremismo o fortalecimiento de actitudes y opiniones que discrepan de las actitudes y opiniones mayoritarias no tiene que ser necesariamente negativo. La constitución de grupos con argumentos sólidos y visiones alternativas fomentados, entre otras cosas, por los foros de discusión existentes en Internet podría traducirse en el enriquecimiento de la sociedad. Para ello, se requiere pasar de la fragmentación y la polarización al pluralismo y a la diversidad de opiniones. Este salto sólo se consigue si los grupos, aunque actúen desde los extremos, confrontan sus ideas con otras presentes en la sociedad. En caso contrario, la falta de encuentro aumentaría el grado de polarización y los argumentos que apuntan en la misma dirección se refrendarían a sí mismos y serían asumidos sin ningún cuestionamiento por parte de los miembros de los grupos.

Mas por outro lado, é possível também, como observa Agustín (2006, p.6), que a esfera pública viesse a beneficiar-se, com grande vantagem, de uma pulverização de idéias. Isto é conseguir novos pontos de vista a serem

discutidos, que seriam retirados de grupos ou conjuntos de participantes, e como resultado de seus encontros de interesses é que se desenvolveriam e formariam algumas novas idéias, necessárias a melhor completude da discussão. E o processo de discussão que admitir informações e conhecimentos diferentes, identifique as divergências de interesse e os caminhos de convergência para conseguir o consenso. Será baseado no diálogo, conseguindo desta forma enriquecer o processo, e, por conseguinte aumentar a qualidade da escolha comum. De acordo com Sustain (citado por AGUSTÍN, 2007, p.4) a este processo se denomina enclave deliberativo:

La ventaja de los enclaves deliberativos puede resumirse destacando que éstos "mejorarán la deliberación social, democrática y de otro tipo, precisamente porque la deliberación de enclave a menudo es necesaria para incubar nuevas ideas y perspectivas que se incorporen en gran medida al debate público" (SUNSTEIN, 2003: 81). Si la esfera pública ha de entenderse como un esfuerzo para asegurar que múltiples puntos de vista puedan ser escuchados por gente con múltiples perspectivas, entonces el espacio social deberá ser lo suficiente amplio como para incluir los enclaves de deliberación y sus puntos de vista (SUNSTEIN, 2000: 113-114).

A lição contributiva dos enclaves de deliberação vai determinar que se tenha o cuidado em admitir o maior número possível de opiniões sobre o assunto do qual se busca consenso. Destacando neste caso a infra-estrutura e a organização do espaço público como determinantes no processo. E o gestor responsável por políticas públicas deve conhecê-las, desde que deseje sucesso como resultado.

A discussão sobre o desenvolvimento sustentável, reputada como pano de fundo desta pesquisa tem recebido pelos diversos fóruns o enfoque que, se refere principalmente às conseqüências das relações na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade e da natureza, tanto presente quanto futura. Encontra-se dentro de um campo de discussão e ação sujeito sempre a modificações conceituais, portanto admitindo em sua estrutura a noção de conceito não acabado e em constante transformação. O que caracteriza um campo favorável para encontrar nos enclaves deliberativos insumos para a sua diversificação. Não raro discussões com origem em enclaves de análise e reflexão das

atividades econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade têm sido aproveitadas nas idéias para o desenvolvimento sustentável.

No entanto, sabe-se que para a aplicação do conceito à realidade, depende de uma série de ações de iniciativa do poder público em conjunto com os demais setores, assim como exige um consenso internacional. “Realizar um programa de desenvolvimento sustentável exige, enfim, um alto nível de conscientização e de participação tanto do governo e da iniciativa privada como da sociedade” (FREY, 2000). E é justamente neste ponto, na discussão e na ação, que parece ser fundamental a participação dos atores, sobretudo do cidadão, que neste caso viria a reafirmá-lo como ator principal da esfera pública. E se admitido este entendimento pelos demais atores envolvidos e pelo Estado, haveria necessidade que este mesmo Estado entendesse a importância de ajudar a produzir, estimular e garantir este papel, sob pena de comprometer a própria existência por falta de legitimidade. De tal maneira que neste espaço reflexivo que é o palco para este ator principal, sob o reinado da comunicação, nos futuros roteiros precisam estar contemplados, no mínimo, as possibilidades de: garantir os direitos, as liberdades básicas de falar, de refletir, de se comunicar, de se expressar; garantir os meios de participação do poder por partidos, órgãos de classe, mídia, e outros; garantir os meios para a manutenção do coletivo, considerando uma dignidade mínima para os seres humanos nas relações sociais e em termos do trabalho, da saúde, da qualidade de vida. E para os não humanos à condição de existência, através do respeito ao natural. Formando um conjunto virtuoso com as garantias já previstas legalmente, e citadas.

Parece claro pelo discutido que a questão emblemática deste campo seja ou orbite em torno da necessidade de participação. No entanto este ponto de vista não encontra consenso entre os autores, se por um lado autores como Martins, Imasato e Pieranti, (2007, p.5) defendem com veemência a participação cidadã: “Assim visto, a urgência de democratização das sociedades de desenvolvimento retardatário da periferia/semi-periferia do mundo contemporâneo cobra de seus gestores uma maior participação dos cidadãos/contribuintes no processo decisório coletivo”. Ao que concorrem pensamentos como o de Wolphensohn (citado por GARRISON, 2000, p.59):

“Participação realmente é importante – não apenas como instrumento para melhorar a eficácia do desenvolvimento como temos apreendido a partir de estudos recentes, mas também como o fator-chave para garantir a sustentabilidade e alavancagem em longo prazo. Nunca devemos nos esquecer que cabe ao governo e aos povos decidirem quais devem ser as prioridades. Nunca devemos nos esquecer que não podemos e não devemos impor o desenvolvimento “por decreto”, vindo de cima ou vindo de fora.” (WOLFENSOHN 1998, pág.10)

Por outro lado existe uma corrente de autores contrários; como os da Teoria das Elites<sup>20</sup> ou Antonio Gramsci que define a aproximação da categoria intelectual da classe dirigente, ou seja, um intelectual orgânico; que defendem as intervenções de cima para baixo, sem evidenciar a preocupação com a participação. E respaldam tal convicção nas práticas das administrações lineares, setorialistas, que muitas das vezes fazem uso de políticas impositivas. Que se alimentam da sombra das justificativas dadas pelo legalismo, pelo tecnicismo e que são acolhedoras de idéias onde o cidadão local não tem a necessária visão sistêmica para influir nas políticas. Estas políticas conhecidas por “*top-down*” remetem á sociologia weberiana que indica um caminho sem saída, resultado da racionalidade instrumental, reservado para a sociedade. Visão reducionista que quando muito se apóia em indicadores para justificar a contemplação da participação do coletivo. Opinião esta a que se quer contrapor com esta pesquisa, apoiando-se no pensamento de Habermas, que diferentemente propõe a emancipação social da razão através da comunicação.

Este embate acadêmico, de onde se citou algumas das teorias e autores, que aqui não poderão ser exauridas. No entanto que origina aspectos favoráveis e contrários à participação cidadã, pode ser sintetizado conforme tabela abaixo (QUADRO 2, p.58) onde aparece esta polarização dos autores com a visualização dos principais argumentos, lado a lado.

---

<sup>20</sup> A Teoria das Elites foi plasmada no pensamento de Gaetano Mosca com sua doutrina da classe política; Vilfredo Pareto com sua teoria da "circulação das elites" e Robert Michels com sua concepção da "lei de ferro da oligarquia". Pode significar genericamente um grupo localizado em uma camada hierárquica superior em uma dada estratificação social. Pode ser o grupo minoritário que exerça uma dominação política sobre a maioria dentro de um sistema de poder democrático, tal como definido por Robert Dahl.

**Quadro 2.** ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.

ASPECTOS A FAVOR	ASPECTOS CONTRA
1. Proporciona informação sobre o ambiente social em que se executarão as atividades de desenvolvimento;	1. Propicia a formação de elites participativas que substituem a participação;
2. Revelam de maneira mais eficiente as preferências dos usuários;	2. Gera persistência na exclusão dos menos organizados para gestionar suas demandas;
3. Gera aprendizagens sociais e inovação;	3. Possibilita ocasião de captura de recursos e instituições redistributivas por parte das elites locais;
4. Fortalece as instituições locais;	4. Substitui as preferências do universo de usuários pelas dos participantes;
5. Gera maior credibilidade e legitimidade sobre as avaliações;	5. Propicia a informalização da política ao abrir canais alternativos aos de representação institucionalizada;
6. Contribui para melhorar a eficiência das instituições locais;	6. Limita a racionalização das ações governamentais dada a dispersão das demandas;
7. Gera a formação de capital social;	7. Diminui a confiança nas instituições representativas.
8. Fortalece a competitividade sistêmica da região ou localidade;	
9. Contribui com a formação ou o fortalecimento de uma identidade local.	

Fonte: Autor, Adaptado de Chac (2004, p. 3-4).

Fazendo-se uma análise epistemológica, é possível identificar que os argumentos se polarizam de acordo com a racionalidade<sup>21</sup> que lhes dá origem. Na coluna “a favor” os aspectos: informação, preferência dos usuários, aprendizagem social e inovação, credibilidade e legitimidade, formação do capital social, competitividade sistêmica e identidade local, caracterizam-se por demonstrar interesses com os fins e suas qualidades, que podem indicar uma origem na racionalidade substantiva. Diferentemente da coluna “contra”, que enumera: racionalização das ações, elites participativas, organizados, captura de recursos e intenções redistributivas, representação institucionalizada e dispersão das demandas, aspectos onde podem ser identificados interesses com os meios, de maneira instrumental, com pouca importância para a

<sup>21</sup> A diferença entre racionalidade e o racionalismo, é que é a racionalidade que nos permite o controle. A racionalização – que é consequência do racionalismo – nos dá apenas uma ilusão de domínio, ao tentar afastar completamente a subjetividade, os sentimentos e as emoções. Ou seja: tenta eliminar o humano das ações humanas, ao mesmo tempo em que se propõe a buscar benefícios para esse mesmo ser humano. A racionalização procura explicar e recriar a realidade segundo a lógica linear e, por meio dela, criar argumentos de autojustificação. (MARIOTTI, 2007, p.)

qualidade final. Fica evidenciada nesta discussão inclusive a reprodução do embate característico da ciência, que mostra por um lado, hegemônico, dominante o paradigma cartesiano e por outro a tentativa de um modelo em ser levado consideração, o de características complexas com influências de racionalidades substantivas e comunicativas.

No campo das ciências este embate é tradicional e, de acordo com a teoria de Popper (2003, p.59) haveria que tradicionalmente escolher um dos dois lados, pois ao testarem-se empiricamente as duas hipóteses uma seria refutada, para o referido autor o critério do estatuto científico de uma teoria é falsificabilidade ou refutabilidade. O abandono de uma dos lados traria como consequência, uma ruptura, dando um caráter conquistador ao que prevalecer. As evidências históricas apontam vantagem para a continuidade do modelo que defende a conquista, com o reforço do mercado, que pauta pelo progresso linear e pelo produtivismo, no entanto as escolhas desta pesquisa apontam para um possível alargamento, que viria melhorar o ponto de vista dominante, sugerindo agregar um caráter emancipatório<sup>22</sup> como enunciado por Gonçalves (1999, p.6):

Em suas análises, Max Weber, Adorno e Horkheimer (1986) e, mais tarde, Marcuse (1982) fazem uma crítica radical à racionalidade científica, que, entendida como neutra em relação a valores, afastou do exame da razão, como subjetivas e irracionais, todas as questões sociais que não podiam ser resolvidas na perspectiva da relação meio-fins, e que fugiam do âmbito das questões relativas à economia e à eficácia dos meios. Para esses autores, a ciência e a técnica, ao visarem o domínio da natureza e a sua submissão ao homem, já trazem em si o germe da dominação. Abstraindo de toda a discussão em torno da questão de valores, esse tipo de racionalidade traz em seu bojo uma forma de dominação política que não lhe é imposta de fora, mas habita o seu interior, e já está presente no processo de sua própria construção.

Mesmo que de certa maneira a teoria científica induza para que se opte por um dos lados, é possível admitir-se a coexistência de ambos sem a citada polarização contra e a favor. Podem-se sublinhar aspectos complementares

---

<sup>22</sup> Entendido aqui como um processo que leva ao crescimento do ser humano, aproveitando-se de toda a potencialidade do conhecimento, da liberdade, da autonomia humana, da emancipação, da democracia no desenvolvimento humano-social. Que no sentido contrário lhe transformaria em um bárbaro. (O autor).

nas duas correntes, sobretudo em uma abordagem complexa, considerando que nas relações sociais da esfera pública, conforme Mariotti (2000, p. 348), identifica-se o pensamento linear, ou linear-cartesiano, que é uma abordagem necessária e indispensável para as práticas da vida mecânica, mas insuficiente nos casos que envolvem sentimentos e emoções. E como a abordagem linear não é capaz de entender e lidar com a totalidade da vida que se desenrola na esfera pública, por deficiência de racionalidades comunicativas, presentes nas relações dos indivíduos com o mundo e nas interações dentro do coletivo. Há então a necessidade de abertura, em busca de complementação, buscando elementos complementares em outro campo epistemológico, como o da contenção, por exemplo. Que alargaria as convicções ao anexar a visão que prega o entendimento do mundo através do diálogo, da contemplação, de resgatar a alma de seus elementos, o mundo com consciência que procura e que aceita a cooperação. Uma vez admitido, aplicar este novo paradigma determinaria uma nova cadência e a reaproximação de fatos e valores, devidamente acordados de forma comunicativa, como observa Habermas (1968, p.17):

Constituição de uma prática comunicativa que, contra um pano de fundo de um mundo-da-vida, é orientada para alcançar, sustentar e renovar o consenso e, na verdade, um consenso que se baseia no reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validades criticáveis. A racionalidade inerente a esta prática é mostrada no fato de que um acordo alcançado comunicativamente deve ser baseado no final em razões.

Neste caso aproximar os meios dos fins, é mais do que possível, é recursivo, isto é, a qualificação do capital social não se opõe a existência das elites, como colocado (Quadro 2, p.58), já que uma é parte da outra. E dentro de intenções substantivas, ao se admitir o crescimento do capital social o resultado também se dará na evolução das elites. Portanto uma polarização entre as mesmas é desnecessária e reducionista, e deixa à mostra reservas de interesses. A abordagem complexa, ao contrário pretende reunir os dois pontos de vista, propondo consenso, em nome de um bem maior. Está nova ótica também viria a contribuir com o Estado, enquanto coordenador das discussões da esfera pública e gestor das políticas públicas. Tanto na qualidade da produção, via estímulos à participação, quanto na garantia dos papéis da

esfera pública, que vai dar sentido, de forma recursiva<sup>23</sup>, a sua própria existência. Como sublinha Raichelis (1998, p. 78):

A constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. É um movimento que pretende conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania. [...] Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo.

Aproximando a exposição teórica do propósito do objetivo específico da pesquisa, neste ponto, que é identificar os elementos contributivos que possam ser utilizados nas políticas para incentivá-las a reconsiderar o papel do cidadão. É possível destacar, como síntese do debate epistemológico, e sob a escolha pela racionalidade substantiva e abordagem da complexidade, que é indispensável o desenvolvimento dos espaços públicos para se conseguir efetivar o papel principal que cabe ao cidadão. Isto quer dizer que as garantias do cidadão, na sua maioria previstas legalmente, como: garantir os direitos, as liberdades básicas de falar, de refletir, expressar, garantir a participação por meio de partidos, órgãos de classe, mídia e outros. Bem como garantir meios para a manutenção do coletivo, considerando uma dignidade mínima para os seres humanos nas relações sociais, em termos do trabalho, da saúde e da qualidade de vida e para os não humanos a condição de existência através do respeito ao natural. Precisam realmente acontecer na prática, e destacam-se então os seguintes aspectos para serem contributivos ao que se pretende:

- Incentivar ações para a sustentabilidade, considerando a possibilidade de nestas não haver o reforço ao mercado e ao consumo;

---

<sup>23</sup> Eu defino aqui como recursivo todo o processo pelo qual uma organização ativa produz os elementos e efeitos que são necessários à sua própria geração ou existência, processo circuitário pelo qual o produto ou efeito final se torna o elemento primeiro ou causa primeira. (MORIN, 2005-1, p.231).

- Entender que o desenvolvimento sustentável é um meio, e é multidimensional não apenas econômico ou ambiental, demanda também questões sociais, culturais, políticas e outras;
- Desenvolver os espaços públicos, sejam eles reais como as praças e os teatros, sejam de fluxos como as ruas de pedestres, sejam oficiais como os auditórios e parlamentos ou ainda virtuais como os fóruns de discussão e os e-govs da internet;
- Incentivar e estimular inovações em todos os espaços públicos, tornando-os atrativos;
- Entender e qualificar os mecanismos de representação na esfera pública;
- Estimular e qualificar a participação de todas as formas, efetivando a utilização de seus resultados;
- Exercer o diálogo, através da racionalidade comunicativa, para incentivar todos os pontos de vista e estabelecer o debate e o consenso, para fundamentar e se for preciso corrigir as ações públicas.

E há que se lembrar que a estratégia necessária para tal, não pode ser executada sem a participação de todos os atores, e possivelmente sob a liderança do Estado, e contemplar todos os espaços, como observa Lopes (2004, p. 65):

Vivemos hoje em uma sociedade de riscos diferenciados, sem dúvida, mas sua resolução não prescinde de uma esfera pública, pois é nela que as subjetividades encontram-se como elementos diferenciadores, mas ainda como códigos comuns de convivência entre sujeitos que querem exercer a cidadania.

Os aspectos contributivos levantados para utilização nas políticas públicas, para deixarem o campo teórico, de serem utópicos, prescindem da efetivação pela liderança, sem o que voltam normalmente à teoria, e esta pode ser a aposta de muitos. No entanto parece surgir um componente que exigirá ação imediata, exógeno e urgente, e a pressão para que o Estado faça ou faça pode estar vindo dos riscos a que todos do planeta estão expostos.

### 2.1.5 A SOCIEDADE DE RISCO, UMA OPORTUNIDADE PARA A ESFERA PÚBLICA.

*Os homens produzem a si mesmo, enquanto produzem coisas.*  
Guerreiro Ramos

“Chegou a hora de substituir a ciência atual por uma ciência da organização centrada na perduração!<sup>24</sup>”, a aproximadamente duas décadas Ramos (1989, p.201) alertava desta forma para a necessidade de substituição de modelo econômico baseado no mercado. Já que à época, tanto como hoje, as organizações e a sociedade norteiam seu desenvolvimento com ações centradas no mercado “e o processo econômico que o põem em vigor, são concebidos como se não tivessem vinculações à esfera biofísica” (RAMOS, 1989, p.200).

O alerta de Guerreiro Ramos parece atual, quanto mais considerando que o cenário permanece inalterado, o referido sociólogo entendia ainda que: “qualquer futuro que visualize como um desenvolvimento linear da sociedade centrada no mercado será necessariamente, pior que o presente” (1989, p.196). E que a ciência social deveria libertar-se de sua obsessão com o desenvolvimento, responsável por efeitos colaterais prejudiciais à vida, e começar a compreender que cada sociedade contemporânea está potencialmente apta a se transformar numa boa sociedade, se escolher se despojar da visão linearista da história.

A sua proposta, de então e ainda atual, de uma nova ciência das organizações, envolve a formulação e a implementação de novos critérios e políticas, principalmente baseadas na “administração de freios ao funcionamento do sistema para visar à preservação, tanto da sanidade ecológica do planeta, quanto da saúde psicológica da humanidade” (Ramos, 1989, p.194). Sua operacionalização, se considerada, prescindiria de um consenso, uma negociação, portanto necessitando fomentar o diálogo na esfera pública e planejar políticas para a sua materialização. A este modelo Guerreiro Ramos denominou delimitação dos sistemas de mercado, e parece

---

<sup>24</sup> “A perduração é a retenção, através do tempo, de uma realização de valor. O que persiste é a identidade de padrão, autolegada. A perduração requer ambiente favorável. Toda ciência gira em torno da questão de organismos que perduram”. Whitehead (citado por RAMOS, 1989, p.199).

dotado de valor, já que o cenário que se apresenta ao coletivo é caracterizado por construir-se em cima de um pensamento enganoso, “com raiz no conceito errôneo de racionalidade que permeia a ciência social” (RAMOS, 1989, p. 194), de que este pensamento instrumental do qual deriva o mercado seria hábil e capaz para dar resposta às limitações que a ecologia impõe à produção e ao consumo.

“Afim de contas, essa teoria nos ensinou que o conhecimento pode ser sistematicamente utilizado para produzir mais, para produzir melhor, para produzir bastante, ao mesmo tempo liberando os homens das atividades do trabalho. Ensinou-nos que, em última análise, o capital é a capacidade de processar: é um verbo, não um substantivo”. (RAMOS, 1989, p.198)

A compreensão deste fato abre caminho para a elaboração de uma nova ciência multidimensional da organização onde: é preciso alargar a visão que se tem sobre a produção quando considerada apenas como um assunto técnico para uma nova visão de que ela é ao mesmo tempo uma questão técnica e uma questão moral. E, de forma complementar, deixar de ser entendida como uma atividade mecanomórfica e também ser resultado da criativa satisfação que os homens encontram em si mesmos. Ainda que além de produzir quantidade bastante dos bens que o homem necessita para viver uma vida sadia é preciso provê-lo das condições que lhe permitam atualizar sua natureza e apreciar o que faz para isso.

Nessa nova visão, que Guerreiro Ramos afirma que não é nova e sim um alargamento de modelos já postos, há necessidade de a produção ser gerida eticamente, porque como consumidor ilimitado, o homem não torna resistente, mais exaure o seu próprio ser. O que também passa por uma questão moral em razão de seu impacto na natureza como um todo. Ramos (1989, p.199) entendia então que: “Na realidade a natureza não é um material inerte; é um sistema vivo, que só pode perdurar na medida em que não se violem os freios biofísicos impostos a seus processos de recuperação”.

Contributivo ao nosso campo de estudo, era apontada pelo mesmo autor à época, a incumbência que cabe ao Estado é exercer de maneira mais vigorosa e sistemática, no interesse de uma revitalizante diversificação da vida

social e comunitária, através de políticas públicas, que possam compatibilizar a produção com as tendências para consumir de acordo com as exigências ecológicas e sócio-psicológicas (RAMOS, 1989, p.196). Pode-se afirmar, após análise dos dados pesquisados, que no cenário atual o paradigma da conquista, de reforço ao mercado, segue reinando, com poucas políticas de contenção, no sentido de perdurar, como queria Guerreiro Ramos. As políticas desenvolvimentistas ocupam as pautas do Estado, acompanhadas timidamente de intervenções ambientais, quando muito.

“Ninguém vos pede para abandonar todo o poder, mas simplesmente para exercê-lo como um poder, com todas suas precauções, suas lentidões, seus procedimentos, e, sobretudo seus contra-poderes”, explicita Latour (2004, p.360), e complementa pedindo um Estado ativo, “devemos imaginar um Estado que não assegurasse da liberdade de exercer livremente os cultos eruditos *sem sustentar nenhum*”. Ainda que se deva lembrar que a defesa do interesse econômico permeia o Estado, ele a constrói e por ela é construído, incluso a sociedade. O que, ainda que não explique, ajuda a entender que permanece como desafio para a esfera pública, particularmente no papel do estado, “fazer entender que a produção é constituída, antes, pelos resultados que contribuem para aumentar o gozo da vida e que, como tal, podem representar os resultados de atividades desenvolvidas no contexto de sistemas sociais não orientados para o mercado” (RAMOS, 1989, p.197).

Custa para muitos entender que a responsabilidade maior do Estado é zelar pelo futuro coletivo, mas não custa imaginar que a cobrança sobre as ausências para a manutenção da vida no futuro recaia sobre este Estado. Que ainda pode ser contra-argumentado sobre a sua inoperância em demonstrar que as escolhas feitas hoje, em nome de um progresso econômico, são as responsáveis pelas faltas futuras. Pode-se também compreender o quanto é difícil estabelecer mecanismos de freio a este trem do desenvolvimento, mesmo com as justificativas e estudos acadêmicos publicizados em geral pela mídia, que soam comumente como meras previsões. Destacam-se vários autores que tem se dedicado ao assunto, contribuindo com a consolidação de novos paradigmas, como o citado paradigma da contenção assim nomeado por

Boff (2004). E que apesar de muito bem fundamentados costumam a sensibilizar e colher ações da sociedade em geral, na atual esfera pública.

Parece neste sentido haver necessidade da conscientização de todos sobre a importância do assunto. E Latour (2004, p.360) defende que para dar origem a um processo de mudança, neste processo, transformado a partir da execução de ações, é preciso um choque, uma freada, que atinja aos atores em conjunto, que os leve finalmente a refletir, neste caso sobre a conveniência de manter a velocidade e o sentido do desenvolvimento econômico em detrimento da vida. A esta fase o autor denomina “causar a perplexidade”, sem o que este novo e necessário processo não se desenvolve adequadamente, podendo até não completar suas demais fases, a consulta, a hierarquização e a institucionalização. É preciso uma oportunidade para causar a perplexidade coletiva, e esta parece estar se consolidando na transição da sociedade atual para uma “sociedade de risco”<sup>25</sup>, que segundo Beck (2006, p.127) “A diferença entre a sociedade industrial e a sociedade de risco, é, em primeiro lugar, uma diferença de conhecimento, quer dizer, de auto-reflexão sobre os perigos da modernidade industrial desenvolvida”.

A reflexão que se impõe à sociedade atual difere das anteriores, não só por questões temporais mais pelas conseqüências e pela antecipação dos efeitos previstos colaterais, sendo os mais visíveis os ambientais, os sociais e os de segurança. Que ainda apresentam-se com extensões que afetam o global e com conseqüências imprevisíveis. E este discurso pode despertar sentimentos ambíguos na sociedade, do negativo “deixar pra lá” acreditando que não há o que fazer, e o de encarar esta oportunidade como um desafio possível. Neste caso, assim como para Beck (2006, p. 132): “a distinção entre risco e perigo coincide com a oposição entre a situação de quem toma uma

---

<sup>25</sup> A sociedade de risco ou modernidade reflexiva, de acordo com Ulrich Beck é conseqüência da primeira modernidade, ou modernidade industrial. É uma sociedade marcada por contradições entre conquistas e perigos iminentes. A situação de risco, vista como um estágio intermediário entre a segurança e a catástrofe, faz despertar nesta mesma sociedade uma atitude reflexiva quanto às conquistas desta modernidade. Não há razões para otimismo, mas o pessimismo poderia conduzir a uma profecia auto-realizável. Espera-se desta sociedade que a reflexão leve à busca da superação de desafios que incluem a globalização, a pobreza, a crise ambiental, os riscos tecnológicos, a turbulência dos mercados financeiros e o equilíbrio político internacional. Sampaio (2008, p.24)

decisão e quem se vê afetada por uma decisão”, ou seja, se não houver ação aceitam-se os perigos e se constroem os remédios. De outra forma, com ações pró ativas, antecipam-se aos riscos por meio de decisões, e trabalha-se na prevenção.

E diante deste quadro, pintado em uma alternância de perigos e riscos, que causa a perplexidade, parece não haver espaço para inoperância, são requeridas, cobradas e acompanhadas as ações, mediante a necessidade temporal e frente à nova condição reflexiva causada. Segundo Souza Lima (citado por SAMPAIO, 2008, p.16): .

A sociedade de risco implica a necessidade de um novo tipo de gestão (SOUZA LIMA, 2007). Uma vez que o risco significa um estado intermediário entre a segurança e o perigo, o presente ganha relevância ainda maior, pois o futuro ainda será construído. Ele dependerá das escolhas e decisões que serão tomadas no presente, e não no passado. Não caberia assim a justificativa da transferência de responsabilidade aos gestores da modernidade industrial, e sim aos novos gestores a responsabilidade da escolha entre as alternativas que se apresentam, ou que se criem.

E esta nova gestão que vai ser requerida, e que se bem aproveitada passa a ser uma oportunidade, pode dar origem a um novo Estado capaz de enfrentar a esfera pública e seus desafios. Que como concebia Ramos (1989, p.197) embora exibindo características regulatórias, não será interventor socialista. Em lugar disso, será um articulador de sistemas sociais, cuja missão é garantir que os mesmos se complementem funcionalmente. E nisto pode estar contemplado uma nova forma de reconsideração do cidadão, por parte do estado, admitindo a sua importância no sucesso das políticas públicas.

## 2.2 APLICAÇÕES DA TEORIA DA COMPLEXIDADE

*“A lógica deve estar a serviço do pensamento  
e não o pensamento a serviço da lógica”  
Edgar Morin*

Esta pesquisa deparou-se com uma quantidade elevada de variáveis e relações ao levantar os elementos envolvidos nas políticas públicas, na esfera pública e no desenvolvimento sustentável. Houve a necessidade de buscar luz teórica, junto à bibliografia, para tentar explicar as interações entre os campos de estudo. Dentre as várias opções disponíveis, como sugere Alvarez (2004. p.7, parte 1):

Estoy convencido del principio de que las sociedades desarrollan la medicina adecuada para las enfermedades existentes, o como en este caso, emergentes. Las tensiones incrementales dentro del medio ambiente que exigen mayor velocidad de cambio y adaptación efectivo a las organizaciones, gracias al conocimiento acumulado que se tiene. Pero estos últimos años han dado a luz a una serie de ideas que mientras se han mantenido en gestación, han provocado el interés científico por buscar su aplicación práctica al ambiente industrial, científico y económico. Dentro de las principales teorías que surgen para la administración del cambio se encuentran:

- 1.- Estructura y Procesos.
- 2.- El Pensamiento de Sistemas.
- 3.- El Concepto de Complejidad.
- 4.- La Teoría de Caos.
- 5.- Los Sistemas Auto-Organizados.
- 6.- La Administración de la Complejidad

A escolha do autor recaiu na teoria da complexidade como fundamentação e abordagem principal, justificada a partir do interesse pessoal e de possível adequação aos temas analisados. Estes por tratarem de fenômenos sociais e mudanças, em sua maioria complexos, e em geral presentes nos estudos das teorias do caos e da complexidade, prometem adequação como contraponto teórico para a análise e fundamentação do estudo. As interações entre as variáveis identificadas, só elas já em grande número, caracterizam-se por serem relações que se auto-influenciam aproximando-as de organizações obtidas de sistemas adaptativos complexos, fato que reforça a escolha teórica.

Utilizar esta fundamentação para caracterizar a natureza complexa do objeto das políticas públicas, configura apenas uma parte da pesquisa, útil para firmar convicção quanto à insuficiência do paradigma cartesiano na administração deste objeto. Outra parte muito importante para os objetivos deste trabalho, e que deve preencher em grande medida este capítulo, é levantar evidências nesta teoria para reforçar, por meio de utilização e influência das mesmas, uma outra maneira de fazer política pública considerando o cidadão, e admitindo também a influência do atual estágio e pensamento da sociedade e das ciências.

Entende-se que fazer política pública, de uma outra maneira, vai depender fundamentalmente de um gestor e de uma estratégia alinhados, uma vez que o componente tecnologia, dos programas e planos, está confortavelmente instalado e resolvido no nicho cartesiano. E é possível orientá-los com o pensamento complexo, mas para isso, falta entender que alargar este campo será necessário para enfrentar os desafios futuros. Por meio do entendimento dos novos paradigmas e também deixar-se participar do diálogo, admitir com humildade a participação e opinião, por fim cumprir seu papel sem hegemonismos. Por certo implantar novos modelos sempre prescinde de alargar os modelos mentais dominantes, e isto, não se dará com facilidade, sobretudo contra a tutela do mercado, afirma Floriani (2006, p.77):

Por sua vez, o sistema de crenças (valores) e de saberes (tecnociências) tornaram-se solidariamente prisioneiros desse sistema de produzir, consumir e conhecer o mundo, reforçando os mecanismos desse círculo vicioso. As distorções do funcionamento desse sistema podem ser captadas através da simplificação hegemônica nas suas diferentes esferas: econômica (mercado), de consumo (indústria cultural), nível de vida (quantidade, em detrimento da qualidade), sem deixar de considerar as profundas distorções sociais e ambientais produzidas pela (des)organização sistêmica: agravamento da violência, exclusão social, contaminação dos ecossistemas, esgotamento dos recursos não-renováveis, deterioração crescente dos recursos renováveis...

É certo que opção pela complexidade, para obter êxito, também deve suplantar o mesmo tipo de resistência da sociedade, pois é tarefa árdua enfrentar mentes cartesianas por formação, fruto de anos de ensino de saberes

científicos dominados pela via econômica, ao que Floriani (2006, p.77) descreve como:

Ao mesmo tempo em que as sociedades “sabem” mais (pela informação e pelo consumo) sobre si mesmas, desconhecem mais (ignoram perigos), não apenas porque a divisão social do trabalho é incessante, mas porque o sistema de produção e gestão do conhecimento e da informação privilegia os sistemas de valores, das estruturas de funcionamento das instituições, da propaganda, do comércio, do consumo, das profissões, enfim da organização do sistema científico (escolar e universitário) em moldes de oferta e demanda do próprio mercado. Aqui, estamos considerando apenas uma parte do sistema social e de mercado que é funcional e dominante, e não o seu lado disfuncional, isto é, o que decorre da contradição do sistema.

O objetivo de um outro modelo, de tradução ou influencia das políticas públicas, que atenda os requisitos evidenciados na teoria da complexidade, pode encontrar impulso e subsídio inicial no paralelismo com o embate científico, onde se têm se verificado várias disputas entre os campos paradigmáticos, um verdadeiro conflito epistemológico. Para pensar novos modelos neste cenário, é preciso aprender a conviver com incertezas e conflitos, já que as soluções destas disputas epistemológicas provavelmente acontecerão por via de revolução, como querem alguns autores, como Floriani (2006, p.77) que detalha:

Assim, uma outra (para não dizer ‘nova’) ciência deve buscar integrar o que o progresso técnico e o que o próprio conhecimento separou, fragmentando o mundo em infinitas formas de operar com o real. A crítica social contribuiu para que emergissem novos entendimentos sobre como abordar o real, apontando os limites lógicos de um pensamento simplificador que aprisiona esse real em escaninhos disciplinares, afásicos nas operações de permuta com os demais conhecimentos (científicos e não-científicos). Os problemas das sociedades contemporâneas e das suas interfaces com as dinâmicas ecossistêmicas podem ser melhor captados, estudados e explicados se os diversos e diferentes conhecimentos se confrontarem com novos objetos complexos, vistos e visitados por olhares distintos e complementares, acompanhados por novos procedimentos metodológicos. Dessa forma, novas ‘epistemes’ são necessárias, apoiadas no seguinte enunciado: “ao real complexo deve corresponder um pensamento complexo do real”. Esses novos procedimentos implicam aprender e desenvolver uma nova cultura científica, o

que não ocorrerá sem conflitos e resistências filosóficas e institucionais, ancorados em interesses estabelecidos.

Como adequação ao problema de pesquisa, serve de premissa não deixar de considerar nestes pensamentos e até propostas sobre outros modelos, a responsabilidade de defesa do coletivo, cujo principal interlocutor é o cidadão, como destaca Boff (2006, p.4):

Por seu espírito e por sua autoconsciência, o ser humano se mostra sempre concriador. Ele intervém no seu projeto. Ele se faz responsável pelo sentido de sua liberdade e de sua criatividade. Emerge então como um ser ético. Ele pode agir com a natureza ou contra ela. Pode desentranhar virtualidades presentes em cada coisa e em cada ecossistema. Conhecendo as leis da natureza, ele pode usar esse conhecimento para prolongar a vida, reduzir e até anular a entropia dos processos evolutivos. O futuro da Terra dependeria assim do ser humano.

Quando se propõe buscar um novo modelo, pode não ser novo e sim uma nova visão para o mesmo, e este é um desafio enfrentado diariamente, nas diversas áreas organizacionais, a idéia inicial associada é de quebra e abandono dos modelos antigos. É preciso admitir, como sublinha Morin (2004), que superar este desafio contempla a recursividade de retornar ao início e construir o futuro a partir do já estabelecido, mediante análise e diálogo, e não a renúncia do que foi um dia validado. Criando, neste caso, um acúmulo crescente de conhecimento que segue um fluxo aspiral ascendente, composto de muitas etapas que se desdobram. E entendendo assim a teoria da complexidade parece conveniente por utilizar-se de meios para superar os desafios como: a religação dos saberes, também reagrupar fatos e valores, incentivar novas formas de pensar. E ainda, como destaca Floriani (2006, p.74), procurar superar as dicotomias:

O entendimento de que o conhecimento racional depende das condições e situações emocionais deslocam as dicotomias que separam o corpo da alma, a emoção da razão e os meios dos fins, buscando operar com esquemas de pensamento mais complexos, priorizando a lógica da conjunção no lugar da disjunção.

Para os interesses que se pretende alcançar com a pesquisa, neste capítulo, a face que melhor se quer apreender da teoria da complexidade, é a aplicativa, ou seja, por quais influencias e por quais meios operacionais seria contributivo admitir esta teoria às políticas públicas. E para isto a escolha feita está embasada na classificação feita por Alvarez (2006) de que os vetores organizacionais podem ser agrupados em: Humano, Administração e Tecnologia. Seguindo por meio destas categorias poderemos alocar alguns dos processos, de interesse da pesquisa, que dão vida ao campo das políticas públicas, escolhidos por ajudar no entendimento, como por exemplo:

- Humano: gestor, capacitação, nível técnico, desenvolvimento, motivação, grupos;
- Administração: estratégia, administração, políticas, documentação, planejamento, planegestão, controle, estrutura organizacional;
- Tecnologia: tecnologia, burocracia, procedimentos, produto, manutenção, instalações, equipamentos.

Fica claro que estudar a teoria da complexidade é tarefa extensa que ultrapassa em muito o objeto da pesquisa, portanto há necessidade de certa delimitação. Como o foco de interesse são os processos e as relações entre eles, é possível, no entendimento do autor, considerando ainda que o que se procura é levantar evidências para reconsiderar o cidadão como ator principal da esfera pública através das políticas públicas. Então parece suficiente iniciar o estudo pelos vetores que determinarão consciência, diálogo e decisão, que são o humano e a forma de administração, portanto, o presente capítulo pretende estudar a teoria da complexidade e suas influencias no gestor e na gestão públicos.

Então, se no lado exógeno às políticas, é possível evidenciar-se o seu objeto e objetivo, e neste se pode aplicar as contribuições da teoria da complexidade e extrair argumentos para que o cidadão seja considerado ponto de convergência e principal atrator. E desta forma tenha ação efetiva nas políticas públicas, já que a complexidade relacional entre o cidadão e as estratégias públicas, é inegável, como se verifica nas palavras de Morin (2005, p.87):

A sociedade, por exemplo, é produzida pelas interações dos indivíduos que a constituem. A própria sociedade, como um todo organizado e organizador, retroage para produzir os indivíduos pela educação, a linguagem a escola. Isto se faz num circuito espiral através da evolução histórica. (...) Essa compreensão da complexidade necessita de uma mudança bastante profunda de nossas estruturas mentais.

Já no lado endógeno às políticas é que a necessária e profunda mudança de estruturas mentais, segundo o citado autor, encontrará os alicerces das políticas públicas, o gestor e a estratégia, e a complexidade mostrar-se-á mais contributiva. Pois como para a teoria da complexidade a noção de estratégia se opõe à de programa, desde que isto possa ser entendido, haverá necessidade de uma nova forma de pensar e agir do gestor público, como consequência imediata, trazendo por consequência vínculos às políticas públicas. E no caso desta pesquisa, legitimando a escolha da análise através das linhas estratégicas das cidades, concordante com Morin, (2005. p.90):

Um programa é uma seqüência de ações pré-determinadas que deve funcionar em circunstâncias que permitem sua efetivação. Se as circunstâncias externas não são favoráveis, o programa se detém ou fracassa. Como vimos, a estratégia elabora um ou vários cenários. Desde o início ela se prepara, se há o novo ou o inesperado, para integrá-lo, para modificar ou enriquecer sua ação. A vantagem do programa é evidentemente uma economia muito grande: não se precisa refletir, tudo se faz por automatismo. Para se determinar uma estratégia, ao contrário, leva-se em conta uma situação aleatória, elementos adversos, até mesmo adversários, e ela é levada a se modificar em função das informações fornecidas ao longo do caminho, ela pode ter uma flexibilidade muito grande. Mas para que uma organização desenvolva uma estratégia, é necessário que ela não esteja concebida para obedecer à programação, que possa absorver os elementos capazes de contribuir para a elaboração e o desenvolvimento da estratégia.

### 2.2.1 CARACTERÍSTICAS DA TEORIA DA COMPLEXIDADE

O adjetivo complexo vem do latim plecto, plexi, complector, plexus que significa tecido, trançado, enroscado, mas também cingido, enlaçado, apreendido pelo pensamento, segundo Ardoino (in MORIN 2007, p.548). E permite entender que, de acordo com Morin (2005, p. 13), a complexidade é

um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. A complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico. Entender a teoria da complexidade é diferenciar a figura mental de um gato brincando com um novelo de lã, onde ao longo de algum tempo temos um emaranhado disforme e complicado de gato e lã, da figura mental de um tapete tecido com a mesma lã, que traduz ordem a partir da desordem.

Mariotti (2000, p.343) em sua observação agrega a teoria ao real:

A complexidade não é um conceito teórico e sim um fato da vida. Corresponde à multiplicidade, ao entrelaçamento e à contínua interação da infinidade de sistemas e fenômenos que compõem o mundo natural. Os sistemas complexos estão dentro de nós e a recíproca é verdadeira. É preciso, pois, tanto quanto possível entendê-los para melhor conviver com eles. Não importa o quanto tentemos, não conseguimos reduzir essa multidimensionalidade a explicações simplistas, regras rígidas, fórmulas simplificadoras ou esquemas fechados de idéias. A complexidade só pode ser entendida por um sistema de pensamento aberto, abrangente e flexível — o pensamento complexo. Este configura uma nova visão de mundo, que aceita e procura compreender as mudanças constantes do real e não pretende negar a multiplicidade, a aleatoriedade e a incerteza, e sim conviver com elas.

A teoria da complexidade deu origem ao pensamento complexo, de larga utilização, luta por transformar-se em um paradigma e para isto apoia-se em muitos autores, com aplicação em todas as áreas nos saberes atuais, formando sim um verdadeiro campo científico. Aqui não é possível detalhá-lo, nem cabe ao o objetivo deste trabalho, no entanto para continuidade do trabalho sua compreensão é fundamental, para tanto aqui se recorre à síntese dos seus princípios, benefícios e o que se aprende com o pensamento complexo, apresentada por Mariotti (2000, p. 349 - 350):

Alguns princípios do pensamento complexo:

- Tudo está ligado a tudo.
- O mundo natural é constituído de opostos ao mesmo tempo antagônicos e complementares.
- Toda ação implica um *feedback*.
- Todo *feedback* resulta em novas ações.
- Vivemos em círculos sistêmicos e dinâmicos de *feedback*, e não em linhas estáticas de causa-efeito imediato.

- Por isso, temos responsabilidade em tudo o que influenciemos.
- O *feedback* pode surgir bem longe da ação inicial, em termos de tempo e espaço.
- Todo sistema reage segundo a sua estrutura.
- A estrutura de um sistema muda continuamente, mas não a sua organização.
- Os resultados nem sempre são proporcionais aos esforços iniciais.
- Os sistemas funcionam melhor por meio de suas ligações mais frágeis.
- Uma parte só pode ser definida como tal em relação a um todo.
- Nunca se pode fazer uma coisa isolada.
- Não há fenômenos de causa única no mundo natural.
- As propriedades emergentes de um sistema não são redutíveis aos seus componentes.
- É impossível pensar num sistema sem pensar em seu contexto (seu ambiente).
- Os sistemas não podem ser reduzidos ao meio ambiente e vice-versa.

Alguns benefícios do pensamento complexo:

- Facilita a percepção de que a maioria das situações segue determinados padrões.
- Facilita a percepção de que é possível diagnosticar esses padrões (ou arquétipos sistêmicos, ou modelos estruturais) e assim intervir para modificá-los (no plano individual, no trabalho e em outras circunstâncias).
- Facilita o desenvolvimento de melhores estratégias de pensamento.
- Permite não apenas entender melhor e mais rapidamente as situações, mas também ter a possibilidade de mudar a forma de pensar que levou a elas.
- Permite aperfeiçoar a comunicações e as relações interpessoais.
- Permite perceber e entender as situações com mais clareza, extensão e profundidade.
- Por isso, aumenta a capacidade de tomar decisões de grande amplitude e longo prazo.

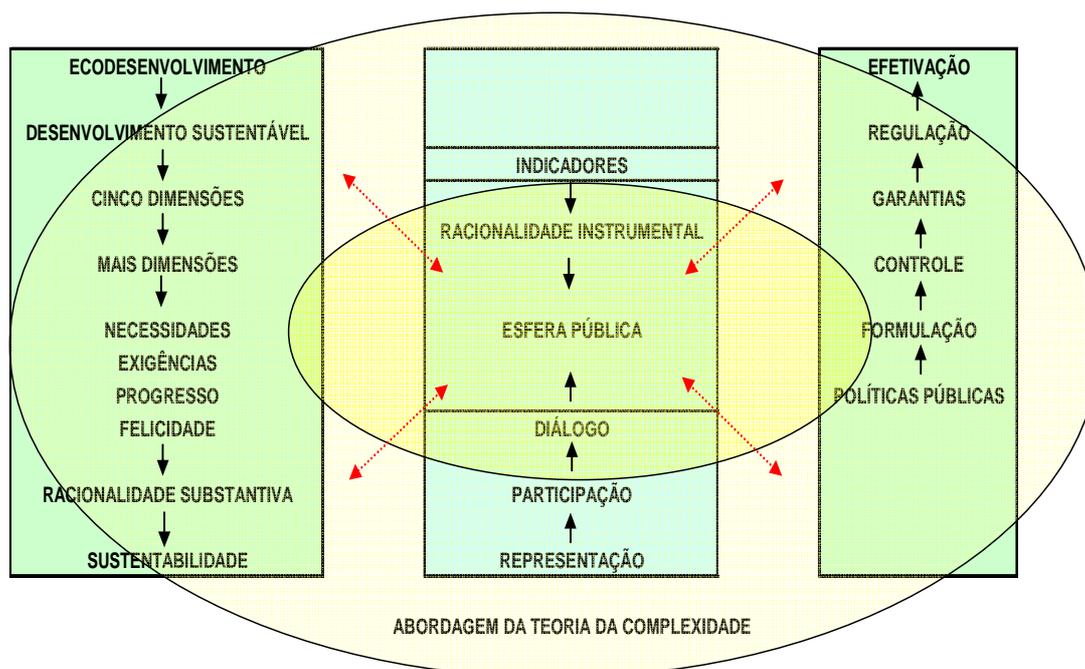
O que se aprende por meio do pensamento complexo:

- Que pequenas ações podem levar a grandes resultados (efeito borboleta).
- Que nem sempre aprendemos pela experiência.
- Que só podemos nos autoconhecer com a ajuda dos outros.
- Que soluções imediatistas podem provocar problemas ainda maiores do que aqueles que estamos tentando resolver.
- Que não existem fenômenos de causa única.
- Que toda ação produz efeitos colaterais.
- Que soluções óbvias em geral causam mais mal do que bem.
- Que é possível (e necessário) pensar em termos de conexões, e não de eventos isolados.
- Que os princípios do pensamento sistêmico podem ser aplicados a qualquer sistema.

- Que os melhores resultados vêm da conversação e do respeito à diversidade de opiniões, não do dogmatismo e da unidimensionalidade.
- Que o imediatismo e a inflexibilidade são os primeiros passos para o subdesenvolvimento, seja ele pessoal, grupal ou cultural.

Verifica-se que ao fazer um resumo sobre a interrelação entre os temas tratados e a quantidade de variáveis envolvidas nos capítulos desta dissertação, por meio de uma fotografia (fig.4, p.76) dentre as possíveis, há possibilidade de utilização dos conceitos da teoria da complexidade em substituição ao modelo cartesiano, que se mostra insuficiente para responder a algumas destas variáveis e relações. Também ajuda submetê-lo ao crivo da síntese anterior, para legitimar a escolha desta opção epistemológica. Transparecendo à formação de um sistema adaptativo complexo, materializado quando fotografado, que muda constantemente conforme varia o fluxo de relações e das variáveis envolvidas, a abordagem da complexidade, esfera e políticas públicas. Este construto (fig.4, p.76) deve neste momento ajudar a validar a escolha da teoria da complexidade como fundamentação, e também sobre o uso de mapas conceituais que possam materializar a situação de momento, destes fluxos, sem o que não seria possível desenvolver uma análise.

**Figura 4.** INTERAÇÃO ENTRE OS TEMAS DOS CAPÍTULOS.



Quer se destacar que outra escolha metodológica desta pesquisa é o tipo de abordagem empregada para traduzir a teoria da complexidade. Dentre as várias possíveis como pela influência da biologia, da sociologia, da antropologia social ou pelo desenvolvimento sustentável, seria possível que a abordagem, por exemplo, pudesse seguir a linha da biologia da cognição, de Maturana e Varela (2001), que sustenta que a realidade é percebida por um dado indivíduo segundo a estrutura de seu organismo num dado momento, pois esta muda constantemente. Ou na linha de pensamento de Capra (2005) que segue pelo estabelecimento de uma rede de conexões ocultas que sustentam a teia da vida. Ou ainda por várias linhas de autores como Leff, Sheldrake, Goswami, Habermas, Guerreiro Ramos, Déleage, Morin, Leis, Serres, Stengers e outros tantos que postulam idéias no campo da complexidade, o que resultaria em análises decorrentes de caminhos diversos. No entanto cabe remeter à influência do observador sobre o observado, que o altera ou o escolhe, a partir das escolhas seguidas, nas palavras de Goswami (2007) “causa-se um colapso momentâneo na onda de possibilidades para materializar o objeto”. Portanto a escolha do autor sobre a linha de desenvolvimento da pesquisa, pela esfera pública, as relações do gestor e da gestão e suas influências nas políticas públicas, serve aqui para materializá-la e para reafirmar que os resultados da pesquisa são provisórios, e assim precisam ser para dar movimento às ciências.

### 2.2.2 DESAFIOS PARA UM OUTRO MODELO

As evidências que se buscam levantar nesta teoria, para influenciar a política pública que possam transformá-la, de forma substantiva, correspondem em grande parte aos desafios para tornar a complexidade paradigmática. E podem ser discutidos em paralelo ao questionamento do modelo ideal do conhecimento científico, que se sustenta por quatro princípios: ordem, separação, redução e validade absoluta da lógica clássica. Para ilustrar a discussão sintetizaram-se as análises de Morin (2007, p. 559 -560) destes princípios acrescidas das características similares do campo de estudos, as políticas públicas:

1. Ordem: contém tudo que é estável, tudo que é constante, tudo que é regular, tudo que é cíclico.

Insuficiência: imagem perfeita de ordem era, na verdade, de uma extrema pobreza, posto que era a imagem da repetição, incapaz de dar conta do novo e da criação.

Similaridade: programas e políticas traduzidos em planos e projetos, com controle e determinações técnicas, definições e acompanhamento por rubricas orçamentárias.

2. Separação: no que diz respeito ao conhecimento objetivo, ele separa as matérias umas das outras, ele separa o objeto conhecido do sujeito conhecedor. Ele leva ao princípio da especialização, que adquiriu uma dimensão extraordinária pela organização das disciplinas e revelou-se fecundo para numerosas descobertas.

Insuficiência: não soube ver que metas, idéias nascem nas fronteiras e nas zonas incertas e que grandes descobertas ou teorias nasceram muitas vezes de forma indisciplinar. “O todo é algo mais que a soma das partes”.

Similaridade: soluções especializadas e setORIZADAS, com desenvolvimentos por disciplinas, políticas econômicas, sociais, etc.

3. Redução: o conhecimento das unidades elementares permite conhecer os conjuntos dos quais eles são componentes.

Insuficiências: Pascal “o conhecimento do todo precisa do conhecimento das partes, que precisam do conhecimento do todo”. O conceito de sistema leva a idéia de organização, que produz emergências e que, além disso, devido às restrições que impõe, inibe certo número de propriedades que existem no nível das partes e que, não podem desde então exprimir-se.

Similaridade: política *top-down* por imposição sem diálogo, disponível para aplicação mesmo sem o interesse ou necessidade do local ou envolvido.

4. Validade absoluta da lógica clássica: que se pode chamar de “dedutivo-indutivo-identitária”, e que atribuía um valor de verdade absoluta à indução, um valor absoluto à dedução e pelo qual toda e qualquer contradição deverá ser eliminada.

Insuficiências: Bachelard e Popper passaram a refletir sobre a ciência e tiraram dela um de seus caracteres que, até então era considerado como consubstancial: o da certeza absoluta. Os dados são, portanto, certos em condições espaço-temporais limitadas. As teorias, porém, não são certas. As teorias científicas podem sempre ser recusadas pelo aparecimento de novos dados ou maneiras de considerar os já existentes.

Similaridade: o saber técnico como elemento de decisão, geralmente por planos e projetos, sem demais consultas.

Então, se pode dizer que no campo das políticas públicas, como na concepção de Morin (2007, p.560) o grande desafio é que: “cada um desses princípios tenha sido abalado, e mesmo questionado durante o século XX, sem que, entretanto, tenha sido suficientemente pensada a necessidade de uma verdadeira reforma do pensamento”. E quando se questiona um paradigma e as revoluções decorrentes, nos dizeres de Khun (2006), não são eficazes na substituição do paradigma anterior, é possível enfrentar-se um período de caos. Que pode ser descrito na visão de Morin (2007, p.561 – 562):

Há uma espécie de luta entre um princípio de ordem e um princípio de desordem, mas também uma espécie de cooperação entre ambas, cooperação da qual nasce uma idéia ausente na física clássica que é a de organização. Vemos, portanto, que a desordem não roubou o lugar da ordem. O que devemos considerar é o jogo entre a ordem, a desordem e a organização. Chamo este jogo de dialógica, pois essas noções que se repelem entre elas, que são antagônicas, que são mesmo contraditórias, são necessariamente complementares para conceber nosso universo, seus fenômenos organizados e ao mesmo tempo, seus fenômenos destruidores (explosão de estrelas, colisão de galáxias, formação de buracos negros, etc...).

O mesmo autor interpreta o status atual de tais princípios, que subsistem a mais de três séculos, dando conta que as insuficiências levantadas, o foram à custa de muito diálogo, e hoje os princípios se encontram:

1. O princípio de ordem não morreu, é preciso integrá-lo no diálogo surgido do processo ordem-desordem-organização.
2. O princípio da separação não morreu, mas é insuficiente. É preciso separar, distinguir, mas também é necessário reunir e juntar.
3. O princípio da redução encontra-se morto, porque jamais chegaremos ao conhecimento do todo a partir do conhecimento dos elementos de base.
4. O princípio da lógica dedutivo-identitária deixou de ser absoluto e é preciso saber transgredi-lo. Um exemplo desta transgressão se dá quando a partícula em certas circunstâncias experimentais comporta-se como um corpúsculo e outros em casos, de maneira contínua como uma onda (MORIN, 2007. p.565).

Do que se pode extrair como evidência, para figurar no campo das políticas a necessidade de: **diálogo** a partir da separação e distinção admitir a possibilidade de reunir e juntar e de transgredir em certos casos. No entanto não reduzir e nem pré-julgar. Como na visão de Morin (2007, p. 565):

Quando olhamos os indivíduos, a espécie desaparece, é uma abstração, mas quando olhamos no tempo, os indivíduos desaparecem, eles desfalecem, como verdadeiros efemerópteros, é a espécie que permanece. O mesmo ocorre no que diz respeito à relação sociedade-indivíduo; quando vemos a sociedade, o indivíduo é uma espécie de instrumento manipulado por ela, mas, quando focalizamos o indivíduo, a sociedade apaga-se e desaparece. Devemos, portanto, propor a idéia dialógica, que aceita que duas instâncias não redutíveis uma à outra e contraditórias entre elas estejam ligadas intimamente.

No campo das políticas públicas em geral utiliza-se o modelo causa-efeito, responsável por uma série de insuficiências como antes analisado, e sendo possível identificar pelas palavras de Lecourt (in MORIN 2007, p.495) que: “as ações empreendidas permaneciam causalistas, onde se agia sobre um parâmetro e mediam-se os resultados. Diferentemente na sistêmica moderna, age-se sobre diversos parâmetros ao mesmo tempo, e também como estes parâmetros nem sempre se manifestam de forma esperada é preciso o acompanhamento em todo o ciclo da ação”. E se for considerado relevante

ultrapassar as citadas insuficiências do modelo causa-efeito, como pretende esta pesquisa, será necessário a identificação de evidências na teoria que possam ser contributivas, para os vetores humanos e administração, em última análise àqueles que podem intervir com decisão.

## GESTOR - VETOR HUMANO

A teoria da complexidade defende que um gestor público para ser eficaz em uma organização complexa precisa mudar seus modelos mentais, abri-los ao diálogo e a inclusão, de tal forma que a gestão seja flexível e sempre acompanhada, o que por certo é mais trabalhoso. Mas para isto acontecer Morin (2005. p.90) prevê dificuldades, e estas decorrem do modelo atual :

Acredito, então, que nosso modelo ideal de funcionalidade e de racionalidade não seja apenas um modelo abstrato, mas um modelo nocivo. Nocivo para os administradores, enfim, para o conjunto da vida social. Tal modelo é evidentemente rígido, e tudo o que está programado sofre de rigidez em relação à estratégia. Claro, numa administração não se pode dizer que todo mundo possa vir a ser um estrategista, neste caso se teria uma total desordem. Mas, em geral, evita-se colocar o problema da rigidez e das possibilidades de flexibilidade e de "adaptatividade", o que favorece as escleroses no fenômeno burocrático.

E do gestor, para enfrentar esse novo modelo, seriam exigidas características que começariam por entender a necessidade de rever a influencia do modelo cartesiano, agregando ao mesmo o pensamento complexo e o diálogo; admitir a união das racionalidades instrumental, substantiva e a comunicativa; o pensar agregado à reflexividade, para enfrentar os riscos da atual sociedade; a inclusão e representação do coletivo. E o novo gestor ético também deverá estar preparado, para as exigências públicas daí decorrentes, preocupação que está também presente no mundo corporativo, verificado em autores como O'Donnell (2007, p.78-79) que sugere às administrações uma preparação de seus gestores com as seguintes inclusões:

Em primeiro lugar, um trabalho profundo de flexibilização pessoal, de saber que mais vale mudar atitudes do que mudar pessoas ou estruturas. Alguma prática de autoconhecimento e de reflexão é altamente recomendável para desenvolver as atitudes de "surfista". Em segundo lugar, pela teoria de caos,

entendemos que a desordem é sintoma de fraqueza sistêmica. Não adianta tentar recuperar um sistema humano, quer seja a vida individual, o sucesso de uma equipe ou o futuro de uma organização, sem injetar energia de alguma forma no quadro. Em terceiro lugar, os valores que respaldam a cooperação natural e a inovação entre as pessoas têm que ser aceitos e praticados em todos os níveis de uma organização. O quarto aspecto é entender a visão sistêmica. Em qualquer processo, seja de uma família, de uma organização, ou mesmo de uma civilização inteira, tudo o que o indivíduo pensa, fala e faz, tem um efeito, por mínimo que seja, no todo que o cerca, e assim o obriga a ter uma atitude responsável e conseqüente.

Para a qualificação do vetor humano há que incentivar o desenvolvimento das metacompetencias, visão que ultrapassa o que hoje é corrente na área de capacitação, ou seja, o preparo através das competências, habilidades e atitudes (cha), parecem ser o caminho para evolução. Acréscimos as qualidade de visão, de relacionamento, de empreendimento e emocional serão fundamentais e deverão figurar na preparação dos gestores, bem como preceitos éticos e substantivos. As metacompetencias citadas encontram seus correspondentes na obra “Ética à Nicômaco”, de Aristóteles, onde são chamadas de virtudes a prudência, justiça, a coragem e a temperança. E sabe-se que qualquer competência que precise ser desenvolvida, se faz a partir da educação, mas uma educação revista que admita o diálogo proposto até aqui, e como nas palavras de Morin (2007), que venha para “religar os saberes”. Mas preferencialmente aberta a uma nova visão, além de reflexiva, crítica à manutenção do reforço ao paradigma da conquista ligado ao desenvolvimento econômico, que dificulta os caminhos para a sustentabilidade. Lecourt (in MORIN, 2007. p. 527), por exemplo defende que:

O ensino das disciplinas técnicas poderia então, repensar seu estatuto intelectual e social. Não é suficiente a unção verbal do logos para que a técnica, transformada em “tecnologia” veja reconhecida sua dignidade - não enquanto um ensino científico subordinado, mas o ensino de um tipo próprio de pensamento e de valores próprios, entre os quais o da inovação, ruptura assumida, é o mais característico; que esses valores sejam trazidos por normas que constituem sempre um sistema; mas que a ação dessas normas revele-se sempre mobilizadora, incitadora, e que seu sistema esteja sempre aberto em direção ao futuro, antecipando incessantemente novos modos de uso. Em suma o pensamento técnico, enquanto tal, poderia ajudar-

nos a saber o que quer dizer antecipar: dispor-se a acolher o imprevisto em vez de continuar a crer que o futuro não passará, sempre, de um prolongamento do presente.

Uma contribuição para enfrentar as funções levantadas na esfera pública, por meio da relação com o cidadão, é que o gestor precisará mostrar-se aberto e participativo, sem o que se inviabilizará o diálogo inclusivo. A este respeito Senge (2002, p.308), defende que “o que mais prejudica a abertura é a certeza, logo que acreditamos ter a resposta, toda a motivação para questionar nosso pensamento desaparece”. Fator que pode explicar porque o gestor com domínio da técnica tem a ilusão da certeza, que às vezes o faz desconsiderar o saber local. Característica que se corrige com alargamento de visão, e não se descarta como afirma o mesmo autor: “a disciplina do pensamento sistêmico nos mostra que simplesmente não existem respostas certas ao se lidar com a complexidade”.

Outro aspecto contributivo ao gestor na continuidade dos desafios da preparação para enfrentar a complexidade, seria o ensino da Retórica e da Sistêmica, que deveriam fazer parte do currículo atual na visão de alguns estudiosos no assunto. Contributivos, pois a retórica é a ciência da argumentação, conforme LeMoigne (in MORIN, 2007. p. 544-545): “a maneira de legitimar um raciocínio por uma argumentação, impede que se creia numa verdade eterna, absoluta, categórica, impedindo portanto que ela seja imposta”. E o mesmo autor também sublinha que se deve reencontrar um procedimento de contextualização, para resgatar a forma atual de escutar notícias, onde se apreendem informações totalmente descontextualizadas. Destacando daí a importância do ensino da sistêmica, que propicia construir representações ricas daquilo que se ouve e faz, e possibilita entendimento para enfrentar também o que O'Donnell (2007, p. 78) chama de paradigma sistêmico:

Empresas com líderes que realmente praticam valores e com gente mais consciente da sua responsabilidade pessoal e coletiva para criar novos rumos mais sustentáveis têm de ser um dos nossos maiores imperativos neste mundo incerto e ambíguo do começo do milênio. Nasce o paradigma holístico ou sistêmico, que tem uma mensagem especial para todos nós: “Assuma sua responsabilidade específica em melhorar o mundo”. Esta visão nos diz que qualquer processo — seja ele uma família, organização, ou mesmo uma civilização — afeta seus participantes e vice-versa.

Ao destacar a contribuição do ensino da retórica e sistêmica aos gestores para bem desempenhar suas funções dentro do pensamento complexo, se dá idéia de remetimento a algo repetitivo, como um livro antigo, repaginado. No entanto, atual e necessária, pois se deve considerar que a abordagem pela complexidade não descarta e sim inclui, e ensinar sistêmica parece ser uma prática que ainda não tem sido assimilada no cotidiano das organizações. Bem como a compreensão do pensamento sistêmico, conforme parágrafo de Senge (2002, p.40):

“As nuvens ficam pesadas, o céu escurece, as folhas giram no chão: sabemos que vai chover. Sabemos também que, depois da tempestade, a água da chuva alimentará os lençóis d’água, a quilômetros de distância, e que pela manhã o céu estará claro outra vez. Todos esses eventos estão distantes no tempo e no espaço, mas estão conectados em um mesmo padrão. Um tem influencia sobre o outro, uma influencia que em geral, não é aparente. Só poderemos entender o sistema de uma tempestade contemplando o todo, não uma parte individual do problema”.

Identificar insuficiências no conceito e na aplicação da visão sistêmica e a necessidade de sugerir a revisão de conceitos e reaplicação de antigos estudos, pode causar certa perplexidade, como na afirmação de Alvarez (2004, p. 21-22), que é:

Es difícil de creer que después de tantos estudios en administración de organizaciones aún no seamos capaces de entender que es lo que está sucediendo realmente. En parte, y desde mi perspectiva, es preciso decir que el problema radica en: La medición del desempeño de la organización en el corto plazo. Los análisis contables y financieros clásicos. · El cuidado de intereses personales por encima de los de la organización · El interés de la organización por los sistemas que dan soporte a la Cadena Principal del Negocio (Transformación Fundamental del Sistema) y no a ésta. · La institucionalización de los paradigmas organizacionales y que eventualmente se convierten en “la estructura” o modelos de acción. · La toma de decisiones parcial (que ocurre en cualquier momento) y que se añade fricción al desplazamiento de la organización. · El ignorar que todo absolutamente lo que ocurre en la organización afecta su desempeño. · La falta de una visión sistémica de la organización. · La falta de herramientas para crear y entender los escenarios futuros.

E esta constatação também se verifica e ganha intrincamento na gestão pública, onde a questão decisória começa a ser influenciada entre o político e o técnico, passa por um jogo de forças, submete-se às restrições orçamentárias e aos interesses setorizados, para traduzir-se em produto que a liga ao cliente, aqui cidadão, que muitas das vezes não o aceita. A organização, como explica Morin (2005, p. 86), “assim ao produzir produtos independentes do produtor, gera-se um processo onde o produtor produz a si mesmo”, e acrescenta “produz coisas e se autoproduz ao mesmo tempo; o produtor é o seu próprio produto”. Decorre que, segundo Morin (2005, p.86 - 87) com isto o gestor então transita em meio a três causalidades: a linear que dá respostas às demandas por meios técnicos, planos – projetos – produtos, tal causa produz tal efeito. A causalidade circular retroativa que se dá em função dos controles internos e externos, muito focados nas restrições, e que podem inclusive regredir ou até extinguir o produto. E a causalidade recursiva onde os efeitos e o produto são necessários e acolhidos para o processo que os gera. Um exemplo disto, segundo o mesmo autor é:

A sociedade é produzida pelas interações dos indivíduos que a constituem. A própria sociedade, como um todo organizado e organizador, retroage para produzir os indivíduos pela educação, a linguagem, a escola. Assim os indivíduos em suas interações, produzem a sociedade, que produz os indivíduos que a produzem. Isto se faz num circuito espiral através da evolução histórica.

Igualmente importante para a aprendizagem sob o ponto de vista da complexidade é entender como são reaproveitadas as interações, dentro do sistema, ou seja, como são aproveitadas as respostas oriundas da interação do produto com os envolvidos, por exemplo, do cidadão em relação às políticas públicas. Em outras palavras como se encara este retorno, esta realimentação, este *feedback*. De acordo, com Coelho (2001. p. 124 – 125), a forma de aproveitamento do feedback no sistema determina influência também na forma de aprendizagem da organização, portanto precisa-se entender que:

Primeiramente, o *feedback* pode ser positivo ou negativo. O *feedback* é negativo quando agentes ou sistemas têm intenções ou alvos prévios e que comparam o resultado do comportamento atual contra o alvo, alimentando a informação sobre divergências na descoberta, escolha e ação, na ordem,

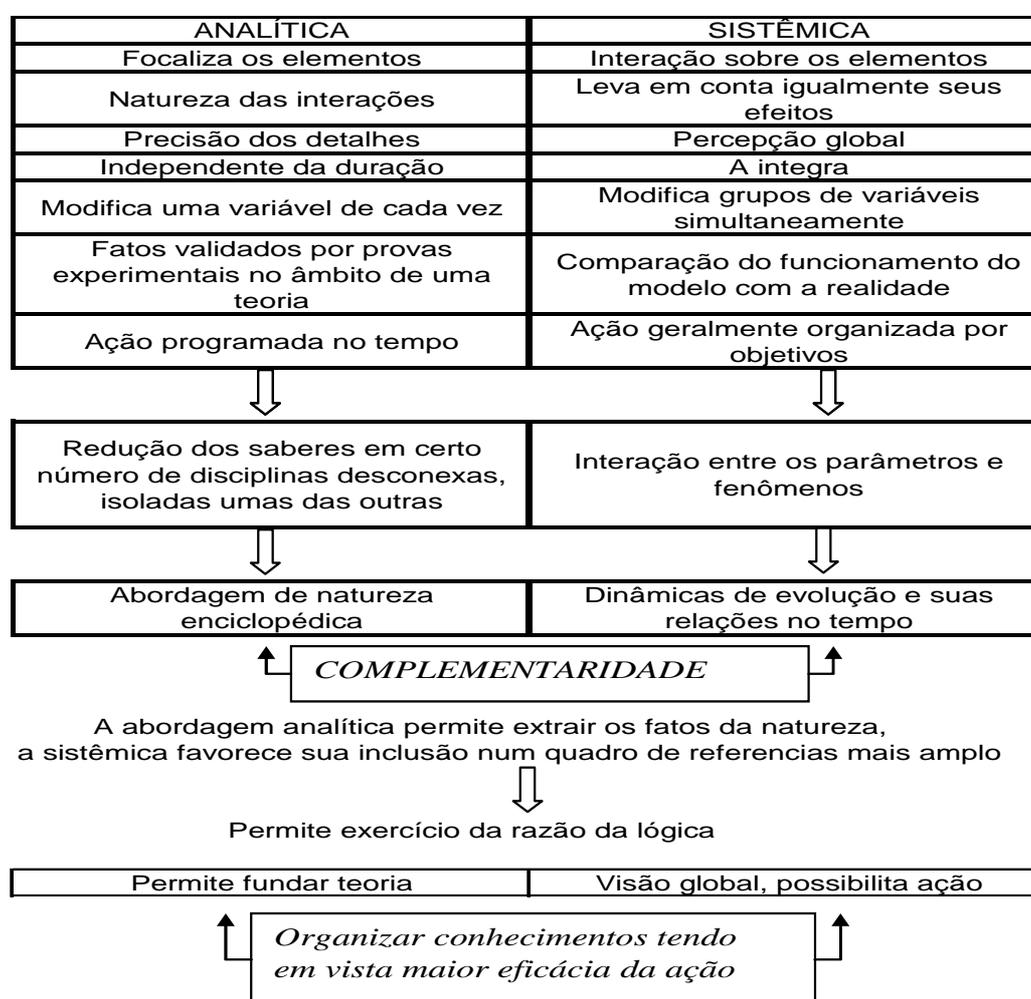
para remover a divergência. *Feedback* negativo é o processo de desenvolvimento intencional e de controle na organização que pode abalar as mudanças e segura a estabilidade. Isto é, aquilo que agentes do sistema fazem quando eles planejam e isto é a única forma de *feedback* empregado pelas organizações legitimadas, que consiste de um conjunto de regras determinadas que idealmente são lineares, mas que freqüentemente descobrem-se serem não-lineares. O *feedback* é positivo quando agentes ou sistemas retroalimentam a informação dentro da descoberta/escolha/ação num caminho que amplifica e as desestabiliza. Muitas das políticas e a maioria dos rumores são uma forma de *feedback* positivo, mas também o é a divulgação de novas idéias revolucionárias a fim de mudar atividades de modo benéfico.

E na forma de aprendizagem, exigida pela complexidade que vai precisar englobar a visão do todo com a das partes, há a possibilidade de as organizações mesmo sem se darem conta, em função de como reaproveitar em seus processos as opiniões, acabarem por reafirmar o ensino linear, mesmo que o interesse não seja este, Coelho (2001. p. 126) explica que:

Em segundo lugar essas duas formas de *feedback* são ligadas à maneira pela qual cada agente e suas organizações aprendem e é essa aprendizagem que dirige o processo co-evolucionário. Quando os esquemas permanecem constantes, então, o comportamento é obviamente dirigido pelas mesmas regras e o comportamento é ajustado somente à luz de suas conseqüências. Um agente age, descobre como outros agentes respondem, e se a resposta for favorável para ele ou ela, repete a ação. Se a resposta não for favorável, o comportamento será modificado. Em outras palavras, o desvio entre o desejado e as conseqüências atuais são modificadas pelas ações corretivas. Esta aplicação de *feedback* negativo é denominada simples, ou “aprendizado simples (*single loop*)”. Aprendizagem complexa (*double loop*) (BATERSON, 1972; PIAGET, 1953; ARGYRIS e SCHON, 1978, in STACEY, 1996) ocorre quando o esquema que dirige o comportamento é alterado à luz da resposta que o comportamento provoca. Então, é a regra comportamental que será alterada e, mais ou menos ao mesmo tempo, o comportamento é alterado também. Essa é a aprendizagem em tempo real, reflexão-emanção (SCHON, 1987), e claramente envolve o *feedback* positivo de muitas maneiras, porque a conseqüência comportamental pode ser amplificada para provocar mudança no esquema. O esquema é desestabilizado na parte em que é substituído. As organizações movem-se em torno da descoberta/escolha/ação evoluindo através dos dois tipos de *feedback*, positivo e negativo, o aprendizado simples e o aprendizado complexo, co-criando e co-construindo seu mundo.

Neste sentido, o ensino da sistêmica, por agregar tais premissas e por causa da velocidade de transformação do conhecimento, que a sociedade acompanha com mudanças. E também o planejamento, a gestão, as políticas públicas correm o risco de não alcançarem sucesso se não focalizarem o futuro, o presente, o passado e as correções necessárias, das alterações de momento. Necessitando, para compor um cenário favorável, valer-se do pensado de forma cartesiana devidamente acrescida das complementaridades possibilitadas pela visão sistêmica. Como explica Rosnay (in Morin 2007, p. 493 – 494) (fig.5, p.87).

**FIGURA 5. COMPLEMENTARIDADE ENTRE ANALÍTICA E SISTÊMICA.**



**Fonte:** O autor, 2008. Adaptado de Rosnay (in MORIN 2007, p. 493 – 494).

A aprendizagem da sistêmica abre a possibilidade de aproximação da ação com o aproveitamento da complementaridade entre os ferramentais

analítico e sistêmico, pode ajudar no aprimoramento do gestor, o que por si só já seria uma grande contribuição. Mas, também do proposto (fig.5, p87), conseguindo se desenvolver a visão global haverá possibilidade de comparar o funcionamento com a realidade, contribuindo para dar rumo aos objetivos. Como afirma Magge (citado por MATTUS, 2004 p.14) “uma política determinada é uma hipótese que deve ser confrontada com a realidade e corrigida à luz da experiência”, o que deve propiciar, em consequência, um fator extra de motivação do vetor humano. Não menos contributivo será ter a possibilidade, em função desta proposição, de religar vários saberes, incluir, dialogar, mas de maneira ética. Nesta nova visão, que possibilita enxergar o todo, o gestor apresentar-se-á melhor preparado por saber trabalhar com as incertezas, decorrentes dos parâmetros e fenômenos interagindo, presentes nas mudanças atuais, e que acontecem sempre em ritmo acelerado. Então há que considerar que para alcançar sucesso em processos de mudança, de acordo com Ponchirolli (2007, p. 20), “a mudança só é verdadeira quando há mudança de ser, isto é, quando nos tornamos éticos”. Reforçando a idéia, também aqui defendida, do gestor com saber e ação éticos, pois, “A ética é a arte que torna bom àquilo que é feito (operatum) e quem o faz (operantem). É a arte do bom, ciência do bom”.

Ajuda a reafirmar a escolha do vetor humano como fundamental para enfocar o pensamento complexo, a constatação de Simon (citado por MATTOS, 2004 p.14) na maioria dos problemas que o homem encontra na vida real, nenhum procedimento que se possa seguir com o seu equipamento de processamento da informação, seja debaixo de uma racionalidade instrumental ou substantiva, lhe permitirá descobrir a solução ótima, mesmo que esta esteja bem definida. Somada à de Habermas (citado por MATTOS, 2004 p.21) que sublinha que cada intervenção sobre estruturas sociais complexas tem imprevisíveis consequências e os processos de reforma só podem defender-se através de processos de tentativa e erro controlados por aqueles que terão que suportá-las. Deve destacar a importância do preparo e da experiência, e não ao contrário deixar à impressão de ser desnecessários o conhecimento e a capacidade do gestor, do planejamento e da gestão, tendo em vista a não previsibilidade destas incertezas. Mesmo porque, além da organização pesam

os interesses individuais que se inscrevem nos interesses coletivos, e que atuam, segundo Ponchirolli (2007, p.29), como verdadeiras forças dinamizadoras e orientadoras do saber. Impondo ao gestor, de acordo com o citado autor, considerar dar resposta aos interesses:

- Técnico que orienta a relação do ser humano com a natureza é a manipulação técnica da realidade através do trabalho;
- Prático que orienta a relação do ser humano com os demais seres humanos mediante a ação prática;
- Emancipatório que reconhece o processo histórico que, mediante a relação do ser humano com a natureza e com os outros seres, conduza rumo à libertação da opressão e rumo ao coletivo.

Para efeito de síntese pode-se afirmar que o gestor, para este novo modelo mental exigido, que surge para incluir-se dentro da sociedade reflexiva, tem que admitir a partir do aproveitamento conjunto das várias racionalidades, visão global, inclusão e a partir de uma realimentação positiva o seu pensamento ético. Com isto, terá aprendido a desenvolver uma maneira favorável de encarar a complexidade e de criar maior valor em sua participação, o que pode se mostrar adequado para o gestor das políticas públicas, também aos demais profissionais, e, todos os pensantes. Conforme destaca Ardoino (in MORIN, 2007. p. 551):

Realmente, não há sem dúvida no universo de maneira absoluta, uma dicotomia possível entre objetos simples, por um lado, e objetos complexos por outro. Parece-nos mais correto dizer que há sim, dados e idéias que elaboramos a propósito dos objetos. É, portanto, sobre a qualidade do olhar do pesquisador, quando os empreendimentos de inteligibilidade mais clássicos, canônicos tiverem se mostrado vãos, que convém, sobretudo, refletir em vez de pensar nas propriedades assim emprestado aos materiais da pesquisa.

Entende-se, como Stacey & Parker (1995, p.55), que os gestores públicos precisam operar como pontos de alavancagem, de forma que pequenas ações possam provocar grandes resultados, e desta maneira conseguiram deslocar a organização, sobretudo a pública, para a direção desejada. E se for considerado que o sucesso esta condicionado a se

conseguir, por meio do planejamento, um ajuste adaptativo ao meio ambiente, então em resumo o sucesso estará ligado à capacidade de a gerência permanecer no controle para realizar os seus desígnios em longo prazo.

## GESTÃO – VETOR ADMINISTRAÇÃO

Após evidenciarem-se contribuições da teoria da complexidade, para influenciar as políticas públicas por meio do vetor humano, focando a qualificação do gestor. Outra maneira de influenciá-las, próxima ao nível decisório, e que, portanto pode se mostrar com grande efetividade é através do vetor administração, levantando na teoria aspectos relevantes para serem considerados através da gestão pública. Uma vez mais reconsiderando o papel do cidadão como ator de destaque.

As organizações em geral, também na área pública, buscam fundamentar sua gestão de forma planejada, por meio de programas, planos e projetos. No entanto, Stacey & Parker (1995, p.20) afirmam que ambientes caóticos exigem um estilo de administração diferente do que se usa em ambientes em que a realimentação negativa conduz à estabilidade. O que parece ser verificável em relação ao estabelecimento de políticas governamentais, já que dentro de seu âmbito é que se discutem as interações do coletivo. E mais, que qualquer sistema planejado é baseado na noção de realimentação (*feedback*) negativa, que leva ao controle e à estabilidade, em função disto, algum resultado desejado, ou pelo menos alguma direção de movimento desejado é deliberadamente estabelecida, ou influenciada.

Para completar o processo usual de gestão, o resultado obtido, é então monitorado e a diferença entre o real e o desejado é possível ser identificada, necessitando-se desenvolver ação corretiva, para diminuir esta diferença. Segue-se colocando, a partir da realimentação, modificações no sistema a fim de assegurar a convergência entre o real e o desejado. Este modo de operação é corrente e o mais usual, mas apresenta efeitos indesejáveis e resistências às mudanças, especialmente na administração pública, a qual tem suas atividades vinculadas por força de lei. Portanto a introdução de qualquer novo modelo de gestão sempre enfrenta desafios de toda a sorte, como o de tecnologias

confortavelmente instaladas em lugar privilegiado pela sombra cartesiana, como por exemplo, a burocracia, que segundo Morin, (2005. p.90):

A burocracia é ambivalente. A burocracia é racional porque aplica regras impessoais válidas para todos e assegura a coesão e a funcionalidade de uma organização. Mas, por outro lado, esta mesma burocracia pode ser criticada como sendo um puro instrumento de decisões não necessariamente racionais. A burocracia pode ser considerada como um conjunto parasitário onde se desenvolve toda uma série de bloqueios, de atravancamentos que se transformam em um fenômeno parasitário no seio da sociedade. Pode-se então considerar o problema da burocracia sob este duplo ângulo parasitário e racional, e é uma pena que o pensamento sociológico não tenha rompido a barreira desta alternativa. Sem dúvida ele não a podia romper porque o problema da burocracia ou da administração deve ser colocado antes de mais nada em termos fundamentais no plano da complexidade.

É possível inferir das evidências levantadas que as insuficiências dos modelos de gestão pública, não se diferenciam das apontadas para o seu modelo epistemológico, mostrando coerência por estar se analisando um campo onde há o total domínio da racionalidade cartesiana. Para complementar a discussão é positivo entender quais as dificuldades enfrentadas no modelo atual. Que podem ser demonstradas na tabela abaixo (Quadro 3, p.92), adaptada de Stacey (citado por MARIETTO. 1993, p.12), onde se verificam as intenções, características e dificuldades das políticas públicas, comparadas com os modelos teóricos que se originam da Teoria da Complexidade e do Caos. A tabela original dos citados autores restringe-se às duas primeiras colunas, que estão adicionadas, a localizar na última coluna, elaborada pelo autor desta pesquisa, sobre a *práxis* da gestão pública, para se possibilitar a comparação com os construtos teóricos baseados na fundamentação linear e complexa, respectivamente coluna um e dois.

A última coluna traduz uma visão da gestão pública embasada na *práxis* pública, resultante do campo profissional do autor da pesquisa, com evidências nas ferramentas legais e acrescidas da opinião dos vários autores e inclusive dos professores, ao se manifestar, nas aulas do mestrado em organizações e desenvolvimento da Unifae.

**QUADRO 3. MODELOS DE COMPONENTES ESTRUTURAIS DE ORGANIZAÇÕES.**

<b>CARACTERÍSTICAS DE UMA ESTRUTURA TRADICIONAL</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DE UMA ESTRUTURA COM REFERÊNCIAS DO CAOS E COMPLEXIDADE</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DAS ESTRUTURAS QUE INFLUENCIAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>
O futuro de longo prazo é previsível em certa medida.	O futuro de longo prazo é desconhecido.	O futuro público passa pelo prazo da gestão e pelas ferramentas: PPA/LDO e LRF
Visões e planos são o centro da gestão estratégica.	Agenda dinâmica de assuntos estratégicos é central para a efetividade da gestão estratégica.	As linhas estratégicas em sua maioria são as traduções de planos setoriais, limitados pelo orçamento principalmente.
Visão: é uma intenção única em toda a organização, uma imagem da situação futura.	Mudança: aspirações múltiplas, ambíguas e dispersas.	Busca de mudanças e inovações, para aproximar às exigências e necessidades da sociedade.
Cultura fortemente compartilhada.	Oposições de culturas contraditórias.	Culturas e interesses diferentes e até opostos.
Time coeso de gerentes agindo de forma coesa e em consenso.	Grupos gerenciais de aprendizado, conflituosos, testando publicamente afirmações.	Gestores em busca de melhoria contínua, mas concentrados em seus feudos (secretarias).
O processo de decisão como puramente lógico, linear, processo analítico.	Decisão construída em um processo experimental e exploratório baseado em intuição e raciocínios por analogias.	Decisão fortemente dependente das correntes políticas e dos grupos de influência.
Controle e desenvolvimento de longo prazo como um processo monitorado por planos e metas. Restrições estabelecidas por regras, sistemas e argumentos racionais.	Controle e desenvolvimento em situações abertas como um processo político. Restrições fornecidas pelas necessidades de construir e sustentar apoio. Autocontrole por aprendizado.	Controle e desenvolvimento em situações abertas como um processo político. Restrições fornecidas pelas necessidades de construir e sustentar apoio. Autocontrole por aprendizado e orçamento. A busca é pelo controle social.
Estratégia é a realização de propósitos prévios.	Estratégia emergente espontaneamente do caos, das mudanças e contradições, através de processo político e de aprendizagem em tempo real.	As linhas estratégicas traduzindo planos alternando-se entre o tecnicismo de cima para baixo e a necessidade de contemplar a voz da sociedade, portanto caóticas e complexas.
A alta gestão define e controla a direção estratégica.	A alta gestão estabelece ambiente favorável para o aprendizado e ação política complexa.	A alta gestão estabelece planejamento macro mas contempla espaço para ambiente favorável para o aprendizado e ação política complexa.
Modelos mentais gerais e prescrições para muitas situações.	Novos modelos mentais são exigidos para cada nova situação estratégica.	Novos modelos mentais são exigidos para cada nova situação estratégica.
Equilíbrio adaptativo com o ambiente.	Desequilíbrio e interação criativa com o ambiente	Desequilíbrio e interação criativa com o ambiente, com a sociedade.

**Fonte:** O autor, 2007 Adaptado de Stacey (citado por MARIETTO 1993, p.12).

Há que considerar que historicamente os estudos da área apontam que a gestão das organizações sob o ponto de vista epistemológico recebeu

influências de alguns paradigmas, dentre os quais podem ser agrupadas, em três principais abordagens a mecanicista, a humanista e a integrativa. A visão mecanicista transferiu para a gestão o fascínio pelo poder produtivo das máquinas; sua característica marcante é a superespecialização, fruto da fragmentação, e sua principal insuficiência é ter uma visão limitada da organização e principalmente do ser humano, aqui praticamente excluído. São comuns as heranças prescritivas e generalizantes de suas propostas.

Esta foi sucedida por uma nova abordagem, com outra visão: a abordagem humanista, que se estabeleceu resgatando práticas relacionadas com o comportamento das pessoas. O ser humano, então figura central, passou a ser visto em suas dimensões, são destas abordagens de gestão que se originaram soluções para cada momento e o conceito de aprendizagem contínua. No entanto tais abordagens sofreram críticas, por apresentarem uma oposição radical à escola clássica, pregando a ruptura com esta de maneira não dialógica, também por demonstrarem visão simplista dos conflitos, e acabaram por mostrarem-se sujeitas a enfoques manipulativos.

Posteriormente, no pós segunda grande guerra, a abordagem integrativa, despontou criticando àquelas linhas anteriores, principalmente quanto: aos limites dos ideais racionais; da eficiência dos modelos burocráticos insuficientes frente à complexidade; das autonomias organizacionais e dos limites dos recursos naturais. Suas influências formam as bases da administração atual e propiciaram o aparecimento de gestões mais abertas e com alguma inclusão, estas hoje ainda persistem e mostram traços muito fortes do paradigma da conquista a lhes conduzir. Pois na atualidade há o domínio das abordagens que legitimam os pontos de vista de tocar em frente sem pensar nas conseqüências do progresso linear, que acreditam que a tecnologia vai dar resposta a todos os problemas, decorrentes do produtivismo e da tecnosfera, ainda subprodutos legitimados e legitimadores da revolução industrial e do mercado econômico. Cujas principais críticas, a responsabilidade nas questões de exaustão natural e planetária, que se manifesta por meio de riscos e perigos, determina repensar as condições de vida coletiva, em busca de um futuro com sustentabilidade.

Considerando a pertinência do apelo pela sustentabilidade, e esta é uma escolha desta pesquisa, será preciso, para tanto, que a herança epistemológica recebida seja complementada, acrescida, alargada, com novas visões. Uma mudança possível, nos processos de gestão, seria a admissão do pensamento substantivo aos mesmos, o que determinaria abordagens diferentes segundo o tipo de racionalidade que lhes orienta. A análise de Serva (1997, p.24) como demonstra a tabela (QUADRO 4, p.94) que apresenta a variação das características dos processos organizacionais, sob a influencia dos tipos de racionalidade:

**Quadro 4.** PROCESSOS ORGANIZACIONAIS SEGUNDO SUA RACIONALIDADE.

<b>Tipo de racionalidade x Processos organizacionais</b>	<b>Racionalidade substantiva</b>	<b>Racionalidade instrumental</b>
<b>Hierarquia e normas</b>	<i>Entendimento Julgamento ético</i>	<i>Fins Desempenho Estratégia interpessoal</i>
<b>Valores e objetivos</b>	<i>Autorealização Valores emancipatórios Julgamento ético</i>	<i>Utilidade Fins Rentabilidade</i>
<b>Tomada de decisão</b>	<i>Entendimento Julgamento ético</i>	<i>Cálculo Utilidade Maximização de recursos</i>
<b>Controle</b>	<i>Entendimento</i>	<i>Maximização de recursos Desempenho Estratégia interpessoal</i>
<b>Divisão do trabalho</b>	<i>Autorealização Entendimento Autonomia</i>	<i>Maximização recursos Desempenho Cálculo</i>
<b>Comunicação e relações interpessoais</b>	<i>Autenticidade Valores emancipatórios Autonomia</i>	<i>Desempenho Êxito/resultados Estratégia interpessoal</i>
<b>Ação social e relações ambientais</b>	<i>Valores emancipatórios</i>	<i>Fins Êxito/resultados</i>
<b>Reflexão sobre a organização</b>	<i>Julgamento ético Valores emancipatórios</i>	<i>Desempenho Fins Rentabilidade</i>
<b>Conflitos</b>	<i>Julgamento ético Autenticidade Autonomia</i>	<i>Cálculo Fins Estratégia interpessoal</i>
<b>Satisfação individual</b>	<i>Autorealização Autonomia</i>	<i>Fins Êxito Desempenho</i>
<b>Dimensão simbólica</b>	<i>Autorealização Valores emancipatórios</i>	<i>Utilidade Êxito/resultados Desempenho</i>

Fonte: Serva (1997, p.24).

Na coluna Racionalidade Instrumental apresentam-se os processos influenciados por este pensamento, que em geral caracterizam a maioria dos atuais processos utilizados nas organizações, sobretudo na gestão pública, e

segundo o mesmo autor é responsável pelas insuficiências citadas nesta pesquisa. No sentido de ultrapassá-las o autor propõe, na coluna Racionalidade Substantiva, alterações nos processos sob esta outra influência. As abordagens possíveis por meio da influencia substantiva, são embasadas principalmente em valores, éticos e emancipatórios, com isto viriam complementar os processos instrumentais principalmente por propiciar a inclusão do ser, e do coletivo por meio deste, substituindo o mundo coisa que se preocupa com os meios e objetos, pela reconsideração do cidadão e o valor de seu papel na esfera pública. Trazendo destaque especial ao diálogo.

Por certo os de abordagem possíveis com a visão substantiva mostrar-se-ão mais complexos, pois ao considerar a presença de todos os atores envolvidos, e temas como a sustentabilidade e novos paradigmas, Haverá aumento das variáveis, determinando de maneira recursiva maior importância aos papéis do gestor e da gestão empregados. Parece então conveniente entender, principalmente para os casos de modelos que se proponham a enfrentar no dia-a-dia a complexidade, potencializada com a inclusão, que além da influência da racionalidade também haverá dependência da origem da complexidade na organização, que conforme Alvarez (2004, p.10 -2) pode surgir de três maneiras e ser classificada segundo estas:

1. Complexidade de Origem: surge dos componentes básicos da organização e suas interrelações para poder funcionar. Seu vetor fundamental é a tecnologia.
2. Complexidade Residual: surge no momento em que a demanda excede a capacidade do sistema. (conflitos de tomada de decisão, descontrole de processos, programação de produtos, reclamações do cliente, etc.). Evidencia-se na interação entre os vetores tecnologia, administração e humano.
3. Complexidade Provocada: surge dos fenômenos não atribuíveis a situações normais, por razões alheias aos fins da organização. (riscos, conjunturas, perigos, etc.).

Cada uma destas origens da complexidade tem sua importância, portanto precisam estar consideradas nos processos e no planejamento.

Também porque o seu surgimento, a forma e o momento em que ela aparece determinarão ações distintas, por meio de adaptações que prescindirão de acompanhamento constante, mas flexível, com lacunas (*gaps*) para contingências. Como sublinham Stacey & Parker (1995, p.56) muitas vezes as organizações tropeçam, não porque deixem de visar, no seu planejamento, um ajuste adaptativo ao seu meio ambiente futuro, como se destacou, mas porque simplesmente se adaptam, em vez de criar, e não atingem os resultados desejados em longo prazo. Buscar uma gestão inovadora pode vir de encontro à substantividade, desde que reflexiva e inclusiva, e isto não é sinônimo de uma busca desenfreada de substituições imediatas de modelos, o descartável prepondera nestas gestões que se mostram insensatas por não perseguir o equilíbrio. Entendido aqui como reorganização permanente<sup>26</sup>. Também vale lembrar que não existe virtude na novidade inconstante e por vezes é mais útil relembrar as pessoas da sabedoria já acumulada, para consolidar as lições de um período de mudança e transformação.

## UM MODELO DE GESTÃO

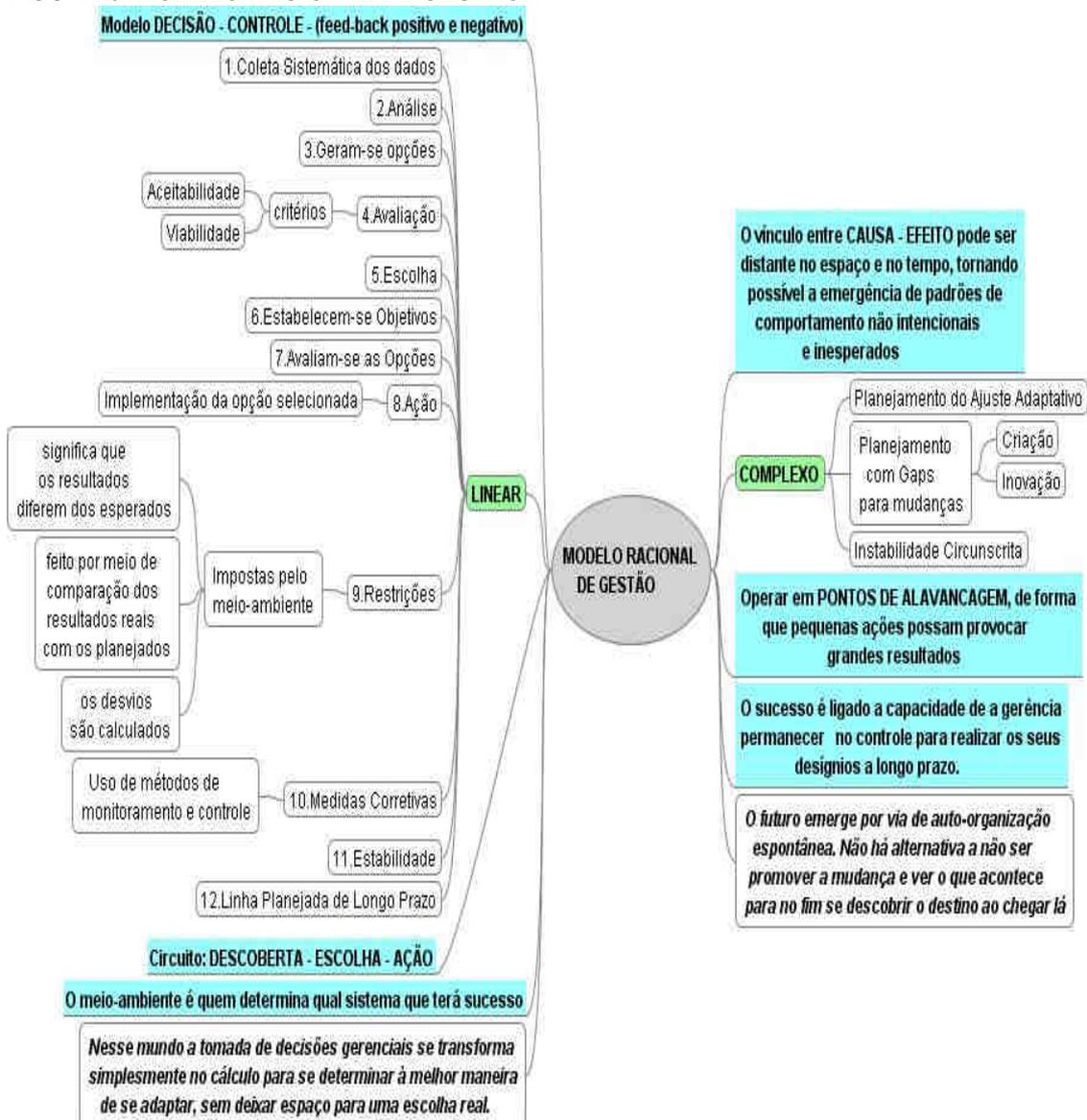
Com as evidências levantadas até aqui que apontam para a possibilidade de evolução do modelo atual, pode-se imaginar a composição de um modelo racional que alargue o modelo tradicional, de origem mecanicista, não com o descarte do mesmo, mas sim com a inclusão de suas melhores características. Aproveitando as contribuições da teoria da complexidade, principalmente no que tange enfrentar e superar as insuficiências, próprias do modelo anterior. Destacando a gestão como vetor para introduzir aspectos contributivos possíveis de serem aproveitados nas políticas públicas, para produzir efeitos coerentes com o que se deseja por meio desta pesquisa. Neste sentido é possível construir um mapa conceitual (fig. 6, p.97) que venha colocar

---

<sup>26</sup> Engloba os termos: **Produção-de-si** que é o processo retroativo/recursivo que produz o sistema, e que produz sem descontinuar, num recomeço ininterrupto, que se confunde com sua existência. **Regeneração** que significa que o sistema, como todo sistema que trabalha, produz um aumento de entropia, tende, portanto, a se degenerar, precisa, portanto de generatividade para se regenerar. A produção de si permanente é, sob este ângulo, uma regeneração permanente. **Reorganização permanente** que ganha sentido com relação à desorganização que trabalha no sistema em permanência: conseqüentemente, a organização fenomenal do próprio ser exige uma reorganização permanente. É neste nível de reorganização permanente que eu vou considerar agora o que constitui a permanência e a constância de um ser dotado de uma organização ativa. Morin (2004, p. 232-233)

lado a lado, o instrumental e o complexo, de tal maneira que o conjunto descreva algo novo. Trazendo em si o efeito de comparabilidade e através desta a possibilidade de destacar pontos positivos concorrentes na formação de novos e melhores modelos.

FIGURA 6. MODELO RACIONAL DE GESTÃO.



Fonte: Adaptado de Stacey (1993, p.53-54) O autor

Este esquema pretende retratar uma forma de gestão que dialoga e inclui o melhor dos dois paradigmas, se coerente, pode dar origem a um novo modelo. Por meio de sua composição é possível abrir espaços propícios para contemplar a multi, a inter e a transdisciplinaridade, necessitando para isso contar com um gestor preparado, com informação e comunicação on-line, e também com realimentações constantes, previstas e acompanhadas a partir do planejamento (*gaps*). E através deste acompanhamento, responsável por

propiciar a alimentação de informações para melhoria contínua, é que se criarem condições para que a gestão dialogue e possa se capacitar para enfrentar os riscos.

Para funcionar, um modelo como este terá de contar com a melhor arma estratégica da era da informação: que é considerar que a organização seja capaz de iniciar uma transformação, que é muito mais do que a mudança. Pois mudar apenas pressupõe alterar o que já existe. E transformar é realizar algo que não seria possível por meio da mudança, é "abrir clareiras", é transformar o jeito de ser. Este tipo de organização inova, fomenta a aprendizagem e colabora com aliados, e então renovada apresenta-se aberta ao diálogo com os inúmeros conceitos, que brotam de todos os lugares, sem discriminação prévia. Consegue se aproveitar de um ciclo virtuoso ascendente, no qual se insere potencializada por reconhecer a competência e desenvolver ações pensando que os gestores têm de se transformar em educadores de profissionais e ser eles próprios bons profissionais e das relações, pois só se consegue a transformação por meio destas. E com isto utilizar as suas relações para fortalecer processos negociais, para perseguir novas oportunidades, para ouvir e aprender e para crescer em novas direções.

Neste particular tipo de organização, superados os desafios, a gestão poderia desenvolver-se de uma forma transformada, e assim seria possível buscar um modelo que operacionalmente pudesse unir o planejamento com a gestão pública, ou seja, a "planejgestão" cujas características poderiam ser descritas, como um processo de mudança para a transformação. Que supera a visão do passado, normalmente estabelecida em cima de indicadores ou pesquisas, e agrega visões do presente e do futuro, por meio de acompanhamento efetivo ao longo do processo. Onde os princípios de qualidade, eficácia, eficiência, produtividade, liberdade e responsabilidade na tomada de decisões, deixam de ser elementos de uma postura apenas formal. Deixando de limitar-se a uma legitimação processual do discurso político, ou ao contrário, para servir de pilares para uma nova ação pública, traduzida na *práxis* das instituições, nas regras, princípios e concretas decisões dos gestores. Esta transformação determinaria alterações na forma e procedimentos com que a gestão pública, traduzindo os aspectos contributivos

da teoria, deveria se apresentar, e poderia ser descrito conforme itens da tabela a seguir (QUADRO 5, p.99):

**Quadro 5.** CARACTERÍSTICAS DA “PLANEGESTÃO”.

DE	PARA
Necessidades	Necessidades Imprevistas
Acontecimentos	Previsões
Perigos	Riscos
Conseqüências	Sonho
Pressão - Estado - Resposta	Ações Propositivas
Reflexo	Reflexão
Voltada ou Restringida Pelos Meios	Voltada para a Qualidade dos Fins
Demanda	Previsão

**Fonte:** O autor (2007).

A coluna das características contributivas, coluna “para” (QUADRO 5, p.99), resumiria de que maneira a gestão pública, do citado vetor administração, seria exercida com as influencias da teoria levantada, de sorte que, somado o vetor humano-gestor capacitado como sugerido, estariam apropriados os vetores principais para desenvolver do lado organizacional, políticas públicas abertas ao diálogo, inclusivas, sendo possível a participação do cidadão, neste caso reconsiderado ator principal da esfera pública, pois passaria a ter voz e consideração no processo. Para total coerência com a abordagem complexa é preciso observar que a coluna “para”, deve ser entendida como uma complementação à coluna “de”, não se defendendo a ruptura de modelos e sim a complementaridade.

A escolha feita foi destacar as contribuições da teoria da complexidade para as políticas públicas, por meio de aplicações possíveis nos vetores gestor e gestão, pois o terceiro vetor tecnologia além de subordinar-se aos dois primeiros, mostra o valor das ciências e de seu paradigma dominante, portanto a princípio não precisa de correções, desde que não se inverta a relação de subordinação. Deve-se aqui observar que não se pode considerar que as contribuições da teoria da complexidade, aqui discutidas, se necessárias,

sejam suficientes para responder o pretendido, e não devem exaurir o assunto, pois determinam o aumento de forma considerável de variáveis, aumentando o grau de incertezas, com o qual segundo a teoria precisa-se aprender a trabalhar.

As influências externas ainda concorrem com o aumento das incertezas, e há no lado exógeno, no cenário atual, vários fatores que precisam ser considerados, pois dão conta que não se deve menosprezar: que tanto a organização como a inovação são reflexos da sociedade, e isto determinará uma escolha entre fazerem-se mudanças lentas, que pode ser insuficiente frente à rapidez do que acontece no mundo real, ou fazer mudanças rápidas. E de acordo com o compasso escolhido pode determinar-se, em contrapartida, com que o topo deixe de ser estratégico e fique de curto ou médio prazo, restringindo o número de variáveis a serem consideradas. Condicionante que em geral contribui para a restrição do diálogo e aumento das decisões técnicas não negociadas.

Outro fator, que também têm feito parte, pelo discurso dos gestores públicos, do senso comum, de que não existe condição financeira para atender todas as demandas, e isto impacta diretamente no desenvolvimento das políticas públicas e justifica para alguns gestores a manutenção do sistema cartesiano do orçamento-contrôle. Está relacionado com o tamanho do Estado, que não deve ser mínimo nem máximo, deve adequar-se à sociedade, e para isto é preciso que tanto o gestor quanto a sociedade, para bem viabilizar esta gestão, cheguem a um consenso. Também para que o vetor administração, por um novo modelo de gestão, seja coerente com as evidências levantadas é preciso pensar a administração pública incluindo as influências da questão política; dotá-la de flexibilização, mas acrescida de responsabilização e embasada na transparência; não deixar de fazer todos os planos, mas não ficar escravo deles. Estes fatores estão presentes no lado exógeno que influencia diretamente as políticas públicas, mas não são os únicos, seu detalhamento é complexo, e não faz parte do objetivo deste trabalho, apenas sublinhar que sua interação deve permanecer no horizonte do gestor público. Ainda assim se sucedem e são diversos os desafios a serem enfrentados pela gestão pública, e que certamente dotarão de complexidade este campo, e determinarão à

necessidade de escolhas e caminhos diversos; e aqui podem ser relacionados alguns dos temas desafio que precisam ser alargados e até motivar novos trabalhos:

1. Formulação e desenho.
2. Grandes Planos x Pontos de Alavancagem.
3. Grandes ou Pequenas doses de Ruptura.
4. Qualificação do Processo Decisório.
5. Superação da Fragmentação.
6. Viabilização da Coordenação.
7. Planegestão e Coordenação.
8. Alargamento do Paradigma Cartesiano.
9. Realimentação Positiva e Racionalidade Substantiva.

Até aqui este capítulo procurou levantar evidências da teoria da complexidade que poderiam contribuir, por meio dos vetores principais de inserção, nas políticas públicas, estes sim instrumentos formais para as transformações. Pretende-se seguir com a análise do que se têm feito no âmbito das administrações municipais, pois a pesquisa deparou-se com declarações de intenções dos gestores municipais, que em primeira impressão deixaram à idéia de que já existem exemplos práticos de reconsideração do cidadão como ator principal. E que isto pode ser verificável em linhas estratégicas de algumas cidades, cabe então um aprofundamento teórico para entender o tema.

### 2.2.3 LINHAS ESTRATÉGICAS

A teoria da complexidade sublinha a coexistência, mais do que isso, a necessidade de ordem e desordem, para a manutenção dos vitais de uma organização. Uma organização sem *animus*<sup>27</sup>, em fase de equilíbrio estático tende a desaparecer, o diálogo, a inovação e as vontades são revigorantes.

---

<sup>27</sup> Derivação latina de Alma que é um termo que deriva do latim *Ānima*, este se refere ao princípio que dá movimento ao que é vivo, o que é animado ou o que faz mover. De *Ānima*, derivam diversas palavras tais como: *animal* (em latim, *animalia*), animador.

Morin (2006, p. 90 e 91), defende que “a noção de estratégia se opõe à de programa”, e assim fundamenta a afirmação: “Como vimos, a estratégia elabora um ou vários cenários. Desde o início ela se prepara, se há o novo ou o inesperado, para integrá-lo, para modificar ou enriquecer sua ação”. No palco da esfera pública, com todos os atores em cena, o ator principal o cidadão examina o roteiro, das políticas públicas, e a peça começa, desenrolando-se pelos diálogos e ganhando cores pelas escolhas dos atores. A possibilidade de diálogo abre espaço para estes vários cenários:

Com a racionalidade dialógica, se alcança um ponto de interseção entre os três mundos: o mundo objetivo das coisas, o mundo social das normas e o mundo subjetivo dos afetos. Nesse sentido, a razão comunicativa é mais abrangente e menos autoritária que as demais formas de manifestação da razão, fundamenta-se na construção dialógica da realidade e no caráter processual da verdade. Segundo Habermas (citado por MIGUELETTO, 1987. p.57).

As cidades pesquisadas apresentaram algumas a sua estratégia e outras os seus programas, a maioria. A noção de ordem, em geral mostra-se mais confortável e inteligível, uma zona de conforto onde as coisas são o que são, logo programas, planos e projetos dominam a cena. As linhas estratégicas têm maior dificuldade no cenário porque, de acordo com Morin (2006, p. 91), uma estratégia, ao contrário, leva em conta uma situação aleatória, elementos adversos, até mesmo adversários, e às vezes, ela pode ser levada a se modificar em função das informações fornecidas ao longo do caminho, ela pode ter uma flexibilidade muito grande. Mas diferentemente de desordem, que alguns podem considerar, esta flexibilidade pode manifestar o elemento inclusivo que admite a participação inovadora, ainda assim um elemento que aflige as organizações e seus gestores por confrontar os conceitos racionais, ao que responde Morin (2006, p. 93):

Há, pois, uma ambigüidade de luta, de resistência, de colaboração, de antagonismo e de complementaridade necessária para a complexidade organizacional. Coloca-se então o problema do excesso de complexidade que, finalmente, é desestruturador. Pode-se dizer, grosso modo, que quanto mais complexa uma organização, mais ela tolera a desordem. Isto lhe dá vitalidade, pois os indivíduos estão aptos

a tomar iniciativa para resolver tal ou tal problema sem ter de passar pela hierarquia central. É uma maneira mais inteligente de responder a certos desafios do mundo exterior. Mas um excesso de complexidade finalmente é destruturador. No máximo, uma organização que só tivesse liberdades, e muito pouca ordem, se desintegraria a menos que houvesse em complemento a esta liberdade uma solidariedade profunda entre seus membros. A verdadeira solidariedade é a única coisa que permite o incremento de complexidade. Finalmente, as redes informais, as resistências colaboradoras, as autonomias, as desordens são ingredientes necessários para a vitalidade das empresas.

As linhas estratégicas manifestam o respeito ao futuro de uma organização, ou neste caso de uma cidade, mostrando vitalidade. E podem catalisar a solidariedade, pré-requisito para trabalhos em equipe interdisciplinares, por meio de sua dimensão metafórica, pois como afirma Morin (2005-3, p.157):

A metáfora não poderia ser condenada como metáfora, pois a idéia de metáfora comporta muito claramente valor de evocação, de sugestão, de ilustração, não de explicação. Se digo “a situação está madura, mas se tardarmos ele apodrecerá”, não me baseio de forma alguma numa identificação do sociopolítico ao botânico; faço compreender, por analogia, muito rapidamente, que estamos num momento ótimo para agir e que essas condições favoráveis se degradarão rapidamente.

E Morin ainda destaca a metáfora como um elemento que por vezes passar “um modo afetivo e concreto expressão e de compreensão”, quase de maneira poética incentivando a sinergia. A título de exemplo a linha estratégica “Promover o Progresso Humano, da cidade de Sevilha, Espanha, (QUADRO 6, p.106), traz embutido efeito metafórico que integra e dá orgulho ao gestor envolvido, passando a idéia de um trabalho para um bem maior. E lembra Morin (2005-3, p.57) “ao contrário do sonho e da fantasia que se fecham no universo imaginário, a ponte analógico-poética põe em comunicação o universo real e o universo imaginário, inseminando-os mutuamente”.

Mas, as linhas estratégicas, também traduzem os objetivos escolhidos, os meios e a forma de alcançá-los, como processos integrados e coerentes.

Presumivelmente inspiradas pelos desejos do cidadão, da sociedade. Outra vez mais apaziguando os ânimos, já que contempla o complexo e o racional, aqui disposto à negociação. E neste momento é pré-condição para validar empiricamente os modelos de linhas estratégicas correntes, entendê-los conceitualmente, desde a unidade, portanto destacam-se de forma sintética do universo de autores e de conceitos, as definições abaixo:

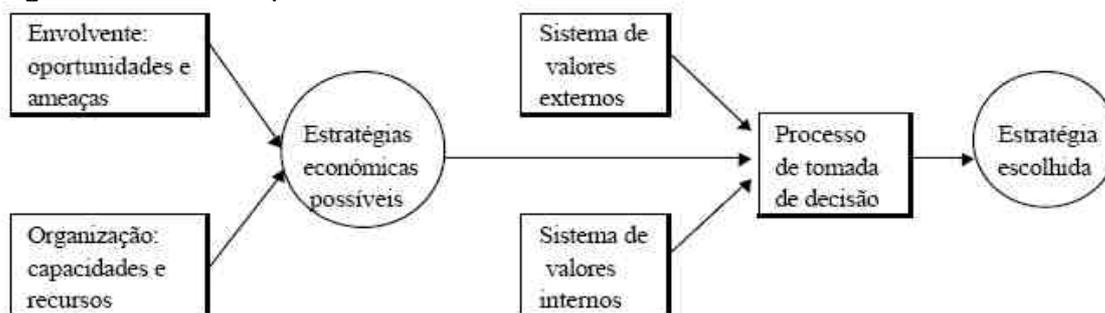
Estratégia:

- 1- É uma força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para fazer face ao meio envolvente (MINTZBERG, 1988).
- 2- É o conjunto de decisões coerentes, unificadoras e integradoras que determina e revela a vontade da organização em termos de objetivos de longo prazo, programa de ações e prioridade na afetação de recursos. (HAX e MAJLUF, 1988).

As estratégias públicas tratam dos anseios de um corpo social, devem traduzi-los, tendo como fatores determinantes os valores internos, os externos e as condições do meio envolvente. E como fatores condicionantes da escolha final os recursos e as capacidades internas.

Então a formulação estratégica deve traduzir o equilíbrio dinâmico e incremental entre um processo racional e formal, e um negociado e em construção permanente, segundo alguns autores do tema. Nicolau (2001) esquematizou que a estratégia de uma organização pode ser vista de duas maneiras: como processo racional (fig.7, p.105), ou como um processo negociado (fig.8, p.105). As políticas públicas contemporâneas preocupadas, com ampliação da participação popular e em contemplar o interesse coletivo, ficam mais bem traduzidas neste espírito de negociação (fig.8, p.105). Embora a visão mais tradicional linear se justifique, e se enquadre, principalmente pelas restrições (fig.7, p.105).

**Figura 7.** A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMO UM PROCESSO RACIONAL.



Fonte: Nicolau, (2001).

**Figura 8.** A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMO UM PROCESSO NEGOCIADO.



Fonte: Nicolau, (2001).

Na visão de Morin (1986. p. 289), a estratégia pode ser vista como um processo em construção permanente:

Na realidade, a ação política encontra sempre o problema da dissociação, isto é, do antagonismo princípios (fins)/estratégia (meios). A ecologia da ação, os desvios, o jogo das reações e retroações tendem a fazer com que os meios mudem de rumo e os fins se fossilizem: os princípios são esquecidos, passam a segundo plano, ao passo que a estratégia trabalha de fato em outro sentido; e, portanto, no eclipse dos fins iniciais, os meios podem tornar-se novos fins ou produzir novos fins.

E as alternativas possíveis, às vezes contraditórias, devem ser enfrentadas pelo estrategista, pois como afirma Morin (1986. p. 290):

Essa contradição é ineliminável. O problema do fim e dos meios deve ser colocado incessantemente. Isso significa que é preciso examinar sempre a estratégia a fim de detectar os desvios e inversões de sentido, corrigir os desvios e anular as inversões.

Ao focalizar-se, como alvo da pesquisa, exemplos de linhas estratégicas adotados por cidades, parece ser adequado adotar-se como premissa, o que também convém à fundamentação teórica, que as políticas públicas devam ser vistas como um processo negocial, dialógico e substantivo, e que isto seja manifestado por estas linhas. E, sendo desta maneira, a sua interface com o público, no âmbito municipal, como se quer elucidar com uma amostra da pesquisa, a tabela à frente (QUADRO 6, p.106) mostrará a preocupação de alguns gestores em reconsiderar o cidadão como ator principal deste cenário, validando o objeto da pesquisa.

A amostra retirada para validação utiliza dois modelos de linhas estratégicas de cidades pesquisadas:

**QUADRO 6. MODELOS DE LINHAS ESTRATÉGICAS DE CIDADES.**

<b>CURITIBA – 1997 a 2004 – 1,5 milhão hab.</b>	<b>Sevilha 2010 - Espanha – 715 mil. hab.</b>
<b>MODELO LINEAR POLÍTICA SETORIAL</b>	<b>MODELO COMPLEXO POLÍTICA MATRICIADA</b>
1- ABASTECIMENTO	1- PROMOVER O PROGRESSO HUMANO.
2- AÇÃO SOCIAL	2- BASE PRODUTIVA E EMPREGO.
3- CULTURA	3- CIDADE DA CONVIVÊNCIA E DES. SOCIAL
4- DESENVOLVIM. ECONÓMICO.	4- CIDADE SUSTENTÁVEL DE ALTA
5- EDUCAÇÃO	5- CIDADE METROPOLITANA POLICÊNTRICA
6- ESPORTE E LAZER.	
7- EVOLUÇÃO URBANA.	
8- HABITAÇÃO.	
9- MEIO AMBIENTE.	
10- MOBILIDADE URBANA	
11- SAÚDE	
12- SEGURANÇA.	

Fonte: O Autor (2007).

Enquanto na primeira coluna o modelo de apresentação das políticas públicas mostra por quais meios o gestor pretende desenvolver a gestão da sua cidade. A coluna da cidade de Sevilha mostra a que fins pretende alcançar com a sua gestão. Uma diferença sutil, de meios para fins, mas que, no entanto pode representar uma diferença de influencias nas políticas que delas vierem ser executadas. As primeiras podem derivar para uma proposta de políticas

fechadas, onde os planos já estão elaborados, como no caso de políticas setoriais que trazem consigo um modelo. Enquanto na segunda coluna o gestor manifesta quais objetivos deseja alcançar, sem dizer como, que diferentemente passa uma idéia de abertura, e possibilidade de diálogo, inclusão e construção, deixando maior possibilidade de participação.

A demonstração por parte das cidades de suas linhas estratégicas, mostra em geral uma opção, que as políticas orientadoras da administração poderão ser traduzidas por meio de planos estratégicos. Modelo mais aberto ao diálogo, através da participação, da educação para cidadania e mais próximo do território, convertendo desta forma toda a planificação, em um elemento qualitativo, ao contrário do planejamento convencional baseados em questões apenas teóricas para embasar as ações. Esta forma de pensar estrategicamente pode trazer alguns benefícios enquanto principal instrumento de participação da administração pública, podendo ser aproveitado para desenvolver uma educação para cidadania, como explica Forn (2004, p. 8-11):

O plano estratégico tende a modificar-se à medida que se amplia o âmbito de participação, Até o limite de fixar-se como principal objetivo de participação, (...) também pode ser encarado como um elemento educativo de construção de idéia e consciência de cidade. Na prática de construção de cidadania especialmente entre os agentes e pessoas com mais capacidade de influencia e difusão de idéias.

Esta forma de gestão depende em muito de comunicação para obter sucesso, pois para que a participação seja colaborativa, ou seja, com o objetivo de construir uma estratégia e não um debate, a visão do global é pré-requisito. Há que considerar que normalmente os cidadãos têm uma visão apenas parcial do todo, quando muito, ao contrario dos gestores que precisam contemplar este sistema complexo tanto em seu conjunto quanto em separado buscando soluções, globais e territoriais. A planificação desencadeada pelo estudo das linhas estratégicas, também deve enfrentar como principal dificuldade o ciclo de vida das gestões municipais, que por influencias várias, dentre elas a eleitoral, os circunscreve e limita. No horizonte de tempo para as políticas públicas, também para os planos e projetos de outras organizações, o curto e o médio prazo são inimigos do pensamento estratégico.

Uma observação importante nas linhas estratégicas é que não se devem considerá-las substitutivas as políticas setoriais, e sim uma complementares, elas dependem das políticas setoriais e nelas exercem influência. Pois é preciso ter visão setorial para entender e absorver à sua maneira a tradução da visão integral, também agregar planos setoriais maiores, e promover o diálogo que de outra forma seria polarizado se traduzisse somente a visão estratégica. Portanto as planificações decorrentes da gestão por linhas estratégicas caracterizam-se por uma particularidade, de acordo com Forn (2004. p. 11): “porque diferentemente de outros sistemas e planificações, a estratégia se constrói em grande parte quando se descreve”. Se por um lado o futuro não existe, e não é mais do que o resultado das ações no presente, ter visão de futuro aqui quer dizer construí-lo descrevendo o resultado do impacto daquilo que será feito. Por outro lado, propor projetos e soluções implica forçosamente em acordos, então há necessidade de diálogo para que sejam viáveis e possibilitem a tomada de decisões. Por vezes este processo pode ser ambíguo, momento em que se destaca o papel da liderança, para mostrar o conveniente sob o ponto de vista estratégico, e administrar o cumprimento do ciclo desta planificação, admitindo realimentações das visões modificadas, e corrigindo a rota se necessário, para o sucesso no alcance dos objetivos.

A abertura, o foco no futuro e possibilidade de inclusão, além de adequados à abordagem complexa, reafirma positivamente a escolha da pesquisa em analisar as linhas estratégicas, como manifestação de intenções dos gestores públicos. Não somente pela declaração direta envolvendo em alguns casos intenções de consideração, mas principalmente pela idéia, que parece inerente a esta forma de gestão, de que os planos não estão prontos e estão abertos. O que possibilita o aporte de participação, idéias, colaboração e principalmente pertencimento ao processo, tendo sua vez e voz reconsideradas. E isto se imagina que não deve de maneira alguma ferir a suscetibilidade das tarefas dos técnicos, mesmo porque aqui e na teoria utilizada, não parece ser proposto, nem viável, a substituição dos seus papéis no processo. Ao contrário para qualificar o processo de diálogo e apontar ao cidadão os prós e contras, bem como as restrições e vantagens, o preparo técnico ainda tornar-se-á mais valorizado.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

*“As mudanças deveriam ser fruto de cuidadosos esforços de comunicação democrática com participação coletiva, encaminhados passo a passo em aproximação às reformas desejadas.”*  
Carlos A. de Mattos

### INTRODUÇÃO

Para formar a história do campo das políticas públicas, ao avaliar os efeitos necessários ao desenvolvimento em um determinado extrato social, em geral os autores, apontam a necessidade de reformas no Estado, ou pelo menos, nas relações entre este e a sociedade. Conformando um ciclo que vai da organização para a desorganização e conseqüente re-organização, talvez com origem no reflexo de natureza reformista ou evolucionista do ser, ou no fluxo de ações contra a estagnação, diante da entropia responsável pela exaustão dos sistemas. Mas, na prática o fato que se pode observar é que a pauta deste campo convive desde sua origem com a busca diária de novas metodologias e soluções.

É possível verificar-se a multidimensionalidade presente no campo das políticas públicas, fruto de características de um campo vivo de relações sociais e seus *habitus*<sup>28</sup>. Onde sob um olhar apurado, nas palavras de Souza-Lima (2007) consegue-se identificar quais são as disputas, as acomodações, as tensões e os conflitos que dão vida a um campo científico<sup>29</sup>.

No estudo deste campo, decorrente de um olhar sobre a *práxis* e a necessária comparação com a fundamentação teórica, verificam-se questões acadêmicas que precisam ser enfrentadas para compreensão do tema: podem-se identificar embates entre as racionalidades instrumental e substantiva; um

---

<sup>28</sup> *habitus* é um produto dos condicionamentos que tende a reproduzir a lógica objetiva dos condicionamentos mas introduzindo neles uma transformação; é uma espécie de máquina transformadora que faz com que nós ‘reproduzamos’ as condições sociais de nossa própria produção, mas de uma maneira relativamente imprevisível, de uma maneira tal que não se pode passar simplesmente e mecanicamente do conhecimento das condições de produção ao conhecimento dos produtos. (BOURDIEU, 1983, p. 105).

<sup>29</sup> É como um campo de forças, cuja necessidade sempre impõe aos agentes que nele se encontram envolvidos, é como um campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação de sua estrutura. Bourdieu (1997, p. 50).

domínio mecanicista sofrendo intervenções questionadoras das demais linhas epistemológicas; o domínio da técnica, amparada pela ciência, em contraponto ao político com características dialógicas, um enfrentamento de ideologias. Formando um jogo pela legitimação da conquista, do predomínio, da dominação, onde, não raro, se determina que a sociedade fique na arquibancada assistindo, aguardando o resultado. Por fazer parte dos objetivos e da motivação da pesquisa pretende-se identificar evidências necessárias para convidar o expectador a participar deste jogo, adentrar ao campo e assumir o papel de jogador principal, podendo interferir decisivamente no resultado e obter a possibilidade de usufruir dos reflexos de sua co-produção. O termo “convidar”, deve-se ao fato de esta análise utilizar-se de um olhar a partir do ponto de vista do Estado. Não faz parte do objetivo deste capítulo discutir o papel do Estado, mas levantar elementos que possam influenciar a origem, o planejamento e a execução de políticas públicas, de forma contenciosa<sup>30</sup> e contributiva ao desenvolvimento sustentável, aproximando o Estado do coletivo.

É dever principal do gestor público é materializar os anseios da sociedade que o legitimou e, para tanto, ele recorre às políticas públicas, ciente de que os interesses sociais estão em constante mutação junto com próprio Estado<sup>31</sup>. Migueletto (2001, p. 34) defende que as mudanças no Estado são observadas, sobretudo através das políticas públicas, uma vez que correspondem ao elo de interlocução entre o governo e as diversas organizações de interesse. De onde, então, se pode entender que as políticas públicas formam o Estado e são formadas por ele.

As necessidades de mudança e as novas técnicas, para lhes fazer frente, ocupam em muito às políticas públicas como objeto de busca ou como fim destas. São recorrentes, os estudos de diagnóstico e execução de técnicas

---

<sup>30</sup> O paradigma da contenção ou da humildade defende a contemplação, uma nova cadência, cooperação e cuidado. Entende e dialoga com o mundo sem determiná-lo, ao contrário do paradigma da conquista que defende o produtivismo, o progresso linear, a competitividade e entende que a humanidade será capaz de resolver seu futuro com soluções técnicas. (Grupo de pesquisa - SOUZA-LIMA 20/10/2007).

<sup>31</sup> A diferença entre Estado e Governo precisa ser lembrada, o Estado diz respeito à uma nação politicamente organizada e por leis próprias, o Governo é o poder executivo ou um conjunto de indivíduos que administram superiormente o Estado. Portanto os Governos se sucedem mas o Estado permanece. (O AUTOR).

administrativas, com o fim último de encontrar soluções para a administração pública. Em grande medida, tais estudos, são adaptações embasadas em metodologias de organizações privadas, ou seja, aplica-se um espelho do setor privado, para utilização nas soluções públicas, o que pode denotar ou ser confundido com falta de criatividade ou de métodos específicos. No entanto, a administração pública, que é qualificada por alguns como insuficiente, pode ser vista de outro modo, sob um olhar mais atento parece ser possível vislumbrar possibilidades de inovação e resposta, mediante o desenvolvimento de boas soluções. E com isto verificado, podem-se abrir novas perspectivas para o setor.

O presente capítulo tem o objetivo de: estudar o campo das políticas públicas para desenvolver uma análise sobre a formação destas, seus componentes e suas inter-relações com o objetivo de verificar a sua natureza, identificar e classificar seu paradigma dominante e ainda, se houverem assinalar as possíveis insuficiências. E desenvolver a partir disto a idéia de alargar a discussão presente institucionalmente e neste campo, de forma emancipatória, dialógica e contributiva.

Como estratégia de trabalho, sob este pano de fundo, se pretende desenvolver a análise sobre as políticas públicas, partindo da apreensão da intensão estratégica dos governos e de alguns acadêmicos do assunto (ANEXO 2, p. 177), obtidas a partir das páginas oficiais de Administrações Municipais e de Instituições de Estudo das Políticas Públicas. Então procurar identificar a sua composição, suas principais características, para comparar com a fundamentação teórica objetivando levantar evidências civilizatórias que possam ser aproveitadas, como contribuição para as políticas públicas. E a escolha do estudo partir das linhas ou diretrizes estratégicas dos municípios, como objeto de pesquisa, para representar todo o universo de políticas públicas desenvolvido por estes municípios encontra respaldo em Rezende e Castor (2005, p. 21) na afirmação que "(...) As linhas estratégicas diagnosticam as análises: do município, externas ao município e da administração municipal. (...) As estratégias municipais se constituem em caminhos ou alternativas para alcançar os objetivos municipais". Também no que defende Nicolau (2001), do Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial - Lisboa: As linhas

estratégicas manifestam o respeito ao futuro de uma cidade. Traduzindo os objetivos escolhidos, os meios e a forma de alcançá-los, como processos integrados e coerentes. Presumivelmente determinados pelos desejos do cidadão, da sociedade.

E considerando ainda que segundo Rosa Filho & Misoczky (2006), as estratégias podem ser denominadas de políticas públicas, quando as tomadas de posição são feitas por organizações públicas. Destacando, também, que as referências dominantes na área dos estudos da administração pública pressupõem que a formulação, de políticas públicas ou de estratégias, está embasada na razão ou na inteligência, por meio das técnicas de planejamento, com pouca atenção a aspectos mais subjetivos e culturais. De onde pode-se inferir, então, que as estratégias dos gestores são as manifestações públicas das políticas, a face visível de sua carta de intenções executivas, em suma, a ponta visível do iceberg das políticas públicas e suas relações.

Não raro identifica-se, na teoria dos gestores das cidades a previsão de características previstas para possíveis insuficiências, como se pode perceber no documento Modelo de Gestão Curitiba (2002), que sistematiza suas práticas traduzidas a partir do que havia de consistente nos movimentos de inovação de gestão pública municipal à época. Numa breve síntese, estas características que serviriam de guia para a gestão que se queria desenvolver, estão assim definidas:

- **Estratégica** – o processo contínuo de direcionar a organização para atingir sua missão, na perspectiva de uma visão de futuro.
- **Voltada para Resultados** – o grau em que se atingem os objetivos e metas traçadas (eficácia), a melhor relação custo-benefício possível (eficiência) e o impacto das ações na comunidade (efetividade).
- **Intersetorialidade** – a prática de planejamento, ação e avaliação multisetorial e integrada, com um trabalho articulado de todas as secretarias e órgãos da PMC.
- **Descentralização** – a aproximação da Administração Pública com a população, possibilitando maior conhecimento de suas necessidades e demandas, visando a agilização e melhoria das respostas.
- **Compartilhamento** – o estabelecimento de parcerias, co-responsabilidade na gestão de programas e projetos e ampliação dos canais de comunicação entre o poder público e a sociedade.

Este modelo de gestão proposto com embasamento nos modelos desenvolvimentistas da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL foi elaborado, assimilado e é utilizado, pela organização, sob o entendimento coletivo que o qualifica como um produto em construção permanente e que exige uma significativa e contínua mudança de paradigmas, de forma a potencializar a ação municipal e trazer resultados sociais efetivos. A linha de pensamento da gestão pública em Curitiba, a cargo principalmente do Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP desenvolveu-se a partir deste modelo somado a outros estudos endógenos influenciados por movimentos de mudança, pode ser expressa conforme a tabela (QUADRO 7, p.113), que faz uma síntese do pensamento de vários autores para compô-la. O que reforça a idéia de que as gestões contam com premissas para tentar garantir o sucesso de suas políticas, mas quando da efetivação entres desviam estas melhores condições, originando resultados diferentes do esperado.

No entanto a necessidade de mudanças, esta prevista, e discutida servindo como pressuposto para os gestores, uma sugestão de futura pesquisa poderia ser para descobrir quais fatores são impeditivos, para a sua efetivação, no ponto de vista dos gestores.

**QUADRO 7. MUDANÇAS DE PARADIGMAS ESTRATÉGICOS MUNICIPAIS.**

DE	PARA
Visão fragmentada, por departamentos.	Visão sistêmica.
Ações desarticuladas, unidisciplinares.	Ações integradas, multi e interdisciplinares.
Comunidade dependente.	Comunidade co-responsável.
Serviços centralizados.	Serviços descentralizados e regionalizados.
Planejamento descontinuado, sem uma visão de futuro comum a todos os órgãos.	Planejamento continuado, monitorado, baseado numa visão de futuro construída pelo conjunto dos órgãos, em todos os órgãos.
Usuário ou cliente.	Cliente-cidadão.
Trabalho individual	Trabalho em equipe e intersetorial
Hegemonia Institucional.	Desenvolvimento de parcerias.
Foco na eficácia	Foco na efetividade/ resultados
Foco no serviço	Foco no cliente
Estruturas rígidas	Estruturas flexíveis (contratos de gestão, matriciamento).
Processos burocratizados e lentos	Processos simplificados, ágeis e informatizados.

Fonte: O autor (2007).

A tabela (QUADRO 7, p.113) apresenta visíveis diferenças de intenção dos gestores, bem como o seu embasamento em diferentes campos epistemológicos da ciência. É possível que as políticas públicas que daí se originem sejam impregnadas de influência do modelo escolhido, principalmente por representarem declarações que servem de prescrição para construção destas.

Espera-se com isto que a validade desta pesquisa consista em, ao promover a discussão, mostrar alternativas ao domínio do campo epistemológico mecanicista nas políticas públicas, posicionando-se criticamente incentivando alternativas ao paradigma da conquista. De forma a contribuir com o paradigma da contenção, alternativa às pressões de mercado que são incentivadoras das fragmentações do saber e que interferem inclusive no caminho para a sustentabilidade, como o que se apresenta formulado por Vasconcelos (2004, p.105):

“Com exceção das correntes que chegam a discutir o tema dos paradigmas e da complexidade, a maioria das abordagens críticas às ciências buscam revelar a determinação histórica e os interesses concretos que levam à formação e à manutenção das diversas disciplinas e profissões especializadas, mas geralmente não apresentam uma discussão mais sistemática sobre as alternativas epistemológicas à organização fragmentada do saber científico”.

### 2.3.1 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Política Pública é uma intervenção na realidade social que tem a finalidade de efetivar vontades e direitos. Normalmente é resultado de um compromisso público entre a sociedade e o Estado, firmado em um espaço, a esfera pública, segundo Habermas. Em geral a materialização da política pública se faz através de sua tradução em um plano de ação composto por programas e projetos.

De acordo com Feenberg (2007, p. 19), a política pública pode ser entendida “como um meio ou um conjunto de meios, esses meios permitem que o indivíduo coordene seu comportamento enquanto persegue êxito individual, numa atitude instrumental diante do mundo”. Já para Kauchakje, (2007, p. 61-68):

Políticas públicas são formas de planejamento governamental que tem o objetivo coordenar os meios e recursos do Estado, e também do setor privado, para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas. Em outras palavras políticas públicas implicam atividade de organização do poder e são instrumentos de ação do governo com as seguintes características: implicam a fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais; distribuem bens públicos; transferem bens desmercadorizados; estão voltados para o interesse público, pautado nos embates entre interesses sociais contraditórios e são base de legitimação do Estado. (p.61-62). [...] Toda política pública é uma forma de intervenção na vida social, estruturada a partir de processos da articulação de consenso e de embate entre agentes sociais com interesses diversos decorrentes de suas posições diferenciadas nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais. (p.67-68).

Para o Instituto Polis (2007), conforme sua página eletrônica, as políticas públicas possuem um ciclo: nascem, crescem, maturam-se e transformam-se. E o seu desenvolvimento deve envolver cinco fases:

1. A identificação de uma questão a ser resolvida ou um conjunto de direitos a serem efetivados, a partir de um diagnóstico do problema;
2. A formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema;
3. A decisão e escolha das ações prioritárias;
4. A implementação (através de leis e procedimentos administrativos);
5. A avaliação dos resultados alcançados. No decorrer de todas essas fases, deve existir o monitoramento e a fiscalização feitos tanto por órgãos de governo quanto por atores da sociedade civil em geral.

As políticas públicas também podem ser entendidas como um processo que conjuga recursos, atividades e suas relações, que recebem tratamento ou insumos transformando-os em produtos ou serviços com agregação de valor para responder às necessidades dos cidadãos usuários. Como tal compõe uma organização de programas e projetos setoriais e intersetoriais, que muitas vezes são acrescidos às políticas existentes nos diversos órgãos do município. E, para sua coerência e garantia da unidade de pensamento, precisam guardar estrita coerência com as estratégias gerais definidas para o governo local, ou seja, suas linhas estratégicas. De acordo com Bresser-Pereira (2005, p. 2) em um país, estado ou município a capacidade do Estado depende: em primeiro lugar, de suas instituições políticas democráticas que asseguram o

império da lei, garantem os direitos do cidadão e tornam legítimo o governo; depende, em segundo lugar, da qualidade de suas políticas públicas, que levam à consecução de tais objetivos em um nível mais operacional; depende, em terceiro lugar, da qualidade da administração pública, que implementa essas leis e políticas de forma eficaz, mas da qual hoje, com o aumento dos serviços sociais fornecidos pelo Estado, exige-se também que seja eficiente.

Se conceitualmente a administração pública pode ser explicada como o conjunto de organizações e de servidores, mantidos com recursos públicos, cujas atividades são realizadas em conformidade à lei. E são responsáveis pela tomada de decisão, implementação das políticas e normas necessárias ao bem estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública. Então, a forma com que se tomam as decisões, como as políticas são e implementadas, os modelos de gestão ou modelos de administrar dos governos, além de qualificar esta ou aquela administração pública. São intervenções que influenciam direta ou indiretamente as políticas públicas.

De acordo com o modelo de gestão, em que a administração se inspira, as políticas deixam às claras a possível origem de suas influências epistemológicas, bem como o tipo de abordagem que pode esperar. E os autores costumam fazer classificações destes de acordo com os estilos de administração na perspectiva de suas influências do campo epistemológico. A tabela (QUADRO 8, p.116) mostra duas destas classificações: a de Mintzberg (1998) e a utilizada no Programa Gespública do Governo Federal (2007).

**QUADRO 8. MODELOS DE GESTÃO.**

<b>MODELOS DE GESTÃO</b>	
<b>MINTZBERG</b>	<b>GESPÚBLICA</b>
1- MECANICISTA	1- TRADICIONAL OU MECANICISTA
2- DE GOVERNO EM REDE	2- DE GESTÃO ESTRATÉGICA
3- DE CONTROLE DE DESEMPENHO	3- DE GESTÃO PARTICIPATIVA
4- DE GOVERNO VIRTUAL	4- DE GESTÃO EMPREENDEDORA
5- DE CONTROLE NORMATIVO	5- DE GESTÃO HOLÍSTICA

**Fonte:** O autor.

Kliksberg afirma que (1998, p. 58):

Muitos aparelhos burocráticos públicos foram construídos sobre a base de enfoques marcadamente setoriais. O desenho organizacional inclinava-se para separar estritamente os setores, fixar fronteiras rígidas, responsabilidades totalmente demarcadas, institucionalizar uma divisão do trabalho altamente formalizada.

Como influencia do campo mecanicista o tipo de estrutura, que também se dissemina comumente nas organizações públicas, traduz-se através de modelos verticais, departamentalizados e hierárquicos, com inúmeros escalões. Outra influencia importante é levantada por Migueletto (2001, p. 37), ao afirmar que: “além disso, a agenda das políticas sociais se encontra subordinada a das políticas econômicas, tendendo a excluir os temas conflitivos e a concentrar em questões administrativas de menor importância”. Revelando que o mercado, sua manutenção e interesses, tendência seguida a partir da revolução industrial, dominam a cena e impõem seus pontos de vista, também neste campo. Domínio que se desdobra de várias formas, sendo identificado pela influência e pressão nas políticas públicas e nas ações decorrentes, alinhadas a defender e reafirmar a bandeira da conquista que move o interesse da sociedade industrial.

Na caracterização deste campo o legalismo também tem a sua fatia de influência. A partir da Constituição Federal de 1988, o espírito de controle e transparência dos gastos públicos, deu origem ao regramento, hoje vigente, que imprimiu uma série de exigências legais. E de suas necessárias complementações que vieram a ser regulamentadas mais tarde, como a Lei Complementar nº. 101, de quatro de maio de 2000 (Brasil), intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com a previsão para se desenvolverem mediante ações para se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Para tanto, previu-se a existência e a utilização obrigatória para as administrações públicas, nacional, estadual e municipal, como ferramentas de planejamento e controle a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei

de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Compondo o sistema orçamentário federal, estabelecido pelo artigo 165 da Constituição, o Plano Plurianual Municipal (PPAM).

Destarte os objetivos destes e outros elementos técnicos de planejamento e controle terem surgido para exigir da administração pública municipal competência e efetividade dos seus gestores. Ao comparar o previsto com a prática, identificam-se deficiências e questionamentos, como no que observa Rezende (2006, p. 197):

O plano Diretor da Cidade (PDC), o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e de gestão de municípios e de prefeituras, e não de importância inquestionável. Principalmente pelas dificuldades de administrar os múltiplos recursos nos municípios, obediências à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, exigências do Estatuto da Cidade e Lei Orgânica Municipal e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade (atores sociais). Essas pressões podem ser minimizadas com a elaboração e a implementação do PDC, do PPAM e do PEM de forma participativa nos municípios, pois procuram propiciar o envolvimento comunitário dos cidadãos com seus anseios e, ainda, descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais.

A questão orçamentária e principalmente a responsabilização pessoal que dela deriva, passaram a influir na origem e nas tomadas de decisão das políticas públicas, a partir da exigibilidade dos citados dispositivos legais. O modelo dominante então passa a ser de comando e controle orçamentário, a dimensão econômica se sobrepõe respondendo pela decisão, sobretudo em cenários de escassez. O modelo encontra acolhimento e reforço no saber técnico, representado por seus servidores, normas, tecnologia e burocracia formando uma parceria que sobrevive reinando com sucesso. Se pelo lado instrumental mostrou-se muito eficaz, por outro lado originou insuficiências responsáveis por reduzir os objetivos das políticas públicas ou fazer com que as mesmas errem o alvo, no que diz respeito à resposta aos anseios da sociedade. E em alguns casos caracterizaram-se até por utilizar algumas práticas que deixam em segundo plano a qualidade dos resultados para

privilegiar etapas intermediárias, técnicas, legalistas, que caracterizam o “como fazer”.

Karl Popper (1902 - 1994), ao enunciar o princípio da refutabilidade defende que o método das ciências sociais, como aquele das ciências naturais, consiste em experimentar possíveis soluções para certos problemas; os problemas com os quais se iniciam nossas investigações e aqueles que surgem durante a investigação. As soluções devem ser propostas e criticadas. Se uma solução proposta não está aberta a uma crítica pertinente, então deve ser excluída como não científica, embora, talvez, apenas temporariamente. Apropriando-se de sua teoria para o objeto deste estudo, é possível dizer que oposições podem ser contrapostas às soluções de políticas públicas não dialógicas, que não admitem refutação ou críticas, que apresentem um agir impositivo, de maneira hegemônica. Toda solução proposta precisa ser testada, precisa estar aberta a críticas pertinentes, então se tenta refutá-la (criticá-la), pois toda a crítica consiste em tentativas de refutação.

No processo de teste a solução proposta pela política pública, pode seguir duas alternativas:

- Se a mesma é refutada, através do criticismo, realiza-se outra tentativa.
- Se ela resiste à crítica, é aceita temporariamente; e considerada, acima de tudo, como digna de ser discutida e criticada mais além.

Portanto, segundo Popper (2003) o método da ciência consiste em tentativas experimentais para resolver os problemas por conjecturas que são controladas por severas críticas, é um desenvolvimento crítico consistente do método de “ensaio e erro”. A assim chamada objetividade da ciência repousa na objetividade do método crítico, isto significa, acima de tudo, que nenhuma teoria está isenta do ataque da crítica; e mais ainda, que o instrumento principal da crítica lógica – a contradição lógica – é objetivo. Contrariando o que acontece, em geral, na gestão pública que utiliza-se do modelo orçamento-contrôle, onde ao prevalecer a decisão técnica sem a intervenção crítica do sujeito, não existe espaço para refutação e às vezes, nem sequer o teste.

Outra necessidade para fundamentar uma análise epistemológica deste campo é entender a forma de origem e o ciclo de vida das políticas públicas, o chamado *policy cycle* (fig. 9, p.120); que normalmente pode interferir no resultado desejado pelos solicitantes destas políticas, e também servirá para identificarem-se outras evidências sobre o paradigma dominante nesta área. *Policy*, segundo Frey (2000, p. 217), é a dimensão material que se refere aos conteúdos concretos como, por exemplo: à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Estas formas de como acontece o ciclo das políticas públicas, desde a sua origem até a sua implantação, podem surgir com denominações diferentes de acordo com a escolha de seus gestores, no entanto existe a possibilidade de sintetizá-las como a forma clássica, a forma processual e a integrativa. Conforme o relatório final do documento “Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários” – (NEPP, 1999, p. 3), afirma:

“A visão clássica do ciclo de política (*policy cycle*) não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retro alimentadores sobre a formulação da política. Em outras palavras não considera o *policy cycle* como um processo. A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (top down).”

**FIGURA 9.** VISÃO CLÁSSICA DO *POLICY CYCLE*.



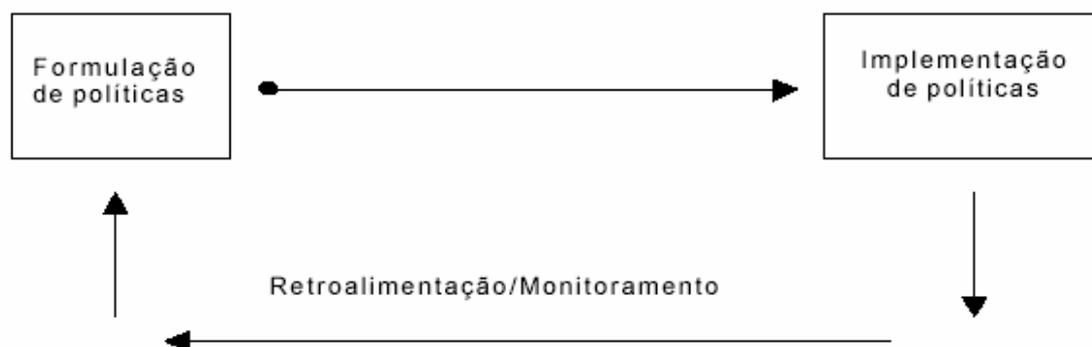
Fonte: NEPP (1999).

Este modelo aparece nas formas clássicas onde o que prevalece normalmente é o domínio da técnica, se desenvolve, a “lei do mais forte” regulando as relações, o saber técnico fala e o saber popular cala. Não

havendo assim a possibilidade de as relações sujeito objeto serem mediadas pelos sujeitos, isto é, por meio e admissão de uma participação democrática e/ou dialógica. Eliminando a figura do cidadão, quase desnecessário e destituído do papel de ator principal na esfera pública, caracterizando o aparecimento das chamadas políticas “*top-down*”, ou de cima para baixo. O anseio social é substituído por imposição técnica quando muito pela consulta à indicadores.

A visão processual é uma perspectiva menos simplista – na qual a formulação e a implementação de políticas são vistas como parte de um processo – nessa visão a participação também aparece como dimensão importante e as possíveis interferências, apontadas na fase de implementação das políticas, são incorporadas à análise e fundamentam as correções necessárias. Em sua versão mais normativa, essa perspectiva propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem correções de rota (Fig. 10, p.121). Neste caso, o cidadão é observado pelos efeitos que a política nele produz, portanto um ator passivo.

**FIGURA 10.** A VISÃO DO *POLICY CYCLE* COMO UM PROCESSO SIMPLES E LINEAR.

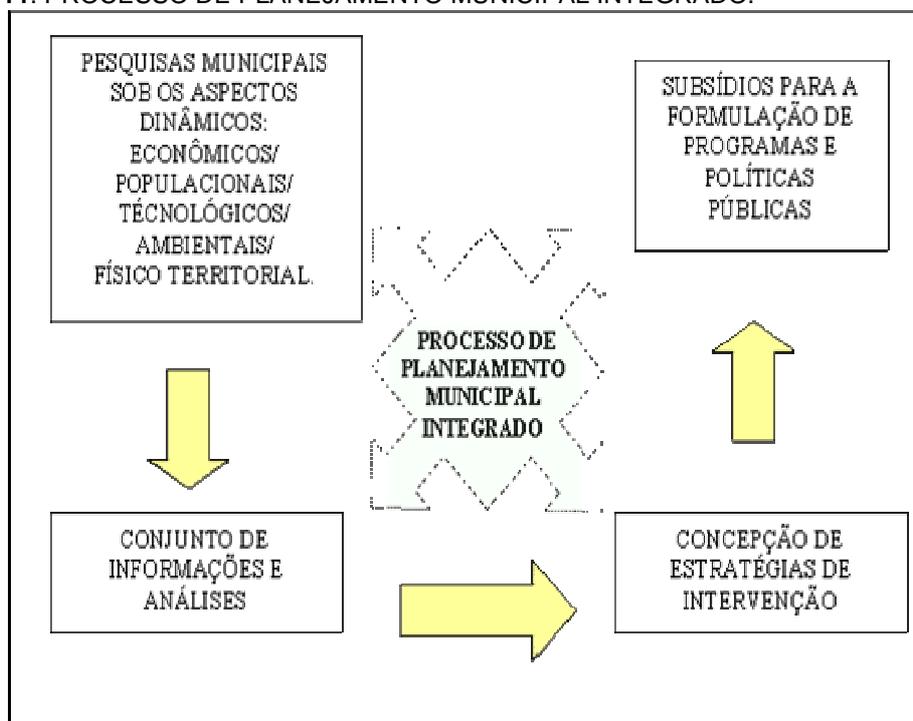


Fonte: NEPP, (1999).

Na terceira forma, a integrativa, existe uma visão mais alargada, mas ainda insuficiente, a gestão do planejamento público ganha importância e mostra sua necessidade à medida que o monitoramento traz subsídios para a antecipação das correções de rota. Um exemplo desta prática é quando são utilizadas pesquisas de indicadores para direcionar os rumos das políticas, as

pesquisas substituem o diálogo, sem prejuízo na visão de alguns, e onde (fig. 11, p.122) o gestor recebe as informações, analisa a viabilidade, planeja, formula políticas e as implementa com rigor técnico. E recolhe, ou não, *feedbacks* para as eventuais alterações, à sua conveniência, pois o planejamento tecnicamente bem feito sempre deve resultar em soluções adequadas e com o resultado esperado. Nestas abordagens a participação do cidadão pode acontecer de forma consultiva, normalmente por pesquisas e indicadores, e até de forma participativa, no entanto sujeito as normas e limitações técnicas.

**FIGURA 11.** PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL INTEGRADO.



**Fonte:** O Autor, ( 2006).

De acordo com o relatório do NEPP (1999, p. 5):

Essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como “um mecanismo operativo perfeito”, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes,

linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

Em síntese, as três maneiras que podem acontecer o ciclo das políticas públicas, apesar de mostrarem-se evolutivas não contemplam soluções ótimas, principalmente quando demonstram estar circunscritas ao paradigma cartesiano, pois a sua forma hegemônica coloca mais peso nas condições técnicas em detrimento à participação do coletivo. E isto da origem a uma insuficiência quando se torna claro que a realidade intervém deterministicamente, seja pela intervenção do coletivo ou pela ecologia da ação<sup>32</sup>, alterando o desenho estruturado, e suas conseqüências observadas podem traduzir-se em redução ou erro de alvo, das políticas públicas.

Lançando um olhar sobre a *práxis* da gestão pública e considerando o conceito de “campo”, de Bourdieu (1997), com as relações determinando mudanças pelas pressões, a tendência é se privilegiar a eficiência mecanicista para as soluções técnicas, deixando em planos secundários as relações sociais. É possível observar no comportamento do agente público durante a execução das políticas, quando da submissão destas ao cidadão, estremecimentos que emergem das relações políticas, necessidades e influências não previstas pela técnica dos planos e programas. Para enfrentar as incertezas e dar resposta haverá necessidade de intervenções alternativas, que podem deslocar o gestor de sua zona de conforto, principalmente quando do enfrentamento à sua racionalidade. É possível que a proximidade em função da relação “face-a-face”, direta, com o cidadão cliente desta política, determine a necessidade de um posicionamento diverso, por parte deste gestor e que exigirá: ter uma visão estratégica com preocupações próximas a uma racionalidade substantiva; ter conhecimento dos problemas de implementação; ter que incorporar questões críticas como a viabilidade política; ter que enfrentar a participação social e os problemas de coordenação inter-organizacional. Segundo, Kliksberg (1998, p. 75-76), isto determina que:

---

<sup>32</sup> A ecologia da ação indica-nos que toda ação escapa, cada vez mais à vontade do seu autor na medida em que entra no jogo das inter-retro-ações do meio onde intervém. Assim a ação corre o risco não somente de fracassar, mas também de sofrer desvios ou distorção de sentido. Morin (2005-6, p.41).

Não se trata, portanto, de ajustes nos desenhos anteriores, a questão é mais complicada. Existe uma dinâmica que se desencadeia, que não pode ser prognosticada em diversos aspectos. Essa dinâmica não pode ser tratada com estilos gerenciais burocráticos tradicionais, baseados no controle através de planos, rotinas e normas das operações a serem desenvolvidas, e pressupondo realidades com fortes possibilidades de previsibilidade e onde a projeção de situações, a partir do passado, pode constituir um guia eficiente. No campo da gestão social, a realidade é volátil e o passado é uma referência duvidosa para a mudança contínua, em condições básicas. É preciso avançar para um estilo de “gerência adaptativa” estreitamente conectada com a realidade e que vá reagindo a partir do andamento das variações. Isso não suprime o planejamento, mas, sim, variam os tempos. Planejamento e gestão devem se aproximar ao máximo. Planejar, executar, reforçar e redesenhar deve ser uma operação quase fundida.

Fator importante, para continuidade desta análise, é que as administrações públicas, responsáveis pela implantação das políticas, estruturam-se internamente de forma setorial, divididas em vários departamentos especializados caracterizando uma administração formal e burocrática que em geral enfrenta os problemas de forma unidisciplinar. A fragmentação experimentada estimula soluções específicas para cada setor, cada nicho, dificultando a integração e a execução de atividades multidisciplinares. Além desta questão formal, na análise das características exógenas que virão a influenciar as políticas públicas, também faz parte a discussão sobre o Estado: seu tamanho, suas funções e os modelos de gestão que serão desenvolvidos pelos gestores públicos, sobre o que Kliksberg (1998, p. 76-77) salienta que:

As estruturas organizativas das áreas sociais públicas tendem a seguir os bastante comuns modelos verticais, piramidais e hierárquicos, com inúmeros escalões. Tais modelos apresentam acentuadas disfuncionalidades em relação às exigências resultantes dos processos de descentralização, do interesse por impulsionar as meta-redes e promover a participação e da necessidade de avançar estilos gerenciais adaptativos. Entre outros aspectos, estes modelos tendem a “encerrar-se em si mesmos”, transformar as “rotinas” em metas, desenvolver sérias resistências à participação de atores externos à estrutura, como outros possíveis “sócios” e às

próprias comunidades assistidas, além de reagir com rigidez diante das mudanças. Exige-se um avanço em direção a estruturas mais abertas, flexíveis e participativas. O desenho das estruturas organizacionais não é um fim em si mesmo, mas um meio para facilitar o cumprimento de objetivos. Na área da gestão social, o desenho deve favorecer, entre outros, aspectos como a relação ativa com aquilo que acontece na realidade.

Nesta análise não se pode deixar de abordar, em geral adequada à estrutura departamentalizada, a burocracia, que é outro dos fatores de influência nas políticas públicas. Segundo o lado que se destaque a burocracia pode-se identificar dimensões positivas ou negativas, e isto pode dar origem a ações antagônicas de combate ou de manutenção, conforme o caso. Para apoio conceitual pode-se identificar, na enciclopédia eletrônica Wikipédia, que:

“A burocracia é um conceito administrativo amplamente usado, caracterizado principalmente por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidade, onde seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões, como engrenagens de uma máquina. De acordo com [Max Weber](#), os atributos da burocracia moderna incluem a impessoalidade, a concentração dos meios da administração, um efeito de nivelamento entre as diferenças sociais e econômicas e a execução de um sistema da autoridade que é praticamente indestrutível”.

Neste conceito parece claro que a hierarquização e a imposição predominam num mundo visto como uma máquina, as políticas públicas e as administrações que lhes dirigem, ao submeterem-se a este campo epistemológico podem não desenvolver todo o potencial requerido para enfrentar as questões sociais. Ao deter-se aos limites impostos pela racionalidade instrumental, identificados neste conceito, vislumbra-se a possibilidade de fazer uma análise da aproximação de algumas características às principais idéias de René Descartes (1596-1650), o que aqui interessa para caracterização do campo mediante a influencia do cartesianismo. Paradigma hegemônico responsável por denominar Descartes como pai do mecanicismo e emblema influenciador de uma história que já se estende por aproximadamente quatrocentos anos.

A divisão hierarquizada, setorialista, que se utiliza da burocracia e formalismo, orçamento e controle, planos e programas, estruturas departamentalizadas e organogramas que caracterizam este campo, utilizam o método de repartir cada uma das dificuldades em tantas parcelas quanto possível ou necessárias para, a partir do composto, deixá-las mais simples e compreensíveis, domináveis. É a **linearidade do método** identificada nas estruturas atuais.

O conhecimento técnico apóia-se no saber científico para legitimar-se de forma inquestionável e hegemônica. O poder incontestado do saber instrumental tende a sobrepor-se aos saberes locais e aos imponderáveis, num verdadeiro **culto à razão**. Os instrumentos mecânicos que entendem a necessidade social por intermédio de pesquisas e indicadores, substituem o conhecimento local, a cultura e o diálogo acentuando o **distanciamento entre sujeito e objeto**. A opção pela abordagem a partir de indicadores reduz a necessidade de resposta a uma dimensão simples, mais fácil de ser atendida e executada. Uma vez que reduzir dimensões torna o trabalho mais simples, como evitar o enfrentamento da complexidade.

Se aplicadas às relações sociais as evidências identificadas anteriormente, nem sempre conseguem dar resposta aos problemas gerados por todas as variáveis, o que, então, podem ser apontadas como as principais insuficiências desta metodologia análoga a das máquinas. Que no entanto devem ser reconhecidas como tendo um papel de destaque na história, principalmente por propiciarem o progresso atual e o desenvolvimento das ciências. Ainda que neste campo através das políticas públicas sejam necessários outros aportes epistemológicos, pois o conhecimento não pode controlar a natureza, bem como a experimentação é importante mas não suficiente frente às dificuldades. As palavras de Sheldrake (1991, p. 66), conseguem identificar o sucesso deste campo epistemológico e destacar suas insuficiências:

Os sucessos práticos da ciência mecanicista dão testemunho da eficiência deste método; os aspectos quantitativos do mundo podem, de fato, ser abstraídos e modelados matematicamente. Tais modelos, porém deixam de lado a maior parte da nossa experiência viva; eles constituem uma via

parcial de conhecimento. Mesmo assim, o prestígio que esse método adquiriu, graças à física, estabeleceu-o como o modelo do desprendimento científico, modelo cobiçado por biólogos, sociólogos, economistas e por todos os que aspiram à objetividade científica.

Diante deste diálogo com o campo mecanicista e o conseqüente levantamento de insuficiências que podem ser determinantes no sucesso das políticas públicas, sobretudo, quando se quer reconduzir o cidadão, o coletivo, a papéis principais é preciso superar o paradigma cartesiano, ou pelo menos pensar em premissas para alargá-lo. Esta superação de paradigma é ponto crítico, pois não se espera o abandono de um modelo que vem servido à sociedade, principalmente às ciências, de forma amigável e sem ruptura. Migueletto, (2001, p.37-38), entende que, “torna-se necessário então buscar uma abordagem que reconheça e resolva os conflitos, conduzindo processos de negociação, produzindo informações relevantes e articulando uma equipe qualificada em áreas críticas”. Não parece ser exagerada que a mudança de paradigma possa estar acompanhada de tensões e conflitos, especialmente quando se trata de um modelo bem sucedido, como observa Sheldrake (1991, p. 96):

“Durante três séculos, desde a época de Descartes até 1927, os físicos viveram sob o sortilégio de uma poderosa ilusão. Acreditava-se que tudo se achava plenamente determinado, e, conseqüentemente, em princípio, embora não na prática, que tudo era inteiramente previsível”.

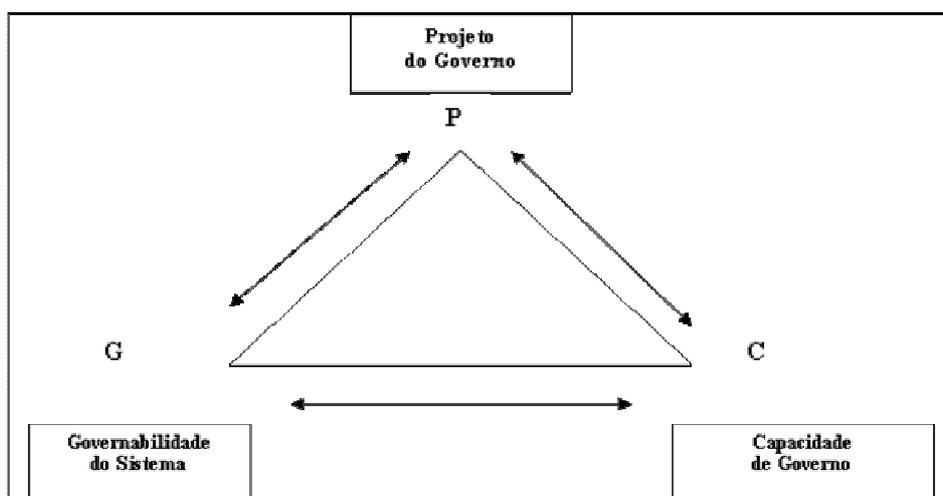
Neste ponto parece ficar claro que as políticas públicas, aqui, em particular, as dos municípios, tratam de um objeto complexo: o cidadão e seu ambiente acrescido das relações aí existentes. E que, ao experimentarem-se no mundo real, acabam por enfrentar a necessidade de visualização do todo, de todas as partes e das interações entre eles, e por conta disto contemplam várias dimensões e variáveis. Alves (2000, p. 122) traz uma idéia deste aspecto ao manifestar que:

Quando se fala em município deve-se ter em mente a ambiência social, a comunidade que vive naquele território, a governabilidade feita e desenvolvida por causa daquela comunidade que ali vive. Portanto, se não pensarmos nesta

concretude, nessa relação individualizada e singular que existe no município, como comunidade dada, e encararmos o município ou o Estado apenas genericamente, a tendência será cair em procedimento extremamente alienador. Em outras palavras, estaremos projetando uma “coisificação” dos problemas, “fetichizando” os processos sociais, achando, por exemplo, que o Estado, em si, é algo com existência própria, independente dos homens que o fazem.

É possível identificar que os níveis de complexidade das políticas públicas, de um governo, são crescentes a cada confrontação com uma diversidade de relações e envolvidos. Quanto à sua origem, por exemplo, na aprovação pela sociedade, por via eleitoral, por planos de governo ou por resultados de estudos e pesquisas, e aperfeiçoamento nos órgãos de planejamento geral. Dentro deste aspecto, os postulantes ao exercício do governo apresentam suas idéias e as submetem à sociedade, pleiteando o direito de representá-la por um período de gestão pública. Se legitimados ao cargo, os gestores enfrentam um desafio, segundo Matus (1996, p. 17), governar então deve exigir a constante articulação de três variáveis: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. Estas três variáveis constituem um sistema triangular em que cada uma depende das outras e pode ser representado conforme esquema (fig. 12, p.128).

**Figura 12. TRIANGULO DE GOVERNO.**



Fonte: Carlos Matus (1996, p. 18).

O projeto do governo (P) é constituído pelo conteúdo dos projetos de ação que o ator propõe realizar para alcançar seus objetivos, normalmente políticas e estilo de desenvolvimento. A governabilidade do sistema (G) é a relação entre variáveis que o ator controla e não controla no processo de governar. Depende do conteúdo propositivo do projeto de governo, objetivos modestos determinam maior governabilidade enquanto objetivos ambiciosos determinam menos governabilidade.

A capacidade de governo (C) refere-se à capacidade de condução ou direção, competências, habilidades e atitudes do ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, como o domínio de técnicas potentes de planejamento, por exemplo. Mais uma vez segundo Matus (1996, p. 18), “quando falamos de teorias, técnicas e métodos de planejamento nos referimos, portanto, a alterar ou melhorar a capacidade de governo. Esta se expressa na capacidade de direção, de gerência e de administração e controle”. Analisando estas três variáveis, pode-se identificar que uma delas rende tributo ao campo mecanicista (P), enquanto que as outras duas (G e C) por exigirem competências do gestor para a sua condução, vão sofrer influências de outros campos epistemológicos. Quando há o predomínio de uma variável sobre as demais, por consequência, a política empregada por este governo, possivelmente também estará orientada pelo mesmo paradigma epistemológico. Para desenvolver um bom governo, o equilíbrio então é o alvo, e depende do aproveitamento equalizado de variáveis que transita em campos epistemológicos diferentes, portanto, exigirá competência do gestor em atender a recursividade entre elas e trabalhar com isto, pois de outra forma ao isolá-las pode-se incorrer em erros ou omissões, decorrentes das suas interações.

Após a comparação dos elementos à teoria de Descartes, pode-se admitir a caracterização do campo linear como principal alicerce do campo das políticas públicas, até aqui, bem como necessidade de diálogo em busca das insuficiências do mesmo que, ao serem verificadas, pressionarão por mudanças de modelo epistemológico. Até porque, em última análise, o próprio modelo cartesiano precisa admitir que, para sua sobrevivência, conforme Capra (2005, p. 86) assinala: “as intenções, a consciência de uma finalidade e os projetos e estratégias necessárias para a consecução de objetivos – todas

essas coisas exigem a projeção de imagens mentais para o futuro”, portanto, para a própria manutenção do modelo linear enfrentam-se questões mentais, e estas se caracterizam por ser não lineares.

Cabe ainda discutir mais um fator interveniente, para destacar a natureza complexa desenvolvida nas interações das políticas públicas, um olhar a ser observado sobre seu principal interessado e beneficiário, o cidadão. A partir da visão de Tenório e Saravia (2006, p. 114):

De tudo isso se deduz que o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independentemente da organização que pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para benefício da comunidade e não dos compadres.

Deve-se complementar que os beneficiários das políticas públicas não são clientes, são cidadãos. No reconhecimento mais profundo da cidadania compreende-se uma relação consciente e virtuosa entre direitos e deveres, assim como a garantia de interlocução política e de exercício do controle social. Portanto, atores principais, conforme capítulo deste estudo sobre a esfera pública, também do ciclo das políticas públicas, pois no controle social cabe a realimentação positiva na origem, formulação, implantação e manutenção das políticas.

Pode-se considerar que a análise desenvolvida, até aqui, identificou o domínio instrumental nas características e ações do campo, e também o que parecem ser deficiências, que podem ser originadas quando os responsáveis dotados de mentes de formação cartesiana utilizam-se de meios e modos lineares para desenvolverem de forma tecnicista as políticas públicas. Desconsiderando que as políticas destinadas ao coletivo, cujos alvos ou objetivos são complexos, e por isso necessitam de enfoque diferenciado. Caracterizando uma tentativa de administração do complexo por um modelo linear, que em geral, pode apresentar como resultado insuficiências, simplificações, reduções ou erros de alvo. Modelagem que acaba determinando, como afirmam Tenório e Saravia (2006, p. 125):

Valores inerentes ao uso e/ou abuso da racionalidade instrumental, racionalidade que vê a pessoa humana como um recurso, um meio a ser calculado segundo a sua utilidade econômica e, portanto, avessa a qualquer processo onde argumentos sociais sejam problematizados. A solução do social somente tem sentido se o processo de sua discussão for implementado pelas partes envolvidas na perspectiva da interação entre sociedade e Estado, e não pelos interesses de indivíduos ou grupos específicos.

Ao identificarem-se evidências, pelo diálogo desenvolvido, que apontam para a insuficiência do paradigma cartesiano dominante neste campo. E também sendo possível identificar-se características que podem levar a pressão para a mudança de paradigma, ou pelo menos para um alargamento no paradigma dominante, ainda aproveitando as idéias de Thomas Kuhn (2006): Há necessidade, de gerar uma crise que aperfeiçoe ou mude o determinado atual paradigma, iniciar-se uma revolução. Originada pela existência de anomalias, que são insuficiências para explicar a realidade, que se apresentam pressionando o modelo dominante ao pôr em cheque toda a sua constelação de crenças, valores e técnicas. Esperando com isto provocar, então, uma evolução que se dará pela ruptura dos conhecimentos, anteriormente e atualmente, aceitos e partilhados pelos membros constituintes da comunidade deste campo. Uma mudança de paradigma ou no paradigma, que segundo o entendimento de Kliksberg (1998, p. 60) para estabelecer um novo paradigma é preciso observar como premissas algumas características mínimas:

Requer outro tipo de desenho organizativo que facilite o cruzamento de enfoque, o trabalho em equipe no campo, a otimização conjunta dos recursos escassos disponíveis. Em vez de continuar “setorializando”, requer-se, na área social, a “interinstitucionalização”, o aumento dos vínculos concretos entre os diferentes atores. Existem conflitos de interesses, lutas pelo poder e disputas de espaços. Tais problemas não se solucionam pela via das abordagens tradicionalmente utilizadas, que estabelecem estruturas formais de coordenação, as quais fixam no “papel” diferentes tipos de unidades, onde se produziria a coordenação.

Após o recorrido, o entendimento sobre o campo, a epistemologia das políticas públicas e as relações daí decorrentes, conclui-se que um novo campo epistemológico precisa emergir, sobretudo para objetivar a

reconsideração do cidadão como ator principal da esfera pública. Pode-se partir utilizando os aspectos contributivos levantados junto à teoria da complexidade e nos elementos constitutivos da esfera pública, conforme capítulos anteriores. Esta escolha dentre algumas alternativas epistemológicas possíveis deve-se a concordância com o proposto por Vasconcelos (2004, p. 101), que:

Os conceitos de complexidade e de práticas interdisciplinares e interparadigmáticas, com todas as suas implicações epistemológicas, teóricas e práticas, são imprescindíveis e constituem parte integrante fundamental da agenda emancipatória nas sociedades de capitalismo avançado e no ambiente da pós-modernidade.

Na seqüência, embora ultrapasse de certo modo, o objetivo desta pesquisa que é demonstrar as insuficiências decorrentes da visão atual e levantar aspectos contributivos na teoria para superá-las, no campo das políticas públicas. Houve a possibilidade de juntar os aspectos contributivos para embasar um modelo alternativo, novo, mas que aproveita o que já existe. Motivado pela identificação de algumas declarações diferenciadas de linhas estratégicas, que vem reforçar a hipótese da pesquisa e mostram uma mudança de visão dos gestores públicos.

### 2.3.2 UM NOVO MODELO

Os resultados auferidos pela análise do referencial teórico abrem espaço para a montagem de um novo aparelho que servirá como auxílio para combater as insuficiências das políticas públicas, composto pela complementação da modelagem atual por elementos contributivos do estudo da esfera pública e aspectos aplicáveis sugeridos pela teoria da complexidade. Para isto, como há necessidade de substituir ou alargar o paradigma linear e isto pode ferir suscetibilidades, é preciso estar alerta para a necessidade de diálogo, aberto, inclusivo e sem rupturas, no entanto, deve-se considerar com insistência, com firmeza, e com monitoramento a contribuição positiva do modelo proposto, pois como lembra Morin (2006, p. 59):

A palavra paradigma é constituída por certo tipo de relação lógica extremamente forte entre noções mestras, noções-

chaves, princípios-chaves. Esta relação e estes princípios vão comandar todos os propósitos que obedecem inconscientemente a seu império. Assim, o paradigma simplificador é um paradigma que põe ordem no universo, expulsa dele a desordem. A ordem se reduz a uma lei, a um princípio. A simplicidade vê o uno, ou o múltiplo, mas não consegue ver que o uno pode ser ao mesmo tempo múltiplo. Ou o princípio da simplicidade separa o que está ligado (disjunção), ou unifica o que é diverso (redução).

Em função disto é preciso utilizar evidências, não separadoras e nem reducionistas, que virão contribuir para que a gestão e a condução de políticas e programas sociais incorporem alguns novos padrões de desempenho. A partir dos quais se espera a superação das insuficiências levantadas, ou no mínimo ganhos de participação coletiva e mais eficiência, padrões estes, que servem também como pré-requisitos para formulação de políticas públicas. Di Pietro (1993, p. 130), defende o que convém se utilizar como premissas:

- Relações descentradas e horizontais substituíram as tradicionais relações centralizadas e hierarquias rígidas;
- Negociação e participação de todos os sujeitos envolvidos na ação pública;
- Reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais;
- Políticas e programas desenhados pelo prisma da multisetorialidade e interdisciplinaridade substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações estanques;
- Ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade. Não mais ações isoladas.

Para a coerência da abordagem da complexidade com a continuidade deste diálogo, reafirma-se o já destacado que é preciso evitar mal entendidos, não é objetivo deste trabalho encontrar uma proposição para eliminar o paradigma atual, e sim alargá-lo mas para isso por vezes há necessidade de causar estremecimentos, mesmo porque, de acordo com Khun (2006, p. 74), “Contudo, enquanto os paradigmas permanecem seguros, eles podem funcionar sem que haja necessidade de um acordo sobre as razões de seu emprego ou mesmo qualquer tentativa de racionalização”. Assertiva que reforça a hegemonia linear e também a necessidade de dotar de segurança, por meio de fundamentação e aprofundamento, para consideração de um novo modelo. Também pode ser considerada, por alguns, desnecessária a

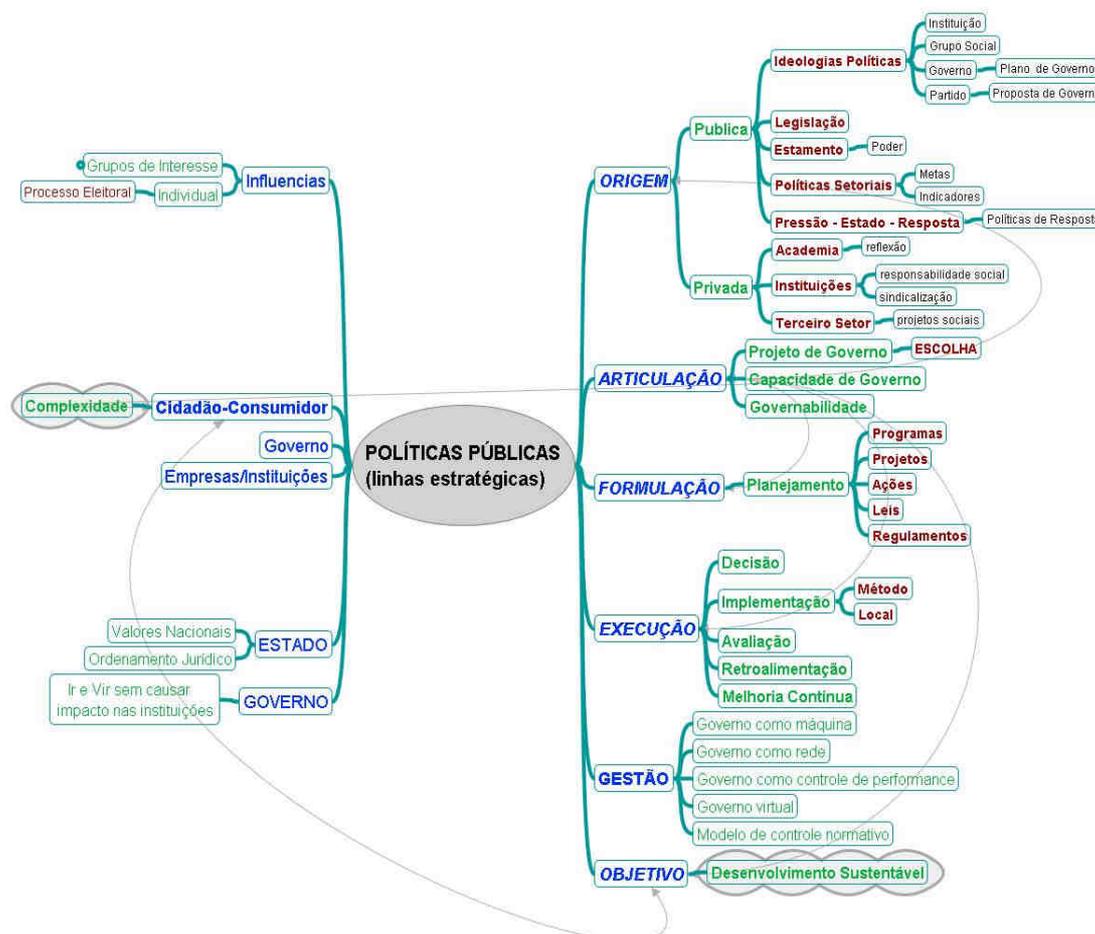
preocupação desta pesquisa em reconsiderar no campo das políticas públicas o cidadão como ator principal. Pois há vários momentos em que a sociedade entra no processo de origem e implantação de políticas públicas, e onde em tese a participação cidadã parece ter maior importância, considerada como principal objeto. No entanto, mesmo verificando-se a existência de ferramentas como o orçamento participativo, o estatuto da cidade e a política de conselhos setoriais, fóruns de participação previstos e próprios para influenciar o processo de políticas públicas. Parecem ainda prevalecerem insuficiências quanto à efetividade, a qualidade da participação e também sobre a devolução, via políticas, dos anseios coletivos estabelecidos por meio destes dispositivos de discussão, sobre este ponto de análise é possível recorrer à Fonseca (2008). Discutir estas insuficiências junto à fundamentação e exemplos para tentar superá-las, por si, já parece legitimar este estudo.

No sentido de aprofundar a análise das condicionantes complexas deste campo, para serem apropriadas ainda como premissas para um novo modelo, destacam-se a seguir alguns pontos de vista importantes para este estudo, sem qualquer pretensão de esgotar o tema. Todos os atores sociais na ação pública assumem um padrão de relação marcado pela máxima interatividade e não se pode deixar de analisar a entrada de novos atores, o espectro político, a sociedade e as dimensões intrínsecas ao desenvolvimento sustentável de forma recorrente. Por exemplo, os Partidos Políticos que, em geral, se colocam de maneira ideológica na formulação de políticas públicas, como forma de influenciar, ou desenvolver críticas dentro do campo, nas palavras de Habermas (1968, p. 66), “só assim nascem as ideologias em sentido estrito; substituem as legitimações tradicionais da dominação, ao apresentarem-se com a pretensão da ciência moderna e ao justificarem-se a partir da crítica às ideologias”.

As interações entre estes elementos, que compõem o campo das políticas públicas, o transformam num campo vivo e complexo com características autopoieticas ou autogeradoras, segundo Maturana e Varela (2005, p. 52), fruto da dimensão interna dos sistemas vivos, que lhe compõe. Determinando que sempre haja a necessidade de entender e monitorar os componentes e as relações, bem como desenvolver ações baseadas nas

realimentações colhidas neste monitoramento. Para dar uma idéia das interações dentro de uma organização de políticas públicas, e o elevado número de variáveis, que devem dificultar o monitoramento por um lado e reafirmar a necessidade de acompanhamento sistemático por outro, optou-se por apresentar uma fotografia (fig. 13, p.135) para materializar no tempo esta organização. A fotografia trata-se de uma escolha necessária, para possibilitar a análise da organização, pois as interações apresentam recorrência momentânea, determinando alterações contínuas de cenários, além disto, haverá sempre inserção de novos componentes e dimensões, o que deixa mais complexas as ações e as análises. Lançar mão, neste momento de um mapa mental, ou de outras ferramentas disponíveis, pode contribuir para materializar o momento da organização, o que parece não contrariar a abordagem da teoria da complexidade, por contribuir para o entendimento, por servir de apoio e por adequação a um modelo do qual se possa partir para o alargamento da visão linear.

**Figura 13.** ORGANIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.



Fonte: O Autor (2007).

O mapa mental (fig. 13, p.135) apresenta então uma síntese de instante, uma fotografia onde as políticas públicas constituem um processo com vários atores e ações, que podem ser perfeitamente correlacionadas, com atribuições a cada um e interações entre os mesmos. A figura retrata um momento estático dos componentes e relações deste sistema, desta organização, e possibilita desenvolver-se uma análise e esta ao considerar que a organização em destaque situa-se dentro das relações sociais, o que determinará partir da integração de quatro perspectivas: forma, matéria, processo e significado (CAPRA 2005, p. 86). Estas perspectivas devem estar integradas segundo o citado autor, e podem ser identificadas, no retrato (fig.13, p.135), ao mostrar que a organização das políticas públicas é criada e sustentada por uma rede (**forma**) de comunicações (**processo**) na qual se gera o **significado**. Os produtos materiais das políticas públicas (**matéria**), planos, projetos e produto carregam o significado para a sociedade. Mais do isto “admitindo-se que os componentes e os processos dos sistemas vivos se interligam em forma de rede” e que “também a rede social é um padrão não-linear de organização”, (CAPRA 2005, p. 93), então no objetivo de caracterizar novas formas de pensar e fazer políticas públicas haverá a necessidade, segundo o mesmo autor, de visão sistêmica, ou holista.

O objeto das políticas públicas neste entendimento revelou-se, além de complexo, em coevolução, já que os sistemas sociais criam-se e recriam-se continuamente via alteração ou modificação de seus componentes. Sublinha Costa (2006, p. 151):

Nestes últimos 45 anos, a complexidade crescente da sociedade e o surgimento de novos problemas individuais e coletivos causados pelo progresso tecnológico ditaram a emergência de novos direitos, os chamados direitos difusos, que contemplam novas formas de inserção do indivíduo na vida social. Eles dão ao cidadão direito ao futuro comum, à proteção ao meio ambiente, à proteção do consumidor, à proteção contra a onisciência dos computadores.

Esses direitos contemplam diversas formas de inserção do indivíduo na vida social – o trabalhador, o contribuinte, o eleitor, o consumidor de bens e serviços públicos. O cidadão que pode exercer apenas um ou dois desses tipos de direitos é um cidadão incompleto. Aquele que não pode exercer nenhum deles não é verdadeiramente cidadão.

Portanto, pelo analisado, um novo modelo de políticas públicas precisa contemplar: – o diálogo, o planejamento e a participação social, e promover o alargamento da discussão predominante a partir do linear. Fatores que podem ser considerados indispensáveis para alcançar os resultados esperados, sob o ponto de vista do Estado, determinarão uma mudança de atuação impositiva para uma abordagem com características de estimulação e indução de participação social nas mesmas. Algumas das características levantadas, se consideradas na composição das políticas públicas, o que pode ser verificado na pesquisa das linhas estratégicas, poderão contribuir com melhores condições para o enfrentamento apropriado dos anseios coletivos. E fazer frente, dentre outros, a um cenário de sociedade de risco e modernidade reflexiva, conforme Beck (2004, p. 2), também abrir a possibilidade de uma apropriação de relações embasadas na racionalidade substantiva, cujas características promovem uma evolução a partir do pensamento instrumental, incluindo as dimensões que se baseiam principalmente na comunicação, o que se destaca de acordo com Habermas, (citado por MIGUELETTO, 2001, p. 57):

Com a racionalidade dialógica, se alcança um ponto de interseção entre os três mundos: o mundo objetivo das coisas, o mundo social das normas e o mundo subjetivo dos afetos. Nesse sentido, a razão comunicativa é mais abrangente e menos autoritária que as demais formas de manifestação da razão, fundamentam-se na construção dialógica da realidade e no caráter processual da verdade.

Assim, é possível admitir-se a montagem de um novo aparelho de políticas públicas, desde que observadas as características contributivas, que venha fazer frente às insuficiências do paradigma atual. E resta destacar que aspectos exógenos as políticas públicas, mas complementares, precisam ser potencializados por ações do Estado, para conseguir-se efetivamente a reconsideração do cidadão como ator principal da esfera pública. Dentre estes aspectos a participação social fica elevada à condição de destaque, e prescinde que Estado venha estimulá-la, adicionando uma dimensão emancipatória e mais substantiva a este campo, e em particular no seu papel, como o observado por Kliksberg (1998, p.48):

Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “política de Estado”, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinergizante permanente.

Portanto, cabe ao Estado propiciar espaços públicos, espaços de convivência para estimular a participação e induzir o cidadão a manifestar-se e a capacitar-se para fazer parte efetiva das políticas públicas, pois são premissas para que o cidadão tenha condição de assumir seu papel principal na esfera pública, e assim fazer as escolhas pretendidas nas relações sociais. Fundamentais até para enfrentar desafios maiores, como a sustentabilidade, como na visão de Kliksberg (1998, p. 70):

Gerar sustentabilidade de médio e longo prazos é um teste crítico para se determinar o real sucesso da gestão social. Sem ela, como afirma essa avaliação, os projetos não conseguem metas duráveis, e são, por conseguinte, ineficientes. Para construí-la, a participação é uma via insubstituível. O envolvimento pleno da comunidade nos projetos vai facilitar e promover o desenvolvimento de capacidades próprias imprescindíveis para se poder pensar em sustentabilidade. Por outro lado, a participação ampla da comunidade permite que se enfrentem alguns dos problemas estratégicos antes colocados, quando se analisou a descentralização. Uma descentralização para os municípios, com ativo envolvimento da comunidade, facilitará que os recursos se orientem efetivamente para as prioridades coletivas e fechará a porta para seu desvio por grupos de elite locais.

O modelo construído pode parecer distante, mas a pesquisa identificou existirem manifestações como a das linhas estratégicas da Cidade de Sevilha (QUADRO 6, p.100) as quais parecem afirmar esta teoria, pois pretendem “promover o progresso humano, tornar sua cidade da convivência e desenvolvimento social eqüitativo, sustentável e de alta qualidade ambiental bem como uma cidade metropolitana policêntrica”. De onde se pode afirmar que o gestor público para alcançar os objetivos das suas intenções, através das políticas públicas manifestadas publicamente, deverá trabalhar com

características complexas e no mínimo estar aberto ao diálogo. Além de lançar mão de uma planificação estratégica que permita controlar e impulsionar: “um processo criativo que sinta as bases de uma atuação integrada em longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomadas de decisões que comporta risco, identifica cursos de ação específicos, formula indicadores de acompanhamento dos resultados e agrega os agentes sociais e econômicos ao longo de todo o processo” como descreve Fernandez-Güell (1997, p. 54). Trazendo para a realidade atual a possibilidade de um novo modelo, confiando nas intenções destes gestores públicos, pois, para alcançar o objetivo proposto é necessário promover incursões ou sofrer influências de campos epistemológicos que promovam alargamentos no cartesiano, bem como admitir práticas pluralistas e interdisciplinares, e admitir o cidadão como principal ator deste cenário.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Lakatos e Marconi (2001, p. 79) uma pesquisa é elaborada para contribuir com as ciências, aumentando o conhecimento científico, e como tal se sujeita a algumas características. Deve estar ligada a fatos, portanto ser real; estar ordenada logicamente, ser sistemática; submeter suas hipóteses à verificação, admitir verificabilidade; ser falível isto é substituível por mudanças, aproximadamente exata, não definitiva. Se presentes tais características pode-se afirmar que a dissertação cumpre sua finalidade.

Esta pesquisa foi desenvolvida através da criação de um eixo principal das idéias, para possibilitar, como defende Libanio (2002, p.211) “um estudo sistemático e especulativo exercita a capacidade da inteligência tanto de perceber a organicidade das idéias como de ir mais fundo a seus pressupostos teóricos e suas implicações lógicas”. O uso de esquemas e mapas conceituais foram auxiliares úteis e constantes, a fim de propiciar visões sistêmicas e garantir o foco, tanto geral como dos capítulos. O citado autor concorda e estimula o uso de esquemas e descreve que: “Um sistema se constrói em torno

de um eixo central, a modo varal, em que se dependem, por assim dizer, os cabides dos conhecimentos dispersos.” (Libanio 2002, p.211).

Didaticamente a pesquisa, descreveu uma alternância entre o método linear de estudar tema por tema, com o desenvolvimento dos capítulos em separado. Complementando com re-visitas recorrentes, ao que Libanio (2002, p.213), denomina de círculos concêntricos, metodologia que consiste em percorrer várias vezes a mesma matéria em níveis diferentes de profundidade. Controlando com a visão sistêmica, a partir do eixo principal e a correspondente coerência com os eixos dos temas, aqui a utilização de mapas conceituais para controle e eventuais correções de rota mostrou-se eficaz. Tem seu lado positivo ao permitir que a partir de uma visão global da pesquisa adquira-se uma compreensão cada vez mais detalhada.

Esta forma de trabalho, se por um lado propicia relativo controle e liberdade ao pesquisador, por outro exige disciplina frente a digressões e perda de foco nos mergulhos lineares, dentro dos temas, e também na possibilidade de desenvolver visões fragmentárias ou analíticas demais. Libanio (2002, p. 214) chama este método de exame complexo, o que convém à escolha epistemológica da pesquisa, e sublinha que se podem executar quantos círculos se quiserem e conseguir aprimoramentos, o que, no entanto encontra seu limite no tempo.

### 3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Dentro do contexto de pesquisa os métodos podem ser entendidos como a forma por meio da qual é possível realizá-la e atingir os objetivos esperados (GIL, 1999), envolvendo uma série de técnicas e métodos que conduzem a pesquisa.

Para esta dissertação o método que se adotou é a análise de conteúdo, Segundo Bardin (1997, p.42), a análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção.

Uma análise deste tipo, de acordo com sua natureza, deve apresentar, segundo Richardson (1999, p. 177), as seguintes características:

- Objetividade – há que explicitar claramente as regras e procedimentos utilizados em cada etapa, ou seja, que categorias usar, como distingui-las, e que critérios utilizar para registrar e codificar o conteúdo.
- Homogeneidade – não se devem misturar critérios de classificação.
- Exaustividade – deve-se classificar a totalidade do texto, ou dos elementos.
- Exclusão – um mesmo elemento não pode ser classificado em mais de uma categoria.
- Reprodutividade – codificadores ou pesquisadores diferentes devem chegar aos mesmos resultados.

Por sua característica científica deve ser eficaz, rigorosa e precisa, deve basear-se em teorias relevantes que sirvam de marco de explicação para as descobertas do pesquisador. A leitura deve ser transmissível, isto é, deve ser exposta de maneira tal que possa ser repetida, e para o autor referido, “a análise de conteúdo é a aplicação de métodos científicos a uma evidencia documentária”. É observação documental, pois “tem como objeto não os fenômenos sociais, ou quando e como se reproduzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as idéias elaboradas a partir deles” Richardson (1999, p. 182). Mas difere da técnica chamada análise documental que trabalha sobre os documentos enquanto a análise de conteúdo sobre as mensagens.

Nesta pesquisa, quanto à aplicação, que leva em conta que toda comunicação implica a transferência de significado de um emissor a um receptor e, portanto pode ser objeto de análise de conteúdo. Dar-se-á por meio de comparação direta, onde os dados obtidos são comparados com medidas de comportamento independentes do campo da lingüística. E as sua fontes se originaram na comunicação escrita, que permite a observação de um fenômeno social, e repeti-la se for o caso, sem perder a confiabilidade da primeira observação.

Para atender aos objetivos deste estudo, a presente dissertação caracteriza-se, como uma pesquisa que apresenta características qualitativas, exploratória quanto a seus objetivos, documental quanto aos procedimentos técnicos e que adota como estratégia de pesquisa a análise de conteúdo e tem

embasamento nas características que compõem o fenômeno estudado. As pesquisas exploratórias têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 1999). Dessa forma, inicialmente é realizado um levantamento bibliográfico que ampara teoricamente o estudo, seguindo-se de um levantamento documental caracterizado principalmente pela coleta de dados e informações em documentos oficiais.

A pesquisa em questão se inicia com um aprofundamento teórico sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas, que dá subsídios ao levantamento prático e a análise de conteúdo, realizados posteriormente.

A pesquisa objetiva identificar na fundamentação teórica aspectos contributivos para utilização no campo das políticas públicas e também validar tais atributos junto a modelos da realidade. Ocorre que tais modelos, as linhas estratégicas de cidades, além de despertar o interesse da pesquisa por se mostrarem exceções à maioria, podendo ser considerados origem, mostraram-se integrados à teoria, mas também adequados à validação prática. Esta recursividade, origem-teoria-fim, caracterizou uma questão complexa, então se optou por elaborar uma análise de conteúdo, permitindo ao pesquisador melhor interpretação da realidade. Que aqui serve de reforço à teoria, e coloca em segundo plano o que poderia ser qualificado como um estudo múltiplo de casos.

Este procedimento possibilitou o uso de diferentes técnicas, no caso identificação de modelos no “estado da arte”, análise de conteúdo e o levantamento de documentos oficiais, que permitiram a coleta de dados sob diferentes óticas, possibilitando a convicção dos aspectos teóricos identificados, objetivo da pesquisa, e também uma interpretação mais fiel da realidade.

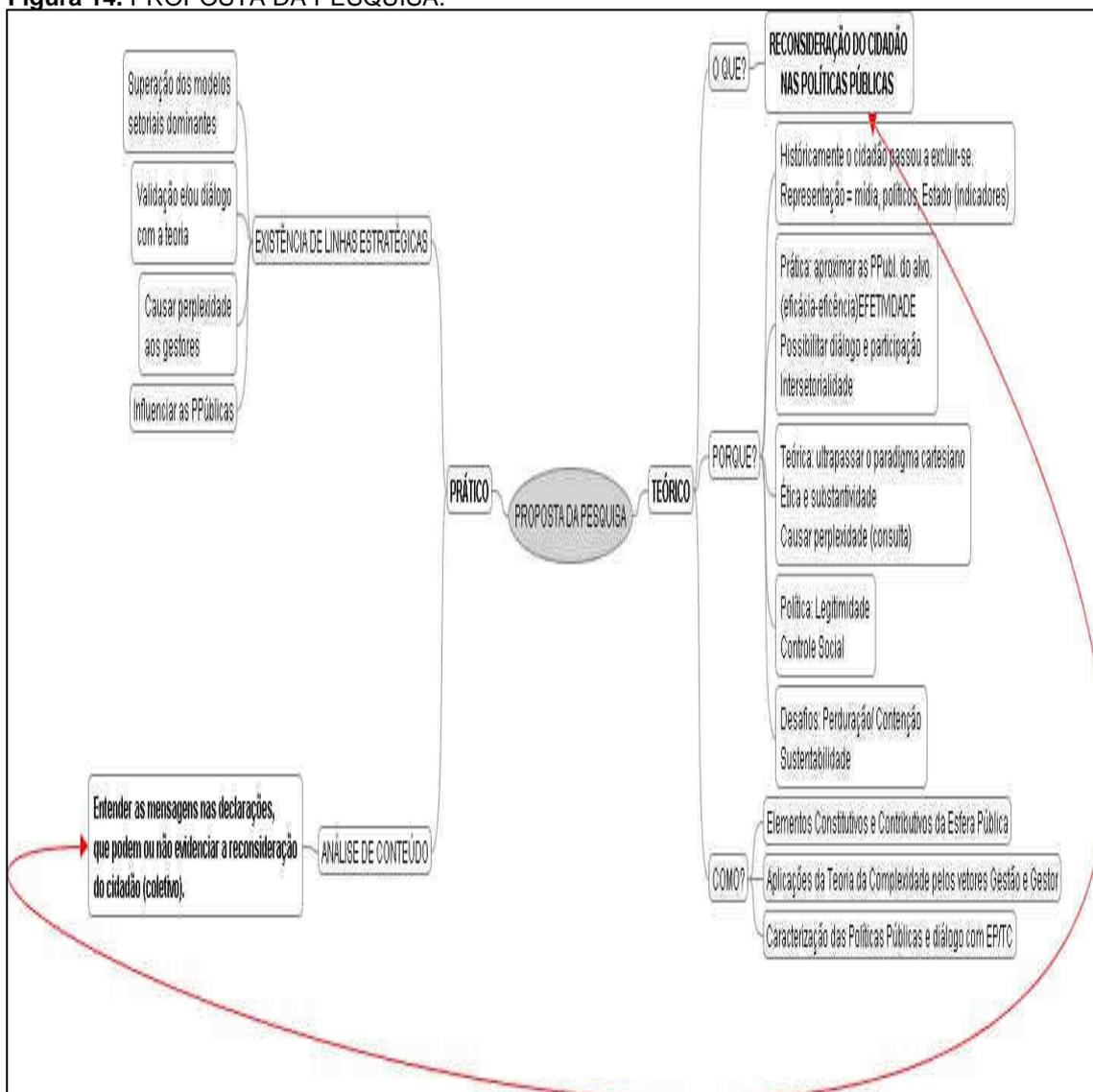
A abordagem utilizada no problema é a qualitativa, pois a construção da contextualização foi realizada a partir da fundamentação teórica, do levantamento e da análise do estado da arte do tema. A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se,

sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999).

Foi realizada análise qualitativa, sobre as declarações de intenções dos gestores públicos, retiradas dos sites oficiais das Cidades pesquisadas. A análise qualitativa foi feita com base em categorias específicas retiradas de cada capítulo da fundamentação teórica, e o aspecto quantitativo, que aqui se limita ao número de linhas estratégicas agrupadas sob uma mesma categoria, tem somente a intenção de melhorar a convicção das conclusões, sem fundamentar uma análise.

A figura 14(p.143) sistematiza a construção da pesquisa em dois ramos: o teórico e o prático:

**Figura 14.** PROPOSTA DA PESQUISA.



Fonte: O autor (2008).

### 3.2 HIPÓTESES

A principal hipótese deste trabalho é que se podem apreender das teorias da esfera pública e da complexidade, aspectos contributivos de pronta utilização nas políticas públicas, de forma a reconsiderar o cidadão como sujeito e não objeto destas. No entanto de forma secundária, é possível identificar nas linhas estratégicas de cidades preocupações que sinalizem a reconsideração do cidadão como ator principal da esfera pública. Está constatação, traz embutida a necessidade de adotar novas abordagens, que devem estar traduzidas nas políticas públicas, construídas com base nas premissas discutidas nesta pesquisa, com isto também apresentarem-se de maneira contributiva para enfrentar o desafio da sustentabilidade.

A segunda hipótese aqui levantada é empírica, e serve para constatação da existência de iniciativas, que demonstram preocupação com o problema de pesquisa, reforçando a convicção da possibilidade de modelagens novas para as políticas públicas. Deve-se observar, portanto, que tal hipótese não objetiva colocar em teste, para validação ou refutação, a aparelhagem teórica levantada, o que viria de certa maneira contrariar a abordagem escolhida com base na teoria da complexidade, embora a mesma não se coloque a favor de exclusões. Antes da discussão sobre a necessidade da manutenção da hipótese, escolheu-se pela sua presença para servir de apoio às novas iniciativas, bem como para reverenciá-la como fator de origem desta pesquisa.

Outro ponto que aqui, e de acordo com a teoria levantada, não pode ser menosprezado é que se está dialogando com um poderoso paradigma, o vitorioso e antigo paradigma cartesiano, se houver interesse em levantar as insuficiências deste, todos os argumentos servem de reforço. E a confirmar está hipótese, estar-se-á identificando brechas para possível introdução de novos conceitos, no paradigma atual, sendo, portanto estratégica a sua manutenção.

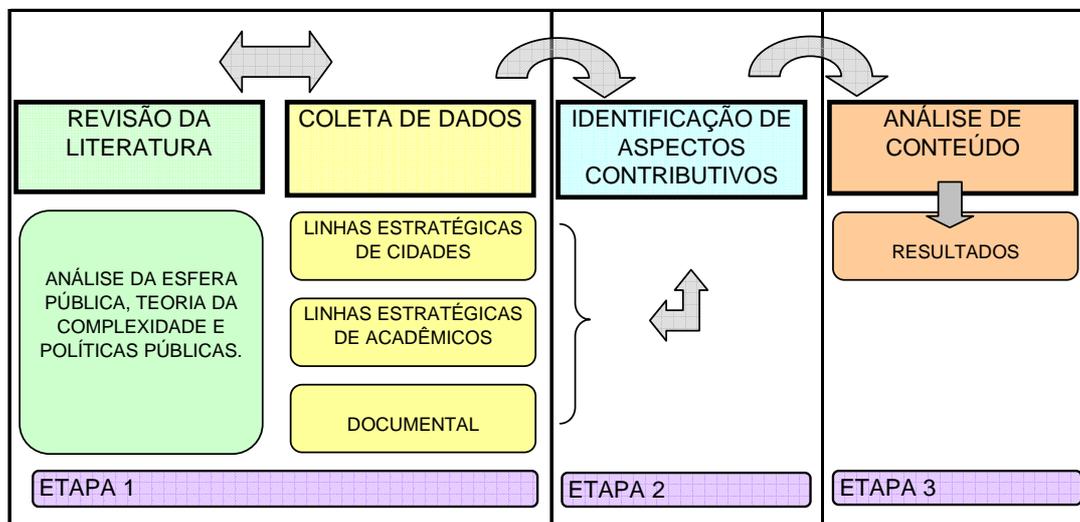
### 3.3 PERGUNTAS

- a. Quais as principais relações e características contributivas do campo esfera pública e do cidadão como ator principal da esfera pública possíveis de serem consideradas nas políticas públicas?
- b. Quais os aspectos da complexidade possíveis de serem considerados nas políticas públicas?
- c. Qual a matriz epistemológica predominante de construção de organizações de políticas públicas e suas possíveis insuficiências?
- d. Quais as evidências que podem ser identificadas nos modelos de linhas estratégicas de políticas públicas municipais?

### 3.4 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

O desenho da estrutura da pesquisa apresenta uma forma visual para enfatizar as etapas desta pesquisa:

**Figura 15.** ETAPAS DA PESQUISA.



**Fonte:** O autor (2008).

O desenho da pesquisa reflete a demonstração de pontos principais ou mesmo marcos do estudo e de suas conectividades, que também podem ser observadas por meio de uma análise visual nos seus componentes (YIN, 2001).

## PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

O trabalho foi desenvolvido em três momentos (fig. 15, p.145), que permitiram o andamento estruturado da pesquisa. Cada uma das fases foi dividida em passos.

Primeira etapa: permitiu a estruturação da pesquisa, sendo seu objetivo o aprofundamento teórico do tema a ser pesquisado; foi dividida em dois passos:

O primeiro passo – revisão de bibliografia e documental – sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas, e levantamento de documentos oficiais referentes ao tema estudado. O objetivo principal é a busca do referencial teórico que embasa a pesquisa, bem como a leitura e sua compreensão. Com base no levantamento bibliográfico é possível entender melhor o problema destacado, bem como ter um posicionamento consciente diante do objeto estudado. A pesquisa documental e bibliográfica está caracterizada principalmente pelo levantamento de dados e informações em meio eletrônico, livros, periódicos, teses e dissertações disponíveis nos mais diversos tipos de arquivos públicos e particulares e em bibliotecas físicas e virtuais. As fontes sempre eram anotadas e a documentação arquivada, segundo critérios de organização das informações.

O segundo passo foi coletar os dados de páginas eletrônicas da internet, resultando em modelos de linhas estratégicas em sites de Cidades e de acadêmicos e estudiosos do assunto. Inicialmente pesquisados modelos de duzentas cidades e vinte acadêmicos em geral. Após a leitura do referencial teórico parte-se para a redação da fundamentação teórica do trabalho com a finalidade de identificar as variáveis sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas. Foi possível preparar uma amostra de modelos de linhas estratégicas adequada para a análise de conteúdo, foi criada uma categoria, chamada Cidades Referencia (ANEXO 1, p.177), limitando a compilação de linhas estratégicas com características diferenciadas da apresentação de forma setorial.

Segunda etapa: teve como base o resultado da primeira. O objetivo desse momento foi a aplicação da teoria identificando nesta, aspectos

contributivos nos capítulos sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas, para aplicação nas políticas públicas.

Foi possível desenvolver um protocolo de pesquisa (ANEXO 4, p.185) que consiste em uma ferramenta tática que aumenta a credibilidade de uma pesquisa de análise de conteúdo. Tanto para criar uma categorização para a análise de conteúdo como guiar o investigador na realização da coleta de dados e na identificação de aspectos contributivos, garantindo que ele mantenha o foco da pesquisa (YIN, 2001).

Para estudar os termos centrais que envolvem a discussão bibliográfica foram consideradas as seguintes variáveis: Contemplação, Animado (com alma), Valores, Cuidado, Nova cadência, Cooperação, Perdurância, Inclusão e Caráter Civilizatório, evidenciados na fundamentação sobre o paradigma da contenção; Sistêmico, Religação dos Saberes, Substantivo, Monista, Racionalidade, Interação, Realimentação (feedback), Efeitos colaterais (vínculos de risco), Ética, Argumentação, Complementaridade, Incertezas (mudanças), Integrativo e Processo Negocial, identificados na Teoria da Complexidade e Participação, Diálogo, Consenso, Perplexidade, Consulta, Espaços, Legitimidade, Controle Social, Voz do Coletivo, Possibilidade de Escolhas, Fatos + Valores, Natureza + Social, constantes na fundamentação da Esfera Pública., conforme o protocolo de pesquisa. Isso se justifica pela necessidade de apreender o debate teórico, bem como subsidiar a pesquisa que se centra na concepção de sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas,

Terceira etapa – são feitas as comparações e análises com base nos resultados obtidos nas fases anteriores. É constituída de dois passos.

O primeiro passo é a tabulação dos resultados obtidos na pesquisa de linhas estratégicas das Cidades Referencia (ANEXO 1, p.177). Foram organizados os dados em tabelas, de maneira a permitir a verificação das relações que eles guardam com as categorias retiradas de cada capítulo e entre si. É a base para a análise qualitativa da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 1990). O objetivo dessa fase é consolidar os dados coletados de forma a

permitir a sua interpretação a tabulação foi realizada com o auxílio de ferramentas de informática, facilitando o cruzamento dos dados.

O segundo passo é a interpretação dos dados com base no referencial teórico, que originou as categorias de análise, para fundamentar as conclusões da pesquisa. O objetivo consiste em interpretar os dados à luz da teoria.

## TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Conforme a descrição de Barros e Lehfeld (2000, p. 89 – 95), é a fase da pesquisa em que se indaga e obtém dados da realidade pela aplicação de técnicas. A interpretação destes dados obtidos é necessária para a aprovação ou não das hipóteses levantadas. Seguem basicamente um roteiro: registro – seleção – classificação – codificação – tabulação – interpretação – retomada da análise para comparação com a hipótese – relatório final. Os autores citados destacam que na fase da interpretação dois aspectos são importantes:

- A construção de tipos, modelos e esquemas através do uso dos conceitos teóricos, sua relação com as variáveis e a realização de comparações pertinentes.
- A ligação com a teoria – pressupõe uma definição metodológica e teórica do pesquisador em termos de seleção entre as alternativas disponíveis da interpretação da realidade.

Para uma melhor análise foram utilizados instrumentos de coleta de dados, especificados a seguir.

### **Âmbito da pesquisa e população do estudo**

O presente estudo foi desenvolvido em quarenta linhas estratégicas de Cidades Referência, retiradas de uma amostra inicial de aproximadamente duzentas cidades pesquisadas ao longo do ano de 2007, diariamente.

Os critérios para figurar na amostra chamada Cidades Referência, foi conseguido restringindo-se primeiramente à Cidades Ibero-Latino Americanas, escolha do pesquisador por uma aproximação cultural, interessou reunir uma

amostra daquelas cidades que traduziram-se em linhas estratégicas diferenciadas, aqui entendido como declarações diferentes das tradicionais setorizações (saúde, educação, obras, administração, etc.), e incluir necessariamente neste grupo todas as capitais brasileiras.

As linhas estratégicas das Cidades Referência foram agrupadas por aproximação semântica, de acordo com a transcrição fiel de sua apresentação original (Anexo 1, p.177).

### **Levantamento de documentos**

Na primeira fase foram selecionados para levantamento os documentos e bibliografia, sugeridos em aulas do Mestrado Organizações e Desenvolvimento, e pesquisados por correlação de assunto, com uma prévia triagem, que resultou em uma seleção inicial de autores:

Esfera Pública - Habermas, Joviltch, Guerreiro Ramos, Beck, Latour, Castels;

Complexidade – Morin, Gleick, Vasconcelos, Prigogine, Maturana, Mariotti;

Políticas Públicas – Matus, Avritzer, Bobbio, Descartes, Tânia Fischer, Khun, Popper, Capra, Goswami.

Na segunda fase foi muito importante a seleção das leituras e fichamentos dos documentos. Para cada documento foi criada uma ficha de leitura contendo resumo e referência bibliográfica da publicação, também foram efetuadas transcrições de trechos para melhor compreender o contexto e evitar distorções na análise dos resultados e definir os quatro documentos selecionados.

Na terceira fase foi efetuada a classificação de todo o material disponível, de acordo com a cronologia das publicações.

Na quarta fase foi criado um banco de dados de informações contendo a contextualização de todos os documentos. A organização do material foi a partir do critério de assunto, focando os aspectos temáticos e conceituais sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas. Dessa forma os

documentos que tratavam do mesmo assunto foram arquivados na mesma seqüência, independentemente de sua data cronológica.

Na quinta fase foram criadas as tabelas, mapas conceituais e figuras das características básicas e tiveram o propósito de analisar os conceitos fundamentais contidos nos documentos.

Na sexta fase, apenas por uma questão de ordem, pois foi desenvolvido em paralelo a todo processo desde o início, foram criadas tabelas com a compilação das linhas estratégicas, retiradas das páginas eletrônicas oficiais das cidades, na internet, onde são encontradas nos planos plurianuais (PPA's), em documentos para o futuro da cidade (Visão 2010 Santiago -RD, ANEXO 2, p.180) ou diretamente na estrutura do município.

Por último na sétima fase foram destacadas as categorias relevantes dos capítulos teóricos, que possibilitam a análise de conteúdo.

## ESTRATÉGIA METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DE DADOS

Para a sistematização e análise dos dados coletados na pesquisa foram utilizadas como estratégia metodológica as sugestões e contribuições do Método de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1997). Nesse sentido foram extraídas informações da análise documental possibilitando a montagem de tabelas que relacionam categorias escolhidas com as linhas estratégicas das cidades. Inicialmente uma destas foi construída com o agrupamento por afinidade semântica, posteriormente nominadas pelo autor, para realizar a interpretação e análise proposta.

O processo proposto por Bardin (1977, p.95) para a utilização da análise de conteúdo contém: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A análise, aqui tratada, utilizou-se de coeficiente de tipo gramatical por tema, para unidade de registro, “como diz D’Unrug, o tema é uma unidade de significação complexa de dimensões variáveis, sua realidade é de ordem psicológica não de ordem lingüística, tanto uma afirmação quanto uma alusão pode constituir um tema” (citado por RICHARDSON 1999, p.190). O tema tem

sido amplamente utilizado como unidade de registro para o estudo de motivações, opiniões, atitudes, crenças, etc. Uma análise desse tipo consiste em descobrir “o sentido” que o autor deseja dar a uma determinada mensagem. Precisando utilizar uma referencia mais ampla do contexto no qual aparecem são designadas unidades de contexto.

A categorização não é uma etapa obrigatória na análise de conteúdo, mas como parece aqui ser conveniente. Para Bardin (1997, p.104) os critérios são em geral semânticos (categorias temáticas), com opção de divisão de duas maneiras ou por categorias estabelecidas previamente onde os elementos são distribuídos da melhor forma possível entre categorias; esse tipo exige do pesquisador sólidos fundamentos teóricos referentes ao problema em estudo; ou o sistema de categorias não é dado e resulta na classificação progressiva dos elementos. Na ausência de esquemas padronizados de classificação, o pesquisador enfrenta a necessidade de estabelecer categorias adequadas e para isto, confronta a teoria com os fatos. Se este for o caso, primeiro elaboram-se as categorias com base na teoria, em seguida revisam-se as categorias à luz dos dados. Volta-se à teoria para análise da sua adequação com a teoria confrontada novamente com os dados. E assim se procede até que se obtenham categorias adequadas tanto para a teoria quanto, para os dados.

#### 4. COLETA DE DADOS E ANÁLISE DE CONTEÚDO

##### 4.1 COLETA DE DADOS

Foram feitas pesquisas nos *sites*, ou páginas eletrônicas oficiais, das cidades de referência, tendo resultado na coleta de linhas estratégicas em quarenta cidades (ANEXO 1, p.177) e quinze compilações de linhas estratégicas sugeridos por estudiosos ou academias (ANEXO 2, p.180), que se dedicam ao assunto. Os resultados da análise de conteúdo dizem respeito apenas às linhas estratégicas das cidades pesquisadas, sendo utilizados os modelos acadêmicos para fundamentação teórica, pois inúmeros autores acadêmicos apresentam formulações estratégicas, por meio de estudos

acadêmicos e de sua *práxis* organizacional, e tais modelagens são desenvolvidas para capacitação ou fomentar a reflexão e para influencia dos gestores, por conseguinte as políticas públicas. Aqui estão destacados (ANEXO 2, p.180) alguns deste construtos teóricos denotando a preocupação com o tema, que além de reforçar e legitimar a pesquisa vêm fundamentá-la.

## 4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

No exercício de compilação das linhas estratégicas, como tarefa inicial de separação foi possível efetuar agrupamentos por afinidade e após, fazer uma categorização que resultou em denominações, escolhidas pelo autor, conforme a dimensão predominante identificada, no propósito percebido pelo pesquisador na intenção pública do gestor: Dimensão Complexa<sup>33</sup>; Dimensão Social; Dimensão Ambiental; Dimensão Espacial; Dimensão Política; Dimensão Institucional; Dimensão Econômica; Dimensão Urbana; Dimensão Segurança; Dimensão Conhecimento e Dimensão Mobilidade.

A análise pode destacar nesta divisão dimensional, um paralelismo, uma coerência com a divisão feita na fundamentação das dimensões componíveis do desenvolvimento sustentável, o que pode evidenciar a incorporação deste conceito nos discursos municipais. É possível dizer que ultrapassam a organização setorial, e possibilitam abordagens multidisciplinares. Uma das dimensões, aqui denominada complexa, pelo fato de englobar várias dimensões em sua composição, destacou-se e merece ser sublinhada, já que para a sua execução há necessidade de englobar várias outras visões, disciplinas e abordagens complexas, como:

- Oportunidade para as Pessoas;
- Impulsionar o Desenvolvimento Integral;
- Trato Humano com Oportunidade para Todos;
- Desenvolvimento Humano e Cidadania;

---

<sup>33</sup> Denominada complexa por conceber a soma de duas ou mais das outras dimensões nominadas. O Autor.

- Qualidade de Vida, Construindo um Ambiente Sustentável e Participativo;
- Garantindo a Pluralidade por meio da Governança Solidária Local;
- Inclusão Social e Cidadania;
- Progresso Humano e Desenvolvimento Sustentável com Inclusão Social.

Pode-se imaginar que ao demonstrar suas disposições desta forma, os gestores municipais, precisarão admitir bem mais que o pensamento linear para embasar as políticas públicas as quais materializarão tais linhas estratégicas. E, também pode demonstrar uma abertura para a contemplação de questões inclusivas, do cidadão como ator principal, da sustentabilidade e, no mínimo, abertura ao diálogo.

Em uma segunda fase da análise de conteúdo pôde ser elaborada uma categorização, utilizando-se evidências retiradas da fundamentação teórica para nomear as categorias (ANEXO 4, p.185), e verificar o surgimento de características compatíveis, como tal agrupadas. Interessou à pesquisa buscar identificar se tais evidências mostram-se no discurso estratégico dos gestores municipais, principalmente no que tange ao estabelecimento de freios ou continuidade ao paradigma da conquista. Então se procurou identificar e constituindo um protocolo onde se procurou agrupar os conceitos segundo as categorias: Contemplação, Animado (com alma), Valores, Cuidado, Nova cadência, Cooperação, Perduração, Inclusão e Caráter Civilizatório, evidenciados na fundamentação sobre o paradigma da contenção; Sistêmico, religação dos Saberes, Substantivo, Monista, Racionalidade, Interação, Realimentação (feedback), Efeitos colaterais (vínculos de risco), Ética, Argumentação, Complementaridade, Incertezas (mudanças), Integrativo e Processo Negocial, identificados na Teoria da Complexidade e Participação, Diálogo, Consenso, Perplexidade, Consulta, Espaços, Legitimidade, Controle Social, Voz do Coletivo, Possibilidade de Escolhas, Fatos + Valores, Natureza + Social, constantes na fundamentação da Esfera Pública. Tabulado segundo os quadros a seguir:

**QUADRO 9.** CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO A FUNDAMENTAÇÃO DO CAPÍTULO ESFERA PÚBLICA.

CATEGORIA	FREQ.	LINHA ESTRATÉGICA
PARTICIPAÇÃO	9	Inclusão social e cidadania; Direitos de cidadania e segurança urbana; Promover a inclusão social; Promoção da Cidadania e Assistência Social; Integradora incluyente e participativa; Com identidade unida e participativa; Assistência social e Cidadania; Inclusão social e redução das desigualdades; Cidadania e Direitos humanos.
PERPLEXIDADE	7	Cidade do conhecimento; Gerações de oportunidades; Qualidade de vida; Segurança institucional e direitos humanos; Direitos humanos e segurança cidadã; Qualidade de vida, construindo um ambiente sustentável e participativo, garantido a pluralidade por meio da governança solidária local; Defesa da vida e respeito aos direitos humanos.
CONSULTA	5	Ação integrada; Gestão democrática; Planejamento participativo; Planejamento participativo, obras e desenvolvimento urbano e ambiental; Democratização da gestão pública.
DIÁLOGO	4	Políticas e sociais; Articulação e Política; Articulação e promoção da cidadania; Assuntos políticos.
REFLEXÃO	4	Impulsionar o desenvolvimento integral; Trato humano com oportunidade para todos; Desenvolvimento humano e cidadania; da equidade.
CONSENSO	3	Gestão democrática e desenvolvimento institucional; Democrática, sensível, eficiente e transparente; Governo democrático e participativo.
ESPAÇOS	3	Seguridade e convivência; Desenvolvimento sócio-espacial; Convivência e desenvolvimento social equitativo.
NATUREZA + SOCIAL	3	Habitat sustentável; Sustentável e de alta qualidade ambiental; Desenvolvimento sustentável com inclusão social.
CONTROLE SOCIAL	3	Transparência da ação governamental; Gestão pública eficiente e relacional; Transparência e democracia.
LEGITIMIDADE	2	Legitimidade e governabilidade; Governabilidade participação e imagem da cidade.
VOZ DO COLETIVO	2	Sustentabilidade, serviços urbanos e meio ambiente; Desenvolvimento ambientalmente sustentável do município.
POSSIBILIDADE DE ESCOLHAS	2	Oportunidade para as pessoas; Progresso humano.
FATOS + VALORES	1	Desenvolvimento humano e econômico.

Fonte: O autor (2008).

Na categorização pelos elementos contributivos retirados da fundamentação teórica do campo da esfera pública (QUADRO 9, p.154). Montou-se uma tabela para consolidar as linhas estratégicas, relacionadas com as evidências destacadas da esfera pública, de acordo com a frequência de citações a categoria. Resultou, após análise, que os gestores aparentemente estão preocupados em manifestar respostas quanto à participação social, reforça esta percepção, se considerar a soma de frequências de discursos das categorias consulta e diálogo para legitimar este discurso.

Em segundo lugar destaque-se a categoria perplexidade, que agrega discursos necessários ao combate dos efeitos indesejáveis da sociedade industrial, esta também parece fazer parte de grande montante dos orçamentos municipais. Coerentes com o grande número de políticas públicas, instituídas com o discurso de reforço do estado de bem estar social, que necessitam contenção face à exigüidade de recursos financeiros da sociedade, e para conter os efeitos colaterais indesejáveis do desenvolvimento econômico.

O destaque negativo desta categorização é a constatação da falta de manifestação com as questões substantivas, como agregar valores aos fatos. O que pode traduzir a “coisificação” das relações e a instrumentalização dos meios para conseguir gerar os fatos, tendo como subprodutos a ausência de voz ao coletivo e a obstrução ao desenvolvimento sustentável.

**QUADRO 10.** CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO A FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DO CAPÍTULO COMPLEXIDADE.

CATEGORIA	FREQ.	LINHA ESTRATÉGICA
EFEITOS COLATERAIS (VÍNCULOS DE RISCO)	7	Segurança e mobilidade; Direitos de cidadania e segurança urbana; Segurança e convivência; Mobilidade Urbana; Promoção da cidadania e assistência social; Assistência social e cidadania; Segurança institucional e direitos humanos.
INTEGRATIVO	4	Desenvolvimento humano e econômico; Integradora, incluyente e participativa; Trato humano com oportunidade para todos; Desenvolvimento humano e cidadania.
RELIÇÃO DOS SABERES	3	Cultura, educação e bem-estar social; cidade do conhecimento; Formação e Melhoria da gestão.
MONISTA	3	Qualidade de vida, construindo um ambiente sustentável e participativo, garantindo a pluralidade por meio da governança solidária local; Impulsionar o desenvolvimento integral; Qualidade de vida.
INTERAÇÃO	3	Gestão pública eficiente e relacional; Ação integrada; Articulação e política.
PROCESSO NEGOCIAL	3	Geração de oportunidade; Governabilidade, participação e imagem da cidade; Inclusão social.
SISTÊMICO	2	Sustentabilidade, serviços urbanos e meio ambiente; Governo empreendedor, projetos de infra-estrutura e desenvolvimento.
SUBSTANTIVO	2	Desenvolvimento ambientalmente sustentável do município; Habitat sustentável.
REALIMENTAÇÃO	2	Legitimidade e governabilidade; Gestão democrática da cidade.
RACIONALIDADE	1	Democrática, sensível, eficiente e transparente.
ÉTICA	1	Transparência da ação governamental.
ARGUMENTAÇÃO	1	Com identidade, unida e participativa.
COMPLEMENTARIDADE	1	Promoção econômica, ocupação e conhecimento.
INCERTEZAS (MUDANÇAS)	1	Oportunidade para as pessoas.

Fonte: O autor, (2008).

Os fatores de destaque na análise do conteúdo conforme as fundamentações da teoria da complexidade, (QUADRO 10, p.155) são por um lado, a exemplo da categorização da esfera pública, o domínio do discurso necessário para combate aos vínculos de risco, herança da sociedade industrial. E por outro a contemplação do discurso integrativo e de negociação, que requerem competências complexas, mas que, no entanto a se pautar pela pouca demonstração representativa das demais evidências, exigirá um esforço potencial nesta fundamentação.

**QUADRO 11.** CATEGORIZAÇÃO SEGUNDO O PARADIGMA DA CONTENÇÃO, DISCUTIDO NO CAPÍTULO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.

CATEGORIA	FREQ.	LINHA ESTRATÉGICA
INCLUSÃO	5	Oportunidade para as pessoas; Inclusão social e cidadania; Integradora, incluyente e participativa; Seguridade e convivência; Inclusão social e a redução das desigualdades sociais.
PERDURAÇÃO	4	Qualidade de vida construindo um ambiente sustentável e participativo; Desenvolvimento ambientalmente sustentável do município; Habitat sustentável; Sustentável e alta qualidade ambiental.
CIVILIZATÓRIO	3	Impulsionar o desenvolvimento integral; Cidade do conhecimento; Equidade.
CONTEMPLAÇÃO	2	Agradável e atrativa para viver; Qualidade de vida;
CUIDADO	2	Trato humano com oportunidade para todos; Defesa da vida e respeito aos direitos humanos.
COOPERAÇÃO	1	Com identidade, unida e participativa.
VALORES	1	Desenvolvimento humano e cidadania.
ANIMADO	1	Progresso humano.
NOVA CADÊNCIA	0	

Fonte: O autor (2008).

Sob o ponto de vista do paradigma da contenção (QUADRO 11, p.156), a análise de conteúdo aponta destaque para a inclusão traduzindo os discursos participativos, do desenvolvimento sustentável e até algum caráter civilizatório. Que a ser posto em prática possibilitará reflexão, no entanto ficou caracterizado que nenhuma linha estratégica colocou-se positivamente em busca de uma nova cadência. O que pode determinar que prevalece ainda a hegemonia conquistadora, com larga vantagem, em oposição aos freios necessários ao desenvolvimento econômico.

Das três categorizações pode-se inferir que a intenção dos gestores, através de suas linhas estratégicas nas cidades pesquisadas, é com a

preocupação no desenvolvimento de políticas que garantam a participação cidadã. Em desenvolver ações de solução frente aos efeitos nocivos do ciclo econômico e também, manifestações de acordo com o discurso do desenvolvimento sustentável. Da fundamentação da esfera pública identificou-se um alinhamento das evidências levantadas com a resposta dos gestores públicos. Também houve um alinhamento no discurso do desenvolvimento sustentável apontado pelas linhas estratégicas e o defendido na categoria perduração do paradigma da contenção. No entanto, chamaram atenção o que destacam as categorias perplexidade, vínculos de risco e inclusão, que demonstram um reforço ao paradigma da conquista, onde os gestores, suas políticas e correspondentes orçamentos concentram seus esforços em desenvolver soluções para reparar os males causados por esta mesma sociedade, ao invés combater as causas, através de políticas reflexivas. Em um trabalho de “remediação” instrumental, onde a inclusão econômica resolve os problemas, espelhando-se na certeza científica. Neste particular é de se ressaltar que em nenhuma linha estratégica, houve a manifestação de intenções no sentido de estabelecer freios ao desenvolvimento de mercado, saindo em defesa do paradigma da contenção, inteligível frente a uma sociedade que legitima e concorre para tal hegemonia.

A julgar pelos discursos identificados, ainda tímidos, é possível surgirem políticas públicas que reconsiderem o cidadão como ator principal da esfera pública, causem perplexidade, dêem voz ao coletivo e finalmente contribuam com o desenvolvimento substantivo e sustentável, desde que haja evolução do discurso para o desenvolvimento de ação efetiva. O lado positivo evidenciado pela pesquisa deve-se à identificação em linhas estratégicas de várias cidades, também em instituições de ensino da gestão pública, em outras metodologias, em instituições, em fóruns de discussão, e também por meio de acadêmicos e estudiosos do assunto, a crescente importância da reflexão sobre o tema. Desta forma a análise do conteúdo do discurso dos gestores públicos, traduzido por linhas estratégicas das cidades, dá uma idéia do que se está desenvolvendo e de que maneira deve-se esperar a abordagem das políticas públicas que lhe correspondem. Também reforçando o sentimento da

factibilidade de aproveitamento, das aplicações sugeridas e da visão teórica desenvolvida por esta pesquisa. .

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria discutida procurou levantar aspectos e aplicações contributivos para complementar o paradigma cartesiano, dominante no campo das políticas públicas municipais, para enfrentar suas insuficiências, e reconsideração do cidadão como ator principal da esfera pública. Para o interesse profissional do autor em buscar elementos para a evolução políticas públicas, mostrou-se positivo, em nível pessoal inclusive, estabelecer diálogo com alguns temas como o desenvolvimento sustentável, a sociedade de risco, a epistemologia do campo das políticas públicas e a teoria da complexidade. Suscitando, por decorrência, influência também no meio profissional originando discussões e reuniões de trabalho. Quanto ao interesse de desenvolver trabalho com vistas a reforçar o paradigma da contenção, através da mensagem sobre a necessidade de uma nova cadência ao progresso coletivo, distante das razões do mercado. Espera-se ter contribuído através da sensibilização do gestor alargando suas visões para influenciar as políticas públicas, destacando a importância da participação, e desta para dar legitimidade, sobretudo em uma época em que a sociedade vem se tornando reflexiva. Na modernidade onde os atores passam a participar dos espaços da esfera pública, para discutir os anseios coletivos, refletir sobre estes e negociar um consenso, os gestores precisam preparar-se, no mínimo, para a abertura ao diálogo.

Os principais pontos a serem destacados da abordagem pelas linhas estratégicas, utilizado nesta pesquisa, começam pela concordância de que referida pela teoria da complexidade, desenvolvendo-se no local esfera pública com a participação efetiva de todos os atores de forma dialógica, ter-se-á configurado o aparelho<sup>34</sup>, que segundo Morin (2004-1. p. 292), dispõe do poder

---

<sup>34</sup> A idéia de aparelho, no sentido que indiquei, significa imediatamente emancipação do ser em seu conjunto com relação aos acasos e às imposições externas: de agora em diante o aparelho pode “pensar” a situação; ele pode encontrar soluções; ele pode elaborar estratégias adaptadas às circunstâncias; ele pode

de transformar informação em programa, ou seja, em imposição organizacional. Formando um circuito que começa no anseio coletivo consensado, o traduz em políticas públicas cujo resultado encontra novamente o coletivo. De forma a originar emancipação, quando impõe às partes, às políticas públicas e às organizações, a conveniência de utilizar as contribuições, como as levantadas na teoria pesquisada, por exemplo, para fazer com que se consiga reconsiderar o cidadão como ator principal da esfera pública.

O sucesso neste intento, pelo levantado depende, em saber-se influenciar e capacitar os vetores, gestor e gestão, de forma a transferir o consenso sobre a importância do cidadão no processo por meio das aplicações sugeridas pela teoria. Sem isto o caminho fica mais longo, sobretudo quando se trata de dotar de novas visões as políticas públicas. Ao identificarem-se ocorrências de linhas estratégicas que prometem reconsiderar o cidadão e também o coletivo atualmente, nas linhas estratégicas pesquisadas, cresce em importância a consideração da disponibilidade e do reforço de aporte teórico. Como reportam os aspectos e aplicações contributivas levantados, tanto no capítulo esfera pública como o da teoria da complexidade, indispensáveis ao funcionamento do aparelho formado, de forma civilizatória, para reconsiderar o cidadão emancipado.

Aqui parece importante observar, a dicotomia, levantada por Morin (2004-1, p. 298), que aquilo que carrega emancipação carrega também a dominação, através do aparelho, por suas palavras: “O aparelho é simultaneamente o que está a serviço de um todo organizado, ou seja, a serviço de seu funcionamento, de sua práxis, de sua proteção, de sua existência, e ele é o que comanda este todo organizado”. E este pode aparecer simultânea ou alternadamente:

- Como servidor do todo com relação aos perigos que o ameaçam,
- Como o executor do todo com relação às partes,

---

conceber possibilidades de escolha e tomar decisões em função de alternativas; ele pode, em fim, desencadear a ação e a reação. O aparelho abre a primeira porta da liberdade que é: escolher (a segunda é: escolher suas escolhas). Morin (2004-1, p. 292).

- Como a parte que controla o todo e tende a parasitar, explorar, dominar simultaneamente as partes e o todo.

Esta dicotomia pode derivar, então, e ser responsável pela digressão para a dominação<sup>35</sup>, às vezes utilizando das políticas públicas como vetor e outras através do gestor. Como este ponto é indesejado para a defesa emancipatória, precisa de controle sob a pena de poder originar exploração, segundo a visão de Morin (2004-1. p. 298):

O complexo Estado-Príncipe, potencial ou realmente, alternada ou simultaneamente, é o piloto que toma decisões, o organizador das estratégias e da práxis do Todo social, o defensor do Todo contra os perigos externos e internos, o dominador das partes pelo Todo o dominador do Todo para seus fins particulares, o explorador das outras partes e do Todo.

A ação ética que pode contrapor-se a este estado de exploração, propondo solidariedade em lugar da coerção depende da participação efetiva dos atores, e parte mais uma vez da constatação da insuficiência do paradigma atual, reforçado pela tecno-ciência, que determinam segundo Morin (2005-6, p.62), o uso ou a influência através de:

Todo conhecimento (e consciência) que não pode conceber a individualidade e a subjetividade, nem incluir o observador na sua observação, não tem forças para pensar todos os problemas, sobretudo os problemas éticos. Pode ser eficaz para a manipulação dos seres vivos. Mas tornou-se míope para captar as realidades humanas, convertendo-se numa ameaça para o futuro humano.

E fazer com que os vetores gestor e gestão, nas políticas públicas, e o coletivo passem a “trabalhar pelo pensar bem”, como quer Morin (2005-6, p. 62 – 63), que:

---

<sup>35</sup> A dominação que o artefato efetua em seu ambiente (meio social e ecossistema natural) retroage nos produtores humanos deste artefato: as enormes energias ciberneticamente controladas que se consagram às atividades produtivas liberam o trabalhador humano da parte mais árdua e fastidiosa do seu trabalho, daí o “progresso social”, a “dignidade humana” e, por uma série de conseqüências bem conhecidas, “elevação do nível de vida”. Mas este ponto de vista não poderia ocultar as imposições dominadoras que a “civilização maquinista” impõe a vida cotidiana e as degradações da qualidade de vida hoje denunciadas. Daí o tema nada ilusório do “homem dominado pela máquina”, sob condição de situá-lo na complexidade e na ambigüidade potenciais de emancipação/dominação e numa dialética que pode conjugar a emancipação energética e a dominação informacional ( MORIN, 2005-1, p. 294).

- Religa;
- Liberta os conhecimentos do fechamento;
- Abandona o ponto de vista mutilado das disciplinas separadas e busca um conhecimento polidisciplinar ou transdisciplinar;
- Comporta um método para tratar o complexo;
- Obedece a um princípio que se propõe, ao mesmo tempo, a distinguir e religar;
- Reconhece a multiplicidade na unidade, a unidade na multiplicidade;
- Supera o reducionismo e o holismo ligando as partes ao todo e o toda às partes;
- Reconhece os contextos e o complexo, permitindo inserir a ação moral na ecologia da ação;
- Inscreve o presente na relação circular (passado – presente – futuro);
- Não esquece a urgência do essencial;
- Inclui o cálculo e a quantificação entre os seus meios de conhecimento;
- Concebe uma racionalidade aberta;
- Reconhece e enfrenta incertezas e contradições;
- Concebe a dialógica que integra e supera a lógica clássica;
- Concebe a autonomia, o indivíduo, a noção de sujeito, a consciência humana;
- Chega aos seus diagnósticos levando em consideração o contexto e a relação global-local;
- Esforça-se para imaginar a solidariedade entre os elementos de um todo e assim tende a suscitar uma consciência da solidariedade;
- Reconhece os poderes que cegam ou geram ilusões no espírito humano, o que o faz lutar contra as deformações da memória, os esquecimentos seletivos, a self-deception, a autojustificação, o autocegaramento.

Mas depende também de uma evolução do pensamento científico, que comporte o autoconhecimento que permite as tomadas de consciência decisivas, que de acordo com Morin (2005-6. p. 75):

Para isso, necessita de pontos de vista metacientíficos sobre a ciência e de pontos de vista epistemológicos que revelem os postulados metafísicos escondidos no interior da atividade científica; necessita também questionar a sua história, o seu desenvolvimento, o seu futuro. Precisa, enfim, refletir sobre os problemas éticos levantados pelo desenvolvimento científico descontrolado.

Ainda que nem sempre sejam admissíveis seus reflexos indesejáveis, e que os cientistas partilhem com os outros cidadãos uma outra causa da cegueira ética: a ignorância da ecologia da ação<sup>36</sup>, a ciência segue conquistando sem enxergar, o que segundo Morin (2005-6. p. 73), em suma há uma pluralidade de causas na origem da cegueira ética das ciências:

Há o princípio fundador da ciência ocidental que rejeita toda evidência exterior.

Há os princípios motores da ciência clássica<sup>37</sup> que são o determinismo e o reducionismo.

Há a cultura disciplinar que fragmenta o conhecimento e a formação especializada que torna o cientista ignorante, depois indiferente, à problemática epistemológica e, bem entendido, à problemática ética.

Há a cegueira da ciência sobre si mesma, sobre o que é, o que faz, o que se torna, o que poderia ou deveria ser.

Há a ignorância da transformação dos fins em meios.

Há inconsciência do problema do erro e da ilusão em política.

A abordagem aqui escolhida para fazer com que a análise seja absorvida sob o ponto de vista do Estado, que recebe em geral com desconfiança os novos ventos, vai determinar que endogenamente sejam tomadas medidas renovadoras. O que não deve originar surpresa, pois como observam Inojosa (1997) e Junqueira (1998) (citados por LUNA, 2007. p.32): “a reforma da arquitetura da máquina pública é pré-condição para o desenvolvimento de ações intersetoriais”. E como os pontos principais, de acordo com o citado autor, que podem ser alvo de reforma são: a estrutura, a liderança, a política, os atores, a cultura e os aspectos legais. Torna-se adequado utilizar como ponto de alavancagem para a evolução das políticas públicas contribuições à gestão e ao gestor, vetores de ponta para garantir mudanças.

---

<sup>36</sup> Esta vale lembrar, ensina que toda ação humana, desde o seu ponto de partida, escapa ao seu iniciador e entra num jogo de interações múltiplas que a desviam da sua finalidade e, às vezes dão-lhe uma destinação contrária à sua intenção. Isso é em geral verdade para as ações políticas, mas também para as ações científicas. Morin (2005, p. 74).

<sup>37</sup> Não esqueçamos aqui a ambivalência fundamental: essa ciência produtora de cegueira é a mesma que produz as mais admiráveis elucidações no mundo físico e na natureza viva.

Então se espera ter alcançado o objetivo proposto por esta pesquisa ao levantar aspectos contributivos, para utilização nas endo-estruturas do Estado, pretende-se, com isto, trazer embutidas nas políticas públicas os ares de reconsideração do cidadão participativo e determinante na esfera pública. Também a desmistificação de que esta participação cidadã trará desconfortos e incertezas incontornáveis. Ao que os gestores públicos podem responder com aumento de qualificação e abertura reflexiva ao diálogo, ainda que acompanhado de alterações de modelos mentais, para enfrentar a participação citada por Kauchakje (2002, p.165):

Isto requer uma compreensão sobre participação da sociedade civil organizada próxima à noção de “cidadania ativa” que passa a significar não simplesmente participação em políticas e instituições sociais já dadas – sejam instituições política, do trabalho, familiares ou educacionais – mas em participação com impacto. Vale dizer, participação tendo o sentido de que os atores sociais envolvidos possam reconstruir coletivamente e reconfigurar os espaços e instituições dos quais fazem parte.

Dentre as várias faces, que determinam complexidade também em si, que interferem no processo das políticas públicas, levantados por Luna (2007, p.28) como sendo macro-estrutura, processo orçamentário, fatores políticos, aspectos da cultura política e fatores conjuntural-históricos, porque desafiam as condições para a adoção de estratégias integradoras eficazes. A escolha desta pesquisa foi buscar aspectos exteriores relevantes que possam melhorar a qualificação do gestor, ou pelo menos causar certa perplexidade ao mesmo. Também sugerir aproveitamentos teóricos para utilização em uma gestão pública, em uma aproximação prática, que não tem a pretensão de enxergar-se como uma metodologia. O “ganho” prático da pesquisa surge quando da constatação de que já se podem identificar exemplos atuais em linhas estratégicas de cidades que mostram o interesse de alguns gestores públicos preocupados ou abertos a tais aspectos. De maneira concordante com o destacado pela pesquisa, e estimulando novas abordagens, a partir desta. Se por um lado é uma ínfima contribuição, um fragmento, dentro dos desafios deste campo, sob o ponto de vista do Estado, pelo menos, espera se ter contribuído para o alargamento da visão dos gestores públicos.

Para que uma política pública possa estar voltada para o cidadão, nas palavras de Morin (2005-6. p. 87): Hoje necessitamos uma política que saiba integrar: - a incógnita do futuro do mundo; - a aposta; - a estratégia; - um conhecimento pertinente e vise reformar as relações entre os seres humanos.

## CONCLUSÃO

Temas de interesse coletivo como a sustentabilidade exigem ações urgentes, e o cidadão é o ponto central, sua participação qualificada é indispensável tanto no ciclo das políticas quanto nas atitudes pessoais frente ao desenvolvimento futuro. No cenário onde as políticas públicas são instrumentos importantes, previstos para materializar estas ações, contribuições no sentido de qualificá-las, são fundamentais, já por despertar a reflexão quanto mais se tais reflexões sirvam para utilização concreta. E nesta linha de pensamento a pesquisa espera ter contribuído com as reflexões que seguem.

Ampliar os espaços públicos, e incentivar inovações nesta área, são ações que demonstram boa vontade para a admissão de níveis crescentes de participação. O diálogo que poderá aí desenvolver-se, servirá para legitimar as ações e se qualificará ao admitir novas visões para os problemas, discutindo as formas de controle social efetivas, por exemplo. A comunicação farta e cada vez mais acessível possibilita aumento do conhecimento, e a sociedade vai se transformando de conquistadora em uma sociedade reflexiva que quer discutir suas opções futuras. Talvez o aumento de preocupação em participar da vida pública seja oriundo da perplexidade causada pelos riscos, a que agora se vêm expostos, e que são os efeitos colaterais do modelo de desenvolvimento dominante. Causar brechas neste modelo, até então impensável, influencia o diálogo do coletivo, refletindo sobre a necessidade de perduração, de se admitir freios ao ritmo atual de crescimento ou até de substituí-lo. E isto determina uma oportunidade para as políticas públicas, pois tais reflexões legitimarão novas iniciativas ou as pressionarão, no sentido ou faz, ou faz obrigado!

Para enfrentar este novo cenário há que qualificar o gestor das políticas, através do pensamento complexo e da racionalidade substantiva, que subsidiarão a possibilidade de reaprender a sistêmica e a oratória necessárias para enfrentar o diálogo da esfera pública. Pois o gestor deve antecipar-se ao aumento das exigências, que exigem a utilização das metacompetências do mesmo, para elevar o nível do diálogo e da gestão pública. Gestão esta que busca a interdisciplinaridade que possibilite um outro modelo, que não o atual, e que consiga partir da inclusão, ou seja, aproveitar o melhor do linear e somar a este o complexo. Proveniente da realimentação positiva em todas as etapas, que inclui a participação e precisa que o planejamento acompanhe a gestão em todo o ciclo, de maneira a facilitar as correções de rota. Mais do que isto, precisa de sinergia dos envolvidos para funcionar de modo efetivo, e parece claro que o elemento catalisador para tal são as linhas estratégicas.

As políticas públicas precisam libertar-se das amarras do paradigma cartesiano, para poder enfrentar as intenções da esfera pública e contemplar o diálogo. Podem começar por usar das influências estratégicas para isto, junto com um posicionamento quanto à perduração, uma vez que os orçamentos têm sido crescentes para remediar os males decorrentes da sociedade industrial, e de seu mercado que exclui e exaure o ambiente.

Da interseção entre os campos científicos da esfera pública, da teoria da complexidade e das políticas públicas destacaram-se aspectos contributivos, para despertar nos gestores de políticas públicas a reflexão sobre a necessidade da participação nestas do cidadão de maneira substantiva, completa e efetiva. Porque sem a participação e a legitimação das escolhas, não se conseguirá efetivar as ações necessárias para a sustentabilidade, e este é o maior papel do cidadão, ser protagonista na esfera pública.

Para isto há necessidade de políticas públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública.

Como não se pode somente afirmar que a sociedade civil aplicando os aspectos contributivos aqui levantados, seja virtuosa e suficiente para levantar as insuficiências das políticas públicas. E que o Estado por outro lado, é responsável por todos os problemas, é acanhado e incapaz de equacionar

soluções para tal, portanto, devem-se considerar os resultados desta análise como fatores de complementação das boas iniciativas do setor. Como a operacionalização das contribuições aqui levantadas envolve uma grande complexidade a sua operacionalização vai exigir novos estudos, até para mensurar os requisitos necessários. Um exemplo é a discussão sobre o sistema de mediação da sociedade na esfera pública em conjunto ou substituição do processo direto de participação, que merece melhor análise.

No que tange aos objetivos da pesquisa os principais aspectos contributivos que podem ser utilizados nas políticas públicas, de acordo com os capítulos, destaca-se:

Do campo científico da esfera pública: criar e estimular os espaços públicos: reconciliar a sociedade com a natureza; incentivar e capacitar o sistema de representação; articular, estimular e sistematizar o diálogo e a comunicação; incentivar a perduração pela gestão ética da produção; e, aproveitar-se do momento de reflexão que configura a sociedade de risco e configura-se em uma oportunidade.

Da teoria da complexidade: a necessidade de fundamentar as ações com racionalidade e não com racionalização, evitando reduções; admitir que o sujeito é determinante no objeto; que o cidadão está apto para ser o interlocutor do coletivo; como a complexidade é dada pela alternância entre ordem-desordem-organização, é preciso superar os conceitos de ordem, separação, redução e questionar a validade da lógica clássica.

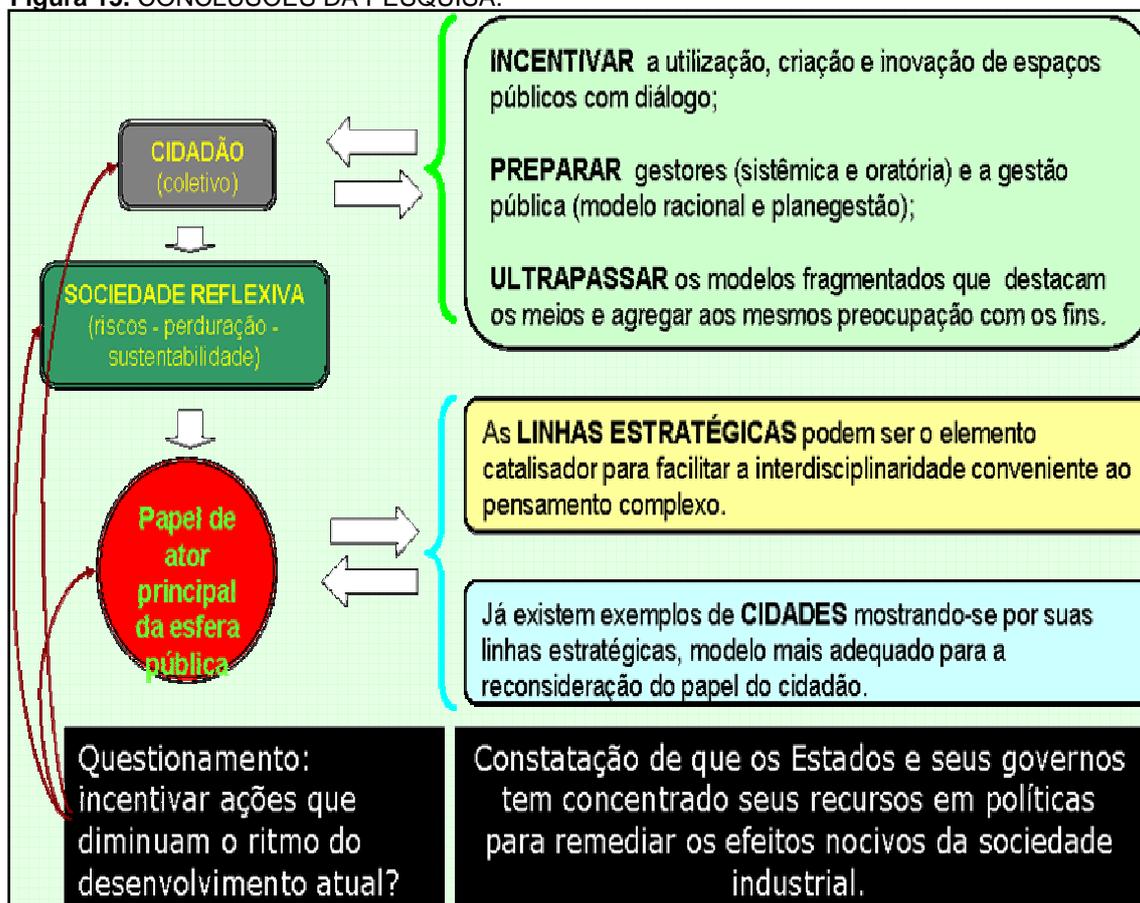
Operacionalizando através dos vetores: Humano - através da mudança de modelos mentais, valendo-se de metacompetências, da qualificação pela sistêmica e a retórica; e pela realimentação positiva. Administração - pela superação da burocracia, inclusão da racionalidade substantiva, de um modelo racional de gestão e da “planegestão”. Finalmente no vetor Tecnologia - pela utilização das linhas estratégicas, inclusão de visão de futuro e a religação dos saberes.

Possibilitando então ao campo das políticas públicas a superação do paradigma cartesiano, agregando ao melhor deste, um modelo complexo que

admita visão estratégica e diálogo, criando então condições amigáveis para reconsideração do cidadão como ator principal.

De forma que pode ser sintetizada no esquema (fig. 15, p.167):

Figura 15. CONCLUSÕES DA PESQUISA.



Fonte: O autor (2008).



## REFERÊNCIAS

- AGUSTÍN, O. G.. La Deliberación de Enclave: la redefinición de la esfera pública en el caso de Defending Denmark. In: CONGRESO ONLINE – OBSERVATÓRIO PARA LA CIBERSOCIEDAD, 3., 2006, On Line. **Conocimiento Aberto, Sociedad Libre**. Medellín: Dm12, 2006. p. 1 - 7. Disponível em: < <http://esferapublica.org> >. Acesso em: 13 ago. 2007.
- ALVAREZ, A. C.. **Complejidad y Caos**: Guía para la Administración del Siglo XXI. 2004. 20 p.
- ALVES, A. C. Formulação e Implementação de Políticas Públicas Intergovernamentais. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p.117-131, 2001.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1997Lisboa: Edições 70.
- BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S.. A Pesquisa Científica: a coleta de dados. In: \_\_\_\_\_, **Fundamentos de metodologia científica**: um guia para iniciação científica. 2 ed. São Paulo: Makron Books, 2000. cap. 7. p. 89-100.
- BECK, U. **La Sociedad del Riesgo Global**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2006. 290 p.
- BOFF, L.. **Ecologia: Grito da Terra, Grito dos Pobres** – São Paulo: Sextante. 2004. 319 p.
- BOFF, L.. **Identidade e Complexidade**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/inedex.htm>. Acesso em:06/07/2007. 8p.
- BONETI, L. W. **Políticas Públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. – 96 p.
- BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: Sobre a Teoria da Ação. 7. ed. Campinas: Papirus, 1997. 224 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: < [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp) >. Acesso em: 10 jul. 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Princípios Práticos de Administração Pública**. Nova York: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 2005. 8 p. (Abordagens e Metodologias para o Desenvolvimento de Fundamentos e Princípios de Administração Pública).
- BRUNDTLAND, G. H.. RELATÓRIO COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2.e.d. Rio de Janeiro : FGV, 1991.
- Business & the Environment Programme, Background Briefings (2004) disponível em: < <http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc-194.pdf> > Acesso: 18/08/2007.
- CAPRA, F. **As Conexões Ocultas**: Ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2005. 296 p.
- CARON, A. **Inovações Tecnológicas nas Pequenas e Médias Empresas Industriais em Tempos de Globalização o Caso do Paraná**. 2003. 391 f.

Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Departamento de Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

CASTANHEIRA, M. A. V.. **Desenvolvimento sustentável e capital social: o esporte voleibol como facilitador para a construção do capital social.** 2008. Dissertação de Mestrado – UNIFAE.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede – A Era da Informação: economia, sociedade e cultura.** VOL. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 698 p.

CASTOR, B. V. J.. Planejamento Estratégico em Condições de Elevada Instabilidade. **Revista FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p.1-7, maio/ago. 2000.

CASTOR, B. V. J.. **O Brasil Não é Para Amadores: Estado, Governo e Burocracia na Terra do Jeitinho** 2a. ed. Curitiba: Travessa dos Editores. 2004. 291p.

CASTRO, A. C. de. **Criança e Adolescente em Situação de Violência Doméstica: Gestão Pública e a Rede de Direitos em Curitiba.** 2007. Dissertação de Mestrado – PUC-PR. 171 p.

CHAC, M. C.. **Las Políticas Públicas Participativas, Las Organizaciones de Base Y La Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local.** 2004. 30p. Disponível em:

<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf> Acesso em: 08/07/2007.

COELHO, C. C. de S. R. **Complexidade e Sustentabilidade nas Organizações.** 2001. 189 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia da Produção, Ufsc, Florianópolis, 2001.

COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna. **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. 133-158.

COUTO-ROSA, S. L. do. **Temas para Reflexão em Desenvolvimento Local Sustentável.** Temas de Reflexão em Dlis. Disponível em: < [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) >. Acesso em: 10 abr. 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Participação Popular na Administração Pública.** In: Revista Trimestral de Direito Público, nº01, 1993, p. 127-139.

DOWBOR, L.. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável.** 2004. 16p. Disponível em: <http://www.dowbor.org/artigos.asp>. Acesso em: 20 mar. 2007.

EEA Report nº11/2005 da European Environment Agency. Disponível em: < <http://www.eea.europa.eu> > . Acesso: 03/04/2007.

**Epistemologia e Pesquisa Multidisciplinar.** Disciplina ministrada em onze encontros – 10/03 a 02/06 de 2007. Mestrado em organizações e Desenvolvimento da Unifae – Curitiba, PR

ESFERAPÚBLICA.ORG. **Conceito.** Disponível em: < <http://esferapublica.org> >. Acesso em: 13 ago. 2007.

FEENBERG, A. **Marcuse ou Habermas: Duas Críticas da Tecnologia.** Tradução de Newton Ramos de Oliveira. Disponível em: < <http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/feenberg/marhabportu.htm> >. Acesso em: 10 jul. 2007.

FERNANDEZ-GÜELL, J. M.. **Planificación Estratégica de Ciudades.** Barcelona: G. Gil, 1997.

FLORIANI, D.. **Ciências em Trânsito, Objetos Complexos:** Práticas e Discursos Socioambientais. Ambiente & Sociedade – Vol. IX nº. 1 jan./jun. 2006. p. 65 a 80.

FONSECA, A. M.. **Democracia participativa, cidadania e Desenvolvimento Local:** Análise das experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre. 2008. Dissertação de Mestrado – UNIFAE.

FORN, M. de. Renovar y actualizar el pensamiento estratégico. Elementos para la reflexión y la propuesta de CIDEU para la década. Cideu: 2004. 51 p. Disponível: [www.cideu.org.br](http://www.cideu.org.br) acesso em: 19/04/2007.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas:** IPEA Publicações, Brasília, n. 21, p.211-259, jun. 2000. Semestral. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> >. Acesso em: 22 jul. 2007.

GALLICCHIO, E.. El Desarrollo Económico Local en América Latina: ¿Estrategia Económica o de Construcción de Capital Social?. In: Seminario Gobierno Local Y Desarrollo, 2004, Barcelona. **Programa de Desarrollo Local.** Montevideo: Claeh, 2003. p. 1 - 20.

GARRISON, J. W.. **Do Confronto à Colaboração:** Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2000. 117 p. (O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento).

GAUDIN, J. P.; PEREIRA, M. de L. D.. **As Políticas Públicas Locais e os Processos de “Hibridação” no Brasil e Na França.** Disponível em: <[http://www.cultiva.org.br/bt/gestao\\_participativa/politicapublicas\\_processos.doc](http://www.cultiva.org.br/bt/gestao_participativa/politicapublicas_processos.doc)> acesso em: 05/10/2007.

GIDDENS, A, BECK, U, LASH U.. **Modernização Reflexiva.** São Paulo: UNESP. 1997. 264p.

GIL, A. C.. Como classificar as pesquisas? In: \_\_\_\_\_, **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Loyola, 2002. cap. 4. p. 41-57.

GONÇALVES, M. A. S.. **Teoria da ação comunicativa de Habermas:** possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. Educação e Sociedade, Campinas, v.20, n. 66, 1999.

GOSWAMI, A. **O Universo Autoconsciente:** como a consciência cria o mundo material. São Paulo: Aleph, 2007. 366 p.

GRAY, J. **Cachorros de Palha:** reflexões sobre humanos e outros animais. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. 255 p.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 397 p.

HABERMAS, J. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1968. 184 p.

HAX, A; MAJLUF, N.. **Competitive Cost Dynamics**: The Experience Curve. ... São Paulo: Atlas, 1988, 392p.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações Sociais e Esfera Pública**: A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000. 232 p. (Psicologia Social).

KAUCHAKJE, S. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: IBPEX, 2007. 145 p.

KAUCHAKJE, S. Participação Social no Brasil diante da Desestruturação das Políticas Sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias.. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 1, n. 2, p.159-176, 2002. Disponível em: < <http://www.uepg.br/emacipacao/edicao02.htm> >. Acesso em: 25 jan. 2008.

KERLINGER, F.N.. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: EPU / EDUSP, 1980.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social**: Superando Dogmas e Convencionanismos. São Paulo: Cortez Editora, 1998. 92 p. (Questões da Nossa Época - Vol. 64). Tradutor: Joaquim Ozório Pires da Silva.

KÖCHE, J. C.. Problemas, hipóteses e variáveis. In: \_\_\_\_\_, **Fundamentos de Metodologia Científica**: teoria e prática da pesquisa. 14 ed. Petrópolis: Vozes, 1997. cap. 4. p. 105-119.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2006. 260p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.. Ciência e conhecimento científico. In: \_\_\_\_\_, **Fundamentos da Metodologia Científica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002. cap. VI. p. 111-131.

LATOUR, B. **Políticas da Natureza**: como fazer ciência na democracia. Bauru,SP: Edusc, 2004. 412p.

LEFF, E.. **Epistemología Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Cortez 2001.

LIBANIO, J. B.. Estudo de um tema ou de uma tese. In:\_\_\_\_\_, **Introdução à vida Intelectual**. 2 ed. São Paulo: Loyola. 2002. cap. 11. p. 197-218.

LOPES, J. R.. Terceiro Setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, p.57-66, 2004.

LUNA, R. B. de. **Integração Horizontal de Ações Governamentais**. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 4. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Polis/Vozes LTDA, 1987.

MARIETTO, Márcio; MEIRELES, Manuel; SANCHES, Cida; SILVA, Orlando Roque da. Teoria do Caos: Uma Contribuição para a Formação de Estratégias. In: **ANAIS ENANPAD 2006**. Salvador; 2006.

MARIOTTI H.. **As Paixões do Ego**: Complexidade, Política e Solidariedade. São Paulo: Palas Athena, 2000. 350 p.

MARIOTTI, H.. **O Erro, a Incerteza e a Ilusão**: a necessidade de compreendê-los e aprender a lidar com eles. 2007. Disponível em: <<http://www.geocities.com/pluriversu/ensaios.html>>. Acesso em: 07/10/2007.

MARTINS P. E. M., IMASATO T., PIERANTI O. P. - **Reformas Administrativas Brasileiras Recentes**: A dimensão estrutural e o desafio de quebra de um paradigma na Administração Pública. Rio de Janeiro: Enanpad 2007, 16 p.

MATTOS, C. A. de. De la Planificación a la Governace: implicancias para la gestion territorial y urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p.9-23, Jul-Dez 2004. Semestral. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/publicacoes/revista\\_pr/revista\\_pr\\_107.htm](http://www.ipardes.gov.br/publicacoes/revista_pr/revista_pr_107.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2008.

MATURANA, H; VARELA, F. J. **A Árvore do Conhecimento**: as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2005. 283 p.

MATUS, C; **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, tomos I e II, 1996.

MIGUELETTO, D. C. R. **Organizações em Rede**. 2001. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Em Administração Pública, Departamento de Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**: RSP ENAP, Brasília, v. 49, n. 4, p.148-163, dez. 1998. Trimestral.

MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS PRIORITÁRIOS – (NEPP, 1999). Disponível em <<http://www.nepp.unicamp.br/>>, Acesso em 14/10/2006.

MODELO DE GESTÃO CURITIBA (2002). Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.org.br/>> Acesso em: 10/01/2007.

MORIN, E.. **Para Sair do Século XX**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1986. 361 p.

MORIN, E.. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Ed. Sulina. 2005. 120 p.

MORIN, E.. **O método 1**: a natureza da natureza. Porto Alegre: Sulina, 2005-1. 2ªed. 480p.

MORIN, E.. **O método 3**: o conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Sulina, 2005-3. 2ªed. 286p.

- MORIN, E.. **O método 6: ética**. Porto Alegre: Sulina, 2005-6. 2ªed. 222p.
- MORIN, E.. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. São Paulo: Cortez, 2006. 11ªed. 118p.
- MORIN, E.. **A Religação dos Saberes: o desafio do século XXI**. Jornadas Temáticas idealizadas e dirigidas por Edgar Morin. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 588 p.
- MORIN, E.. **El Siglo XXI empezó en Seattle**. 4 p. Disponível em: < <http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/sigloXXI.html> >. Acesso em: 03 mar. 2008.
- NICOLAU, I. **O Conceito de Estratégia**. ISCTE, Setembro de 2001. Disponível: < [http://www.uniplac.net/mestradoadministracao/artigos/l1\\_02.pdf](http://www.uniplac.net/mestradoadministracao/artigos/l1_02.pdf) >. Acesso em: 25 jul. 2007.
- O'DONNELL, Ken. **Gestão baseada em valores: Surfar em vez de nadar. Idéia Socioambiental: Informação para entender e transformar o mundo**, São Paulo, n. 8, p.78-79, set. 2007. Trimest. Disponível em: < <http://www.ideiasocioambiental.com.br> >. Acesso em: 09 nov. 2007.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T.. **Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando**. São Paulo: MH Comunicação. 1998. 436 p.
- PONCHIROLI, O.. **Ética e Responsabilidade Social Empresarial**. Curitiba: Juruá. 2007. 152p.
- POPPER, K. **Conjecturas e Refutações: O Desenvolvimento do Conhecimento Científico**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. 578 p.
- Programa Gespública do Governo Federal (2007). Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/> > Acesso em: 14/07/2007.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. 133-158.
- RAICHELIS, R.. **Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, 1998 n. 56, p. 77-96.
- RAMOS, A. G.. **Administração e Contexto Brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1983. 350p.
- RAMOS, A. G.. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1989. 210 p.
- REPENTE: **Política Pública como garantia de direitos**. São Paulo: Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n. 26, dez. 2006.
- REZENDE, D. A.. **Modelos de Integração no Planejamento Municipal: Descrição da Experiência de um Município Paranaense. Gestão.org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife, v. 4, n. 2, p.195-212, Maio/Agosto 2006. Quadrimestral. Disponível em: < [www.gestaoorg.dca.ufpe.br](http://www.gestaoorg.dca.ufpe.br) >. Acesso em: 28 nov. 2006.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J.. **Planejamento Estratégico Municipal: Empreendedorismo Participativo nas Cidades, Prefeitura e Organizações Públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RICHARDSON, R. J. et al. Análise de conteúdo. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa social: métodos e técnicas**.

ROSA FILHO, D. S.; MISOCZKY, M. C. Proposta de Referencial de Análise de Políticas Públicas Fundamentado em Relações Sociais Mediadas pela Linguagem, Relações de Poder e Razão Prática. In: ENANPAD, 30. 2006, Salvador. **ENANPAD 2006**. São Paulo: Anpad, 2006. p. 1 - 16. CD-ROM.

SAMPAIO, J. C.. **Responsabilidade Corporativa em empresas jornalísticas brasileiras: sociedade de risco**. 2008. Dissertação de Mestrado – UNIFAE.

SENGE, P.. **A Quinta Disciplina: Arte e prática da Organização que Aprende**. São Paulo: Nova Cultural. 2002. 443 p.

SENNETT, R. **O Declínio do Homem Público: As Tirantias da Intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 447 p.

SERVA, Mauricio. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 2, p.18-30, abr-jun 1997 trimestral.

SEVERINO, A, J.. Observações metodológicas referentes aos trabalhos de pós-graduação. In: \_\_\_\_\_, **Metodologia do Trabalho Científico**. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2002. cap VI. P. 111-131.

SHELDRAKE, R. **O Renascimento da Natureza: O Reflorescimento da Ciência e de Deus**. São Paulo: Cultrix, 1991. 236 p.

SILVA, C. A. F. da; SILVA, M. C. T. da. **A Dimensão Socioespacial do Ciberespaço: Uma Nota**. Disponível em: < <http://www.tamandare.g12.br/indexciber.htm> >. Acesso em: 1/09/2007.

SILVA, C. L. da; MENDES J. T. G. M. orgs. **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável: Agentes e interações sob a ótica multiidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 2005. 196 p.

SIMÃO, A..**Indústrias Químicas e o Meio Ambiente: Estudo das Percepções de Profissionais que Atuam em Indústrias Químicas Instaladas em um Município Paranaense**. 2008. Dissertação de Mestrado – UNIFAE.

SOUZA-LIMA, J. E. **RES: artigos p/e-mail**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <PAULO ROBERTO SOCHER>. em: 19 jun. 2007.

STACEY R.; PARKER D.. **Caos, Administração e Economia: As implicações do Pensamento Não Linear**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1995. 128p.

TEODORO DOS SANTOS, J. C. ; SOARES, M. M. de J. Vieira; COSTA, P. H. E. L.. Sociedad Civil y Políticas Públicas en Brasil: Ciudadanía, nuevos actores sociales y desarrollo - Algunos escenarios. In: IBRAD, Instituto Brasileño de Administración Para El Desarrollo -. **Ciudadanía, nuevos actores sociales y desarrollo**. Brasília: Ibrad, 2005. p. 2-18.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. 107-132.

TOLEDO-SILVA, R.. **Estado, Políticas Públicas e Universidade**. 20 p. Disponível em: < <http://www.usp.br/prc/revista/dossie2.html> >. Acesso em: 06 jan. 2007.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e Pesquisa Interdisciplinar: Epistemologia e Metodologia Operativa**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. 335 p. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Burocracia>> Acesso em: 14/07/07.

VERGARA, S. C.. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 1. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 1997.

YIN, R. K.. Introdução. In: \_\_\_\_\_ **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3ed. Porto Alegre: Bookman, 1994, cap 1. p. 19-38.

WILDNER, K.. **La Plaza: Public Space as Space of Negotiation**. Disponível em: < <http://esferapublica.org> >. Acesso em: 13 ago. 2007.

WOLOCHEN, M. B. **A Casa Familiar Rural e a Pedagogia da Alternância: Evidências de Desenvolvimento Local**. 2008. Dissertação de Mestrado – UNIFAE.

#### SITES

<http://www.aracaju.se.gov.br/>

<http://www.ayto-gijon.es/>

<http://www.bcn.es/castella/ehome.htm>

<http://www.belem.pa.gov.br/>

<http://www.boavista.rr.gov.br/>

<http://www.bogota.gov.co/>

<http://www.brasilia.df.gov.br/>

<http://www.bucaramanga.gov.co/>

<http://www.buenosaires.gov.ar/>

<http://www.campinas.sp.gov.br/>

<http://www.cideu.org/>

<http://www.cuiaba.mt.gov.br/>

<http://www.curitiba.pr.gov.br/>

<http://www.durango.gob.mx/site/principal.html>

<http://esferapublica.org>  
<http://www.fortaleza.ce.gov.br/>  
<http://www.goiania.go.gov.br/>  
<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>  
<http://www.maceio.al.gov.br/>  
<http://www.manaus.am.gov.br/prefeitura>  
<http://www.monterrey.gob.mx/>  
<http://www.municipalidaddesantiago.cl/>  
<http://www.natal.rn.gov.br/>  
<http://www.palmas.to.gov.br/>  
<http://www.pbh.gov.br/>  
<http://www.pmcg.ms.gov.br/>  
<http://www.pmf.sc.gov.br/>  
<http://www.pmrba.ac.gov.br/>  
<http://www.pms.ba.gov.br/>  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>  
<http://www.portovelho.ro.gov.br/>  
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/>  
<http://www.prefeituracruzairodosul.com.br/>  
<http://www.prefeiturademacapa.ap.gov.br/>  
<http://www.recife.pe.gov.br/>  
<http://www.rio.rj.gov.br/>  
<http://www.sanmartin.gov.ar/>  
<http://www.saoluis.ma.gov.br/>  
<http://www.sevilla.org/impe/sevilla/portada>  
<http://www.teresina.pi.gov.br/>  
<http://www.vitoria.es.gov.br/>

## APENDICES

### Anexo 1. LINHAS ESTRATÉGICAS DE CIDADES REFERÊNCIA.

CIDADE		LINHAS ESTRATÉGICAS										
		DIM. COMPLEXA	DIM. SOCIAL	DIM. AMBIENTAL	DIM. ESPACIAL	DIM. POLÍTICA	DIM. INSTITUCIONAL	DIM. ECONÔMICA	DIM. URBANA	DIM. SEGURANÇA	DIM. CONHECIMENTO	DIM. MOBILIDADE
1	ARACAJU	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
2	BARCELONA	#	CULTURA, EDUCAÇÃO E BEM-ESTAR SOCIAL	SUSTENTABILIDADE, SERVIÇOS URBANOS E MEIO-AMBIENTE	#	#	DE PRESIDÊNCIA, FAZENDA E COORDENAÇÃO TERRITORIAL	PROMOÇÃO ECONÔMICA, OCUPAÇÃO E CONHECIMENTO	URBANISMO, INFRA-ESTRUTURA E HABITAÇÃO	SEGURANÇA E MOBILIDADE	#	#
3	BELÉM	#	INCLUSÃO SOCIAL	DESENVOLVIMENTO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO	INFRA-ESTRUTURA	TRANSPARÊNCIA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL	GESTÃO	DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO	#	#	#	#
4	BELO HORIZONTE	#	POLÍTICAS SOCIAIS	#	REGULAÇÃO URBANA	#	#	#	#	DIREITOS DE CIDADANIA / SEGURANÇA URBANA	#	#
5	BOA VISTA	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
6	BOGOTÁ	OPORTUNIDADE PARA AS PESSOAS	#	HABITÁVEL E ESTRUTURADA	#	#	LEGITIMIDADE E GOVERNABILIDADE	COMPETITIVA E ATRATIVIDADE	#	SEGURIDADE E CONVIVÊNCIA	#	#
7	BRASÍLIA	#	Agenda Social	#	#	#	Agenda de Gestão Pública	Agenda de Desenvolvimento Economico	Agenda de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano	#	#	#
8	BUCARAMANGA	#	#	HABITAT SUSTENTÁVEL	METRÓPOLE INTEGRADA REGIONALMENTE	INTEGRADORA, INCLUENTE E PARTICIPATIVA	GESTÃO PÚBLICA, ERECIENTE E RELACIONAL	COMPETITIVA	#	#	#	#
9	BUENOS AIRES	#	SOCIAL	ÁRSICA	METROPOLITANA	#	INSTITUCIONAL	#	ÁRSICA	#	#	#
10	CAMPINAS	#	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	#	#	#	MEIOS ADMINISTRATIVOS	#	DESENVOLVIMENTO URBANO	#	#	#

11	CAMPO GRANDE	#	#	#	#	#	#	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	#	#	#	#
12	CRUZEIRO DO SUL	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
13	CUIABÁ	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
14	CURITIBA	#	Desenvolvimento Social	#	Integração Metropolitana	#	Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional	Trabalho e Desenvolvimento Econômico	Infra-estrutura, Urbanismo e Meio Ambiente	#	Cidade do Conhecimento	Mobilidade Urbana
15	OURAHO	IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL	#	AGRADÁVEL E ATRATIVA PARA VIVER	INFORMADA, COMUNICAÇÃO	COM IDENTIDADE, UNIDA E PARTICIPATIVA	#	PRODUTIVA E EMPREENDEDORA	#	#	#	#
16	FLORIANÓPOLIS	#	#	#	#	#	#	GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES	#	#	#	#
17	FORTALEZA	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
18	GAL. SAN MARTIN	#	SOCIAL E SAÚDE	URBANO AMBIENTAL	#	#	INSTITUCIONAL	PRODUTIVA	#	#	#	#
19	GIJÓN	#	#	QUALIDADE DE VIDA	#	#	GOVERNABILIDADE, PARTICIPAÇÃO E IMAGEM DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, EMPREGO E FORMAÇÃO P/O EMPREGO	URBANISMO, INFRA-ESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	#	#	#
20	GOIÂNIA	#	#	#	#	#	AÇÃO INTEGRADA	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	#	#	#	#
21	JOÃO PESSOA	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
22	MACAPÁ	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
23	MACIÓ	#	PROMOÇÃO DA CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	#	#	#	GOVERNO PRESTADOR DE SERVIÇOS DE QUALIDADE (MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E RSCAL)	GOVERNO EMPREENDEDOR ( PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO	#	#	#	#
24	MAHAUS	#	ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA	#	#	ARTICULAÇÃO E POLÍTICA	FORMAÇÃO E MELHORIA DA GESTÃO	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	DESENVOLVIMENTO URBANO	SEGURANÇA INSTITUCIONAL E DIREITOS HUMANOS	#	#
25	MONTREY	TRATO HUMANO COM OPORTUNIDADE PARA TODOS	#	#	MODERNA E BEM COMUNICADA	DEMOCRÁTICO, SENSÍVEL, ERICIENTE E TRANSPARENTE	SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE	#	#	#	#	#

26	RATIL	DESENVOLVIMENTO HUMANO E CIDADANIA	DESENVOLVIMENTO SOCIO ESPACIAL	#	#	#	GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL	#	#	#	#
27	PALMAS	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
28	PORTO ALEGRE	QUALIDADE DE VIDA, CONSTRUINDO UM AMBIENTE SUSTENTÁVEL E PARTICIPATIVO, GARANTINDO A PLURALIDADE POR MEIO DA GOVERNAÇÃO SOLIDÁRIA LOCAL	PROMOVER A INCLUSÃO SOCIAL	PROMOVER A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	#	#	TRANSPARENCIA E DEMOCRACIA	DESENVOLVER E FORTALECER A ECONOMIA, GARANTINDO A GERAÇÃO DE EMPREGOS	#	#	#	#
29	PORTO VELHO	#	inclusão social e a redução das desigualdades sociais	#	#	#	modernização administrativa e tributária e o planejamento municipal participativo	#	Urbanizar e promover o desenvolvimento ambientalmente sustentável	#	#	#
30	RECIFE	#	#	#	#	#	COORDENAÇÃO POLÍTICA DE GOVERNO	CIENTIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	#	DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA CIDADÃ	#	#
31	RIO BRANCO	INCLUSÃO SOCIAL E CIDADANIA	#	#	#	#	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE	INFRA-ESTRUTURA, URBANISMO E SERVIÇOS URBANOS	#	#	#
32	RIO DE JANEIRO								#	#	#	#
33	SALVADOR	#	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	#	#	#	ARTICULAÇÃO E PROMOÇÃO DA CIDADANIA	ECONOMIA, EMPREGO E RENDA	#	#	#	#
34	SANTIAGO	#	DA EQUIDADE	DA QUALIDADE AMBIENTAL	#	#	GOVERNO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO	COMPETITIVA E INTEGRADA	#	#	#	#
35	SÃO LUIS	#	#	#	METROPOLIZAÇÃO	#	ARTICULAÇÃO DE ASSUNTOS POLÍTICOS	PRODUÇÃO E RENDA	#	#	#	#
36	SÃO PAULO	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
37	SEVILHA	PROGRESSO HUMANO	CONVIVÊNCIA E DES. SOCIAL EQUITATIVO	SUSTENTÁVEL E DE ALTA QUAL. AMBIENTAL	METROPOLITANA POLICENTRICA	#	#	#	#	#	#	#
38	TERESINA	#	#	GESTÃO AMBIENTAL NOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS	TERESINA CAPITAL REGIONAL	#	#	APOIO AO EMPREENDEDORISMO	#	#	#	#
39	VITÓRIA	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM INCLUSÃO SOCIAL	CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	#	#	#	COORDENAÇÃO POLÍTICA	TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA	DESENVOLVIMENTO DA CIDADE	DESA DA VIDA E RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS	#	#
40	MEDELLIN	#	DESENVOLVIMENTO	DES. E SUSTENTABILIDADE TERRITORIAL	#	#	COMUNICAÇÃO PÚBLICA	GESTÃO ORGANIZACIONAL	#	#	#	#

Fonte: Sites oficiais. O Autor (2007).

**Anexo 2. LINHAS ESTRATÉGICAS DE ESTUDOS ACADÊMICOS.**

<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>
<b>BSC Passo a Passo Niven (2002)</b>	<b>Encontro Nacional de Engenharia de Produção (2005)</b>	<b>ENAP – Especialização em Avaliação da Gestão Pública (2007)</b>	<b>Ferreira e Viola (1997) Mod. Desenvolvimento Sustentável</b>
1- MISSÃO / ESTRATÉGIA	1- LUCRATIVIDADE E CRESCIMENTO DAS VENDAS	1- PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO PÚBLICO.	1-SAÚDE
2- CONCENTRAÇÃO NO CLIENTE	2- BUSCAR A SATISFAÇÃO DOS CLIENTES	2- PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL.	2- LONGEVIDADE
3- PROCESSOS INTERNOS	3- COMPETITIVIDADE / INFORMAÇÃO / INOVAÇÃO E TECNOLOGIA	3- COMUNICAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO.	3- MATURIDADE PSICOLÓGICA
4- APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO	4- VALORIZAR E APOIAR O CRESCIMENTO DOS INDIVÍDUOS ATRAVÉS DA HABILIDADE, ATITUDE E CONHECIMENTO	4- GESTÃO DE PESSOAS.	4- EDUCAÇÃO
5- FINANCEIRA	5- RESPONSABILIDADE SOCIAL DENTRO E FORA DA ORGANIZAÇÃO.	5- GESTÃO DO CONHECIMENTO	5- AMBIENTE LIMPO
		6- GESTÃO DO ATENDIMENTO	6- ESPÍRITO COMUNITÁRIO
		7- GESTÃO DE SUPRIMENTOS	7- LAZER CRIATIVO
		8- GESTÃO DE CUSTOS	
<b>e</b>	<b>f</b>	<b>g</b>	<b>h</b>
<b>Mello, et al. (2002) Iso 9001-2000 Sistema de Gestão da Qualidade p/Operações de Produção e Serviços</b>	<b>Mintzberg (1995) Criando Organizações Eficazes</b>	<b>Cideu - (2007-1) Compon. Mínimos da Gestão Estratégica (52cidades)</b>	<b>Modelo de Excelência da Gestão FNQ (2006)</b>
1- PRIMÁRIOS (tocam o cliente)	1- NÚCLEO OPERACIONAL	1- FINALIDADE E ESTRUTURA DA ESTRATÉGIA URBANA	1- LIDERANÇA
2- APOIO (colaboram com os primários)	2- LINHA INTERMEDIÁRIA	2- MODELO DE GESTÃO DA REDE DE ATORES	2- ESTRATÉGIA E PLANOS
3- GERENCIAIS ( coordenam os anteriores)	3- CÚPULA ESTRATÉGICA	3- DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA EXTERIOR	3- CLIENTES
?	4- TECNOESTRUTURA	A- POSICIONAMENTO DA CIDADE NO SISTEMA DE RELAÇÕES FUNCIONAIS COM OUTRAS CIDADES E TERRITÓRIOS DE ENTORNO PRÓXIMOS;	4- SOCIEDADES
Considerando	5- ASSESSORIA DE APOIO	B- DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA E DA DINÂMICA INTERNA DO TERRITÓRIO;	5- INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO
?		C- OPÇÃO PELO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO;	6- PESSOAS
- produtos ou serviços a fornecer		D- POSICIONAMENTO SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL;	7- PROCESSOS
- especificação técnica do serviço		E- OPÇÃO PELA QUALIDADE DO MEIO-AMBIENTE;	8- RESULTADOS
- planejamento das entregas		F- PRONUNCIAMENTO SOBRE OS INTANGÍVEIS DA CONSCIÊNCIA COLETIVA.	
- condições comerciais			
- serviços associados			
- requisitos regulamentares.			

i Mapa estratégico de CURITIBA/IMAP	j ISO9001-2000	k Cideu (2007-2) Renovar e Atualizar o Pensam. Estrat.	l Peter Keen (1997). Art. Processos que Proc.
DES. SOCIAL DES. ECON DES. AMBIENTAL	1- PRODUTO	1- AS PESSOAS E SUA QUALIDADE DE VIDA.	1- ADMINISTRAÇÃO GERAL
1- ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS SOCIAIS	2- PLANEJAMENTO	2- O TERRITÓRIO.	2- MANUFATURA
2- CONHECIMENTO	3- ALTA ADMINISTRAÇÃO	3- ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE.	3- MARKETING
3- SUSTENTABILIDADE	4- APOIO	4- MEIO AMBIENTE.	4- EDUCACIONAIS
URBANA/ TRANSPORTE	5- CLIENTE	5- GOVERNABILIDADE.	5- DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA
5- AÇÃO METROPOLITANA		6- ECONOMIA DO TERRITÓRIO.	6- FINANCEIROS
6- CONHECIMENTO		7- PRICÍPIOS, VALORES E IMAGEM DA CIDADE.	7- ORGANIZACIONAIS
7- ORÇAMENTO MUNICIPAL			8- LEGAIS
8- ESTRATÉGIAS DE GESTÃO			9- DE ALIANÇA
9- SOCIEDADE CIVIL / DESENV. COMUNITÁRIO / GESTÃO SOCIAL			10- COMERCIAIS
10- LEGAL / FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.			11- GERENCIAMENTO DE LINHA DE PRODUTO
			12- DE SUPORTE AO CLIENTE
m Enfoque por Processos da NBR ISO9001 Valéria M Valls	n Administração por Processos Belmiro V. Castor	o Avaliação das Políticas Públicas Mun. de Curitiba 1997 a 2004	
1- FOCO NO CLIENTE	1- INFORMAÇÃO, SUBSÍDIOS AO PLANEJAMENTO E ÀS DECISÕES	1- ABASTECIMENTO	
2- LIDERANÇA	2- PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E PROGRAMAÇÃO.	2- AÇÃO SOCIAL	
3- ENVOLVIMENTO DE PESSOAS	3- EXECUÇÃO FINANCEIRA	3- CULTURA	
4- ABORDAGEM DE PROCESSO	4- COMPRAS E CONTRATAÇÕES	4- DESENVOLVIMENTO	
5- ABORDAGEM SISTÊMICA PARA A GESTÃO	5- GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	ECONÔMICO.	
6- MELHORIA CONTÍNUA	6- MEIOS ADMINISTRATIVOS	5- EDUCAÇÃO	
7- ABORDAGEM FACTUAL PARA A TOMADA DE DECISÃO (DADOS)	7- EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS	6- ESPORTE E LAZER.	
	8- CONTROLE	7- EVOLUÇÃO URBANA.	
	9- RELACIONAMENTO COM A POPULAÇÃO E SEUS REPRESENTANTES.	8- HABITAÇÃO.	
		9- MEIO AMBIENTE.	
		10- MOBILIDADE URBANA	
		11- SAÚDE	
		12- SEGURANÇA.	

Fonte: Sites oficiais e Bibliografia. O Autor (2007, p.179).

## Referências dos Modelos Acadêmicos:

a	b	c	d
NIVEN Paul R. Balanced Scorecard passo-a-passo: Elevando o Desempenho e Mantendo os Resultados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.	"XXV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - Porto Alegre, Outubro/Novembro 2005 <a href="http://www.abepro.org.br/index.asp">http://www.abepro.org.br/index.asp</a>	<a href="http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=194&amp;Itemid=144">http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=194&amp;Itemid=144</a>	FERREIRA, L; VIOLA, E. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas: UNICAMP, 1997
e	f	g	h
ISO 9001:2000 - Sistema de Gestão da Qualidade para Operações de Produção e Serviços Autores: CARLOS HENRIQUE PEREIRA MELLO, CARLOS EDUARDO SANCHES DA SILVA, JOAO BATISTA TURRIONI, LUIZ GONZAGA MARIANO DE SOUZA. Editora: Atlas Ano: 2002 Número de páginas: 224 Localidade: Diadema, SP	MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.	<a href="http://www.cideu.org">http://www.cideu.org</a>	<a href="http://www.ogerente.com.br/gestao/artigos/gestao-txt-nds-modelo_excelencia.htm">http://www.ogerente.com.br/gestao/artigos/gestao-txt-nds-modelo_excelencia.htm</a>
i	j	k	l
<a href="http://www.imap.org.br">http://www.imap.org.br</a>	<a href="http://www.inmetro.gov.br/qualidade/docOrientativo.asp">http://www.inmetro.gov.br/qualidade/docOrientativo.asp</a>	Renovar y actualizar el pensamiento estratégico Elementos para la reflexión y la propuesta de CIDEU para la década Noviembre de 2004 <a href="http://www.cideu.org/site/content.php?id=10&amp;cat=140">http://www.cideu.org/site/content.php?id=10&amp;cat=140</a>	PROCESSO, QUE PROCESSO? São Paulo, v. 40 n. 4 p. 8-19 José Ernesto Lima Gonçalves Professor do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da EAESP/FGV <a href="http://www.projeler.com.br/download/pdf/processo_que_processo.pdf">http://www.projeler.com.br/download/pdf/processo_que_processo.pdf</a>
m	n	o	
Enfoque por Processos da NBR ISO 9001 e suas aplicações nos serviços de informação. Ciencia da Informação. Brasília, v.33, n.2, p. 172-188. 2004Valéria M Valls	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas Editora Brasport - Rio de Janeiro Autores: Denis Alcides Rezende, Dr. Belmiro Valverde Jobim Castor. Ph.D.1ª edição - setembro de 2005	<a href="http://www.imap.org.br">http://www.imap.org.br</a>	

## Anexo 3. ESTRUTURA DAS CIDADES.

Barcelona 1m. 500mil hab.	Buenos Aires - 3 milhões hab Plano estratégico 2010	Campinas	Valencia Espanha -782.846 hab.
Comissão de Governo (ESTRATÉGIA)	1- DIMENSÃO INSTITUCIONAL:	DES. SOCIAL    DES. URBANO    MEIOS ADMIN.	1- CIUDAD BIEN COMUNICADA
1-DE PRESIDENCIA, FAZENDA E COORDENAÇÃO TERRITORIAL;	AUTONOMIA;	+	2- CALIDAD MEDIOAMBIENTAL
2- PROMOÇÃO ECONÔMICA, OCUPAÇÃO E CONHECIMENTO;	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ;	Conselho de Governo	3- CUALIFICACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES ECONÓMICOS EN EL MERCADO MUNDIAL
3- URBANISMO, INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO;	DESENHO INSTITUCIONAL.	+	4- FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
4- CULTURA, EDUCAÇÃO E BEM-ESTAR SOCIAL;	2- DIMENSÃO FÍSICA	Conselhos Setoriais DS/DU/MA	5- VALENCIA CAPITAL PRÓSPERA, CULTA Y SOLIDARIA
5- SUSTENTABILIDADE, SERVIÇOS URBANOS E MEIO-AMBIENTE;	HABITAT;	+	6- ALTO NIVEL DE BIENESTAR PARA TODOS
6- SEGURANÇA E MOBILIDADE.	QUALIDADE AMBIENTAL E ESPAÇO PÚBLICO;	Secretarias de Ação Regional	7- COHESIONAR INTERNAMENTE LA CIUDAD CON SU ÁREA METROPOLITANA
Com.do Conselho Municipal (POL.SETORIAIS)	GESTÃO DO TRANSPORTE E SUA INFRAESTRUTURA;	1- ENGENHARIA	
1- DO PLANO MUNICIPAL DE IMIGRAÇÃO;	PLANEJAMENTO URBANO E GRANDES PROJETOS.	2- HABITAÇÃO	
2- DE RELAÇÕES CIDADÃS E INTITUCIONAIS;	3- DIMENSÃO ECONÔMICA	3- EDUCAÇÃO	
3- DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, SOLIEDARIDADE E COOPERAÇÃO	TECIDO PRODUTIVO;	4- SAÚDE	
4- DE SAÚDE PÚBLICA;	INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, VANTAGENS COMPETITIVAS	5- PROMOÇÃO SOCIAL	
5- DA JUVENTUDE;	E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO TERRITORIALMENTE EQUILIBRADO;	6- COMPRAS	
6- DE SOLO E MORADIA;	ORDENAMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS.	7- RECURSOS HUMANOS	
7- DE BEM-ESTAR SOCIAL;	4- DIMENSÃO SOCIAL	+	
8- DO PROGRAMA DOS NOVOS USOS DO TEMPO PARA A CIDADE;	SAÚDE;	Secretaria de Governo Municipal	
9- DE SERVIÇOS URBANOS E MANUTENÇÃO;	EDUCAÇÃO;	+	
10- DA CIDADE DO CONHECIMENTO;	POLÍTICAS SOCIAIS;	Secretaria de Recursos Humanos	
11- DE OCUPAÇÃO E INOVAÇÃO;	CULTURA.	+	
12- DE EDUCAÇÃO;	5- DIMENSÃO METROPOLITANA	Demais secretarias permanecem	
13- DA MULHER E DIREITOS CIVIS.	PLANIFICAÇÃO, COORDENAÇÃO E GESTÃO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO METROPOLITANA	(setoriais)	

Bucaramanga – Colômbia 600m.hab	Bogotá – Colômbia – 6m850mil hab Linhas estratégicas	Santiago– Rep. Dominicana Visão 2010 – 600mil hab.	Porto Alegre
1- CIDADE INTEGRADORA, INCLUDENTE E PARTICIPATIVA	1- COMPETITIVIDADE E ATRATIVIDADE	1- CIDADE ORDENADA E HABITÁVEL	1- QUALIDADE DE VIDA, CONSTRUINDO UM AMBIENTE SUSTENTÁVEL E PARTICIPATIVO, GARANTINDO A PLURALIDADE POR MEIO DA GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL
2- CIDADE EDUCADORA E CULTURAL.	2- OPORTUNIDADE PARA AS PESSOAS	2- CIDADE DA QUALIDADE AMBIENTAL	2- PROMOVER A INCLUSÃO SOCIAL
3- CIDADE COMPETITIVA	3- CIDADE HABITÁVEL E ESTRUTURADA	3- CIDADE COMPETITIVA E INTEGRADA	3- PROMOVER A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
4- HABITAT SUSTENTÁVEL	4- SEGURIDADE E CONVIVÊNCIA	4- CIDADE DO GOVERNO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO	4- TRANSPARENCIA E DEMOCRACIA
5- GESTÃO PÚBLICA, EFICIENTE E RELACIONAL	5- LEGITIMIDADE E GOVERNABILIDADE	5- CIDADE DA EQÜIDADE	5- GARANTIR O EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS/ MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO
6- METRÓPOLE INTEGRADA REGIONALMENTE.			6- DESENVOLVER E FORTALECER A ECONOMIA, GARANTINDO A GERAÇÃO DE EMPREGOS
General San Martin Argentina – 470 m.hab	Durango – México 450 m. Hab	Gijón – Espanha 280 m.hab	Vitória
1- INSTITUCIONAL	1- CIDADE QUE IMPULSIONA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL;	1- DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EMPREGO E FORMAÇÃO PARA O EMPREGO;	1- DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COM INCLUSÃO SOCIAL
2- CULTURAL, EDUCATIVA	2- CIDADE INFORMADA, COMUNICAÇÃO;	2- URBANISMO, INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE;	2- CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
3- PRODUTIVA	3- CIDADE PRODUTIVA E EMPREENDEDORA;	3- QUALIDADE DE VIDA;	3- COORDENAÇÃO POLÍTICA
4- SOCIAL E SAÚDE	4- CIDADE AGRADÁVEL E ATRATIVA PARA VIVER;	4- GOVERNABILIDADE, PARTICIPAÇÃO E IMAGEM DE CIDADE.	
5- URBANO AMBIENTAL	5- CIDADE COM IDENTIDADE, UNIDA E PARTICIPATIVA.		4- DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
			5- TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA
			6- DESENVOLVIMENTO DA CIDADE
			7- DEFESA DA VIDA E RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS
Monterey – México 1m. 200Mil hab	Sevilha 2010 Espanha – 715 m.hab	Coimbra Portugal -1.710.330 hab	
SENSÍVEL EFICIENTE E TRANSPARENTE.	1- PROMOVER O PROGRESSO HUMANO	1- CONSTITUIR UMA COMUNIDADE URBANA / TERRITORIAL COMPETITIVA	
2- SEGURANÇA COM ORDEM.	2- BASE PRODUTIVA E EMPREGO	2- COIMBRA – CENTRO DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E PRODUTIVO	
3- SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE.	3- CIDADE DA CONVIVÊNCIA E DES. SOCIAL EQUITATIVO	3- COIMBRA – CIDADE CULTURAL	
4- TRATO HUMANO COM OPORTUNIDADE PARA TODOS.	4- CIDADE SUSTENTÁVEL DE ALTA QUALIDADE AMBIENTAL	4- COIMBRA – CIDADE MÉDIA DE ELEVADA QUALIDADE URBANA E DE TRABALHO	
5- CIDADE MODERNA E BEM COMUNICADA.	5- CIDADE METROPOLITANA POLICÊNTRICA		

Fonte: Sites oficiais das Cidades. O Autor (2007).

## Anexo 4. PROTOCOLO DE CATEGORIAS PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO.

CATEGORIA	DEFINIÇÃO	SIGNIFICADO UTILIZADO
PARTICIPAÇÃO	ato ou efeito de participar.	Não é simplesmente participação em políticas e instituições sociais já dadas – sejam instituições política, do trabalho, familiares ou educacionais – mas em participação com impacto. Vale dizer, participação tendo o sentido de que os atores sociais envolvidos possam reconstruir coletivamente e reconfigurar os espaços e instituições dos quais fazem parte. (KAUCHAKJE 2002, p.165)
PERPLEXIDADE	qualidade do que é perplexo.	Provocar uma parada forçada deixando o interlocutor perplexo, como chamar a atenção para um risco eminente por exemplo, que faz com que o interlocutor repense suas atitudes (LATOURE, 2004).
CONSULTA	ato de consultar; pedido de opinião, de parecer, de conselho.	Instrumento participativo onde os gestores das políticas públicas fazem ou prevêm espaços para que a sociedade manifeste a sua opinião.
DIÁLOGO	conversar	Discussão aberta e engrandecedora. A racionalidade inerente a esta prática é mostrada no fato de que um acordo alcançado com unicativamente deve ser baseado no final em razões. Habermas (1968, p.17).
REFLEXÃO	ato ou efeito de refletir; retorno do pensamento sobre si mesmo, com vista a examinar mais profundamente uma ideia, uma situação, um problema.	Fase intermediária entre a parada forçada causada pela perplexidade e o estabelecimento do consenso (LATOURE, 2004), onde as soluções possíveis, são pensadas e estimadas suas conseqüências futuras, para então escolher a melhor opção.
CONSENSO	conformidade de sentimentos.	Fase que encerra o processo de escolha, resultado do acordo entre os participantes sobre qual é a melhor ação a se desenvolver, após ter refletido sobre as opções possíveis.
ESPAÇOS	áreas.	Espaços públicos de discussão, local dentro da esfera pública onde se estabelecerão a consulta, o diálogo e o consenso. Possibilitando discussões e novas visões sobre um determinado problema
NATUREZA + SOCIAL	conjunto de todos os seres e forças que formam o Universo e dos fenômenos que nele se produzem + que convém à sociedade	Religação da natureza e da sociedade, distanciados pela lógica científica tradicional que proporciona a especialização de maneira cartesiana e originou soluções diferenciadas para ambos. Formam o conjunto dos humanos e não humanos (LATOURE, 2004) chamado coletivo, que precisa ter voz para garantir seu futuro.
CONTROLE SOCIAL	fiscalização pela sociedade.	Participação fiscalizatória em todos os momentos do ciclo da políticas públicas, possibilitado realimentação positiva por meio do diálogo, sem imposições, ajudando nas correções de rota necessárias.
LEGITIMIDADE	qualidade ou estado de legítimo; legalidade.	Amparo da sociedade para que as ações consensadas na esfera pública sejam efetivadas, bem como sob o aspecto político, moeda que garante as intenções da sociedade seja efetivadas pelo governante.
VOZ DO COLETIVO	voz que abrange muitas coisas ou pessoas	Possibilidade de consideração das condições de sobrevivencia tanto dos humanos quanto dos não humanos, nas políticas públicas e em todas as ações.
POSSIBILIDADE DE ESCOLHAS	capacidade de optar por; fazer distinção.	Com várias visões admitidas, e após refletir sobre as mesmas, é garantida a efetivação da escolha consensada dentre as várias opções, sem imposições.
FATOS + VALORES	acontecimento; o que é real; + caráter do que corresponde às normas ideais para o seu tipo e, por isso, é desejado e desejável	Completar as ações com valores substantivos, não basta pensar somente nos meios necessários para alcançar determinados fins, é preciso colocar melhores valores para melhorar o efeito dos resultados.

CATEGORIA	DEFINIÇÃO	SIGNIFICADO UTILIZADO
PARTICIPAÇÃO	ato ou efeito de participar.	Não é simplesmente participação em políticas e instituições sociais já dadas – sejam instituições política, do trabalho, familiares ou educacionais – mas em participação com impacto. Vale dizer, participação tendo o sentido de que os atores sociais envolvidos possam reconstruir coletivamente e reconfigurar os espaços e instituições dos quais fazem parte. (KAUCHAKJE 2002, p.165)
PERPLEXIDADE	qualidade do que é perplexo.	Provocar uma parada forçada deixando o interlocutor perplexo, como chamar a atenção para um risco eminente por exemplo, que faz com que o interlocutor repense suas atitudes (LATOURE, 2004).
CONSULTA	ato de consultar; pedido de opinião, de parecer, de conselho.	Instrumento participativo onde os gestores das políticas públicas fazem ou prevêm espaços para que a sociedade manifeste a sua opinião.
DIÁLOGO	conversar	Discussão aberta e engrandecedora. A racionalidade inerente a esta prática é mostrada no fato de que um acordo alcançado comunicativamente deve ser baseado no final em razões. Habermas (1968, p.17).
REFLEXÃO	ato ou efeito de refletir; retorno do pensamento sobre si mesmo, com vista a examinar mais profundamente uma ideia, uma situação, um problema.	Fase intermediária entre a parada forçada causada pela perplexidade e o estabelecimento do consenso (LATOURE, 2004), onde as soluções possíveis, são pensadas e estimadas suas conseqüências futuras, para então escolher a melhor opção.
CONSENSO	conformidade de sentimentos.	Fase que encerra o processo de escolha, resultado do acordo entre os participantes sobre qual é a melhor ação a se desenvolver, após ter refletido sobre as opções possíveis.
ESPAÇOS	áreas.	Espaços públicos de discussão, local dentro da esfera pública onde se estabelecerão a consulta, o diálogo e o consenso. Possibilitando discussões e novas visões sobre um determinado problema
NATUREZA + SOCIAL	conjunto de todos os seres e forças que formam o Universo e dos fenômenos que nele se produzem + que convém à sociedade	Religação da natureza e da sociedade, distanciados pela lógica científica tradicional que proporciona a especialização de maneira cartesiana e originou soluções diferenciadas para ambos. Formam o conjunto dos humanos e não humanos (LATOURE, 2004) chamado coletivo, que precisa ter voz para garantir seu futuro.
CONTROLE SOCIAL	fiscalização pela sociedade.	Participação fiscalizatória em todos os momentos do ciclo da políticas públicas, possibilitado realimentação positiva por meio do diálogo, sem imposições, ajudando nas correções de rota necessárias.
LEGITIMIDADE	qualidade ou estado de legítimo; legalidade.	Amparo da sociedade para que as ações consensadas na esfera pública sejam efetivadas, bem como sob o aspecto político, moeda que garante as intenções da sociedade seja efetivadas pelo governante.
VOZ DO COLETIVO	voz que abrange muitas coisas ou pessoas	Possibilidade de consideração das condições de sobrevivência tanto dos humanos quanto dos não humanos, nas políticas públicas e em todas as ações.
POSSIBILIDADE DE ESCOLHAS	capacidade de optar por; fazer distinção.	Com várias visões admitidas, e após refletir sobre as mesmas, é garantida a efetivação da escolha consensada dentre as várias opções, sem imposições.
FATOS + VALORES	acontecimento; o que é real; + caráter do que corresponde às normas ideais para o seu tipo e, por isso, é desejado e desejável	Completar as ações com valores substantivos, não basta pensar somente nos meios necessários para alcançar determinados fins, é preciso colocar melhores valores para melhorar o efeito dos resultados.

CATEGORIA	DEFINIÇÃO	SIGNIFICADO UTILIZADO
INCLUSÃO	ato ou efeito de incluir.	Contemplar espaços e estimular a participação com a garantia de voz e vez. Com autonomia: condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressarem-se livremente nas interações.
PERDURAÇÃO	grande duração; ato de perdurar.	A perduração é a retenção, através do tempo, de uma realização de valor. O que persiste é a identidade de padrão, autolegada. A perduração requer ambiente favorável. Toda ciência gira em torno da questão de organismos que perduram". Whitehead (citado por RAMOS, 1989, p.199).
CIVILIZATÓRIO	dar civilização a; ato de educar.	Evolução da sociedade por valores emancipatórios: valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo.
CONTEMPLAÇÃO	ação de contemplar; consideração.	Dar importância aos elementos substantivos colocados em uma ação, prestar atenção à cor e ao cheiro, além da estética do canteiro.
CUIDADO	atenção! cautela!.	Característica substantiva colocada em uma ação, cuidar do planeta encerra cuidar das condições dos humanos e também dos não humanos, muito embora os mesmos não se manifestem, à primeira vista.
COOPERAÇÃO	ato ou efeito de cooperar para um fim comum.	As interações na esfera pública dependem de um sentimento colaborativo, discutindo idéias e não as pessoas, pois sem estas não serão possíveis desenvolverem-se as ações.
VALORES	carater do que corresponde às normas ideais para o seu tipo e, por isso, é desejado e desejável	Normas e metacompetencias que servem de modelo de conduta para uma existência virtuosa, uma vida substantiva, onde Há importância na consequencia dos atos
ANIMADO	dotado de animação; com alma; entusiasmado.	Derivação latina de Alma que é um termo que deriva do latim <i>Ānima</i> , este se refere ao princípio que dá movimento ao que é vivo, o que é animado ou o que faz mover. De <i>Ānima</i> , derivam diversas palavras tais como: animal (em latim, <i>animalia</i> ), animador.
NOVA CADÊNCIA	novo ritmo; novo compasso.	Desaceleração no processo de desenvolvimento, que traz embutido conseqüências nocivas ao planeta. É uma reflexão sobre a conveniencia de manter o modelo de desenvolvimento economico e que pode inviabilizar a vida à frente.

Fonte: O Autor (2008).

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)