



O cidadão nas políticas públicas: realidade ou utopia?

The citizen in public policy: reality or utopia?

Paulo Roberto Socher^[a], Osmar Ponchirolli^[b], José Edmilson de Souza-Lima^[c],
Sandra Mara Maciel-Lima^[d]

^[a] Engenheiro Civil, Mestre em Organizações e Desenvolvimento, Faculdades Associadas de Ensino (FAE), professor de Análise de Viabilidade de Programas e Projetos Sociais do curso Pós-Graduação das Faculdades Bagozzi e ITECNE, Curitiba, PR - Brasil.

^[b] Filósofo, Doutor em Engenharia de Produção, professor do Programa de Mestrado em Organizações e Desenvolvimento da Faculdades Associadas de Ensino (FAE), Curitiba, PR - Brasil.

^[c] Sociólogo, Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Universidade Federal do Paraná (UFPR), professor da Graduação e Mestrado da Faculdades Associadas de Ensino (FAE), professor e pesquisador do Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, PR - Brasil, e-mail: edmilson@fae.edu

^[d] Economista, Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, PR - Brasil.

Resumo

O artigo se propõe a identificar elementos contributivos que levem as políticas públicas a reconsiderar o cidadão como ator principal da esfera pública, verificando evidências de sua utilização em linhas estratégicas municipais. A partir da discussão teórica do papel do cidadão, fundamentada na Teoria da Complexidade, e posterior aproveitamento de modelos atuais de linhas estratégicas de cidades referência para fins de comparabilidade, foi possível fundamentar e apresentar resultados de forma a responder qual papel tem sido destinado ao cidadão nas declarações de intenções dos gestores municipais, bem como sob quais influências de modelos epistemológicos e de desenvolvimento se encontram tais políticas públicas. Por meio de pesquisa qualitativa e exploratória, conclui-se que na maioria das experiências de políticas públicas analisadas, o cidadão, quando é levado em consideração, ocupa posições secundárias. Do ponto de vista teórico, isso se deve ao fato de predominarem nos processos de elaboração das políticas públicas racionalidades lineares, instrumentais e excludentes, em detrimento de racionalidades não lineares e abertas aos anseios dos cidadãos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Complexidade. Cidadão. Realidade. Utopia.

Abstract

The article aims to identify elements that lead the public policies to reconsider the citizen as the principal actor of the public sphere, verifying evidences of its use in strategical lines of the cities. From the theoretical discussion of role of the citizen, based on Complexity Theory, and later utilization of current models of reference cities' strategic lines for comparison purposes, it was possible to fundament and to present results to answer what is citizen's role in the declarations of intent of the municipal managers, and under what influences of epistemological models they are developing such policies. By means of qualitative and exploratory research, the article concludes that in the majority of the experiences of public policies analyzed, the citizen, when taken into consideration, occupies a secondary position. On a theoretical point of view, it occurs because of linear, instrumental and exclusionary rationalities used on the elaboration of public policies, instead of the non-linear rationality, open to the citizen's concern.

Keywords: Public policies. Complexity. Citizen. Reality. Utopia.

Introdução

O presente artigo deriva da dissertação de Mestrado de Socher (2008) e tem como objetivo 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, verificando evidências de sua utilização em linhas estratégicas municipais.

No curso do desenvolvimento atual, parece haver uma diferença de interesses entre os homens e as organizações, quando a dimensão econômica toma a frente apoiada na tecnocracia e determina os rumos para o progresso. Vinculados a isso estão diversos efeitos nocivos, como os problemas de exaustão de recursos naturais, alterações ambientais e exclusão social, que interferem na condição de prosseguimento da sobrevivência no planeta. Cabe, pois, ao cidadão exercer sua cidadania planetária, no sentido ateniense do termo, em que a cidadania é o direito da pessoa em participar das decisões nos destinos da cidade, aqui do planeta, através da *Ekklesia* (reunião dos chamados de dentro para fora) na *Ágora* (praça pública, onde se discutia para deliberar sobre decisões de comum acordo). Dentro dessa concepção participativa da democracia grega, pretende-se fazer breve estudo sobre a consideração que as políticas públicas municipais têm dado ao cidadão, e responder se é possível que este cidadão deixe de ser apenas objeto e passe a ser sujeito – papel que parece ser necessário e imprescindível para enfrentar temas como a sustentabilidade e questionar os benefícios do modelo atual de desenvolvimento.

A partir da discussão teórica do papel do cidadão, fundamentada na Teoria da Complexidade,

e posterior aproveitamento de modelos atuais de linhas estratégicas de cidades referência para fins de comparabilidade, foi possível fundamentar e apresentar resultados de forma a responder qual papel tem sido destinado ao cidadão, nas declarações de intenções dos gestores municipais, bem como sob quais influências de modelos epistemológicos e de desenvolvimento se encontram tais políticas públicas.

Teoria da complexidade

O lugar do cidadão

Diante das pluridimensões e suas interações na atualidade, que compõem o universo das relações coletivas, sobretudo quando se coloca à mesa temas da discussão contemporânea, como o da sustentabilidade, desdobrado pelos interesses globais, regionais, locais e pelos efeitos indesejáveis do modelo de desenvolvimento, pensar o lugar do cidadão nas intervenções na realidade coletiva, mais do que uma tarefa complexa, exige admitir um novo conjunto de atribuições e até de posicionamento por parte dele, como na participação moldada 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.

Em geral, as intervenções na realidade se fazem por políticas públicas, tradução aproximada dos anseios sociais. Anseios que não podem bastar-se nos interesses do homem para evitar traços egoístas, principalmente quando entende que o planeta é a casa do homem e a natureza existe para lhe subsistir, como 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.

Do que se entende que o lugar do cidadão nas políticas é de defesa de interesses do coletivo, através de participação efetiva na esfera pública, mas com força transformadora a partir do diálogo.

Além do anseio social e da discussão, esse espaço de diálogo 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. Essa reconciliação exige um vetor responsável, possivelmente o cidadão, e 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 não resolvidos, no específico, e no geral vai de forma contrária ao fluxo rumo a um caráter civilizatório, já que ao ignorar as assembleias representativas nas quais os interesses dos não humanos são defendidos, está-se optando pela barbárie.

De acordo com Morin (2005a, 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”. Nesse sentido, a partir da focalização no ser, no indivíduo e suas necessidades, pode-se

encontrar respostas para as soluções coletivas. Dessa forma, políticas públicas que queiram enfrentar de modo efetivo a questão posta precisam contemplar a natureza complexa desses sistemas, de características adaptativas, assim como estimular a participação do cidadão nessa nova ótica, pois é a partir dele, de seus anseios e do seu local de moradia que surgem os insumos indispensáveis a serem absorvidos nas políticas. Como afirma Dowbor (2004, p. 8),

de forma geral, buscamos hoje articular o Estado, o mundo empresarial e a sociedade civil, visando a 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.

Nesse sentido, o lugar do cidadão nas políticas públicas é central, tornando-se responsável por orientar o processo e articular, segundo os interesses coletivos, intervindo na realidade social. Ao longo da história, coube ao Estado administrar as relações públicas, por meio de normas e políticas, firmando os compromissos com base em planos, programas e projetos que precisariam encontrar os interesses e orientar as ações públicas para o desenvolvimento local e do coletivo. Configurou-se, assim, uma simbiose cidadão-Estado de forma equilibrada, com o resgate da vontade popular efetiva, colhida a princípio frente a frente, e depois substituída por indicadores e números e, na maioria dos casos, pelo saber técnico. Essa mudança ajudou a causar alterações decrescentes nos níveis de participação do cidadão no ciclo das políticas públicas, desfigurando assim o lugar de ator principal, a ponto de questionar-se, hoje, se não é uma utopia reconsiderá-lo em seu verdadeiro papel.

Para alterar esse letárgico cenário, houve no mundo e em segmentos da sociedade o surgimento

da fase do diálogo e da reflexão, que se aproxima do que Beck (2006) chama de modernidade reflexiva. Esse movimento torna multidimensionais as discussões, pressionando o *status quo*, ao refletir e reconsiderar o papel principal do cidadão neste campo, especialmente no quesito pressão sobre o Estado para respostas. A esse 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. Isso ampliou espaços de participação como os orçamentos participativos e os Conselhos de Políticas Públicas, mas ainda está longe de reconhecer de forma concreta o lugar do cidadão nas políticas públicas.

Deve-se destacar que é possível, desde que a reflexão aconteça em níveis crescentes dentro da sociedade, que esse papel principal venha a ser exigido pelo cidadão, de maneira urgente, como enfatiza o conceito de sociedade de risco de Beck (2006), um estágio da modernidade em que os perigos produzidos no curso do desenvolvimento da sociedade industrial se fazem dominantes. E por causa disso haverá necessidade, então, de buscar as novas soluções sociais a partir dessas reflexões, que contemplam discussões sobre os riscos que essa própria sociedade desencadeia em seu caminho para o desenvolvimento, abrindo com isso a possibilidade de orientar um processo que poderia servir para articular uma transformação social sistêmica a partir da extensão ecológica da democracia.

No entanto, para esse novo cenário vislumbram-se dificuldades de consenso, em decorrência da operacionalização desse papel do cidadão, motivadas pelos baixos índices de participação da sociedade; da dualidade Estado e sociedade civil, que induz a que sejam pensadas em instâncias diferentes as políticas, apresentando-as compartimentadas; e ainda das insuficiências ao diálogo apresentadas pelas políticas públicas. Nesse sentido, deve-se analisar de forma mais profunda o campo dessas últimas.

As políticas públicas

Dominam o universo atual das políticas públicas os modelos verticalizados, a exemplo das ciências separadas por especialização e que se agrupam de maneira setorial. Essa maneira técnico-setorialista de se estruturar sofre influência, em sua

origem, do cartesianismo e da racionalidade instrumental. Também pode 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.

O paradigma cartesiano dominante deu origem a políticas públicas com características unidimensionais, reducionistas e impositivas, em geral desconsiderando o papel do cidadão e suas interações no processo. Segundo Matus (2005, p. 55), essa abordagem apresenta dificuldades na ação social:

a relação entre a teoria e a prática exige um salto teórico que só pode ser realizado no plano da própria teoria. Esse salto provém do fato de que a prática social é alimentada por teorias departamentais unidimensionais construídas sob o prisma das ciências tradicionais, com fronteiras estreitas impostas por motivos analíticos. Só que a própria prática não tem fronteiras. Tem somente um foco dominante guiado por um propósito. Não tem departamentos nem reconhece faculdades universitárias. Opera sobre uma unidade limitada pelo todo, é multidimensional, global e encabeçada por atores sociais pouco objetivos, comprometidos com seus projetos e apaixonados por metas e crenças. A prática social atravessa todos os departamentos das ciências tradicionais e combina razão com a paixão.

Então é possível identificar um problema, quando o fruto dessa configuração departamentalizada, em que cada política setorial vai em busca de seu próprio interesse, desenvolve 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 fluidas indefinidas, nas fronteiras dos setores ou entre as políticas setoriais que não serão atingidas por metodologias disciplinares clássicas e habituais.

É importante ter 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; é preciso analisar também as inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos tradicionais da ciência política. Com isso, é preciso considerar os efeitos nocivos herdados das ciências, que, de acordo com Morin (2005b, p. 73), originam erros e incertezas. 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, 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.

O trecho parece revelar como as influências do campo epistemológico que origina as políticas podem provocar alterações nas estruturas das organizações e, com isso, contribuir para a formação dos erros e insuficiências.

As insuficiências dos modelos de gestão pública não se diferenciam das apontadas para o seu modelo epistemológico, como esperado, por estar se analisando um campo onde há predominância da racionalidade cartesiana. Para complementar a discussão, é oportuno entender quais as dificuldades enfrentadas no modelo atual que podem ser demonstradas no Quadro 1, 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. O quadro original de Stacey (apud MARIETTO et al, 2006) restringe-se às duas primeiras colunas; a terceira coluna foi elaborada a partir desta pesquisa, sobre a práxis da gestão pública.

Quadro 1 - Modelos de componentes estruturais de organizações

(continua)

Características de uma estrutura tradicional	Características de uma estrutura com referências do caos e complexidade	Características das estruturas que influenciam as políticas públicas
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 as 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

Quadro 1 - Modelos de componentes estruturais de organizações

(conclusão)

Características de uma estrutura tradicional	Características de uma estrutura com referências do caos e complexidade	Características das estruturas que influenciam as políticas públicas
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 e a realização de propósitos prévios	Estratégia emergente espontaneamente do caos, das mudanças e contradições, através do 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 (apud MARIETTO et al., 2006, p. 12)

As influências destes fatores para a política pública precisam estar assimiladas, uma vez que se pretenda desenvolver ações que possam transformá-la, de maneira substantiva, de forma a tornar sua interface mais amigável à participação cidadã, o que corresponde em grande parte aos desafios dos estudiosos dessa teoria para tornar a complexidade paradigmática. Contribuirá para o entendimento do problema questionar o modelo ideal do conhecimento científico, que se sustenta por quatro princípios: ordem, separação, redução e validade absoluta da lógica clássica. Na perspectiva de Morin (2007, p. 559-560):

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 setorializadas, 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.

Pode-se dizer que, no campo das políticas públicas, a grande questão 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” (MORIN, 2007, p. 560). É preciso interpretar o *status* atual de tais princípios, que subsistem há mais de três séculos, dando conta de que as insuficiências levantadas o foram à custa de muito diálogo. Assim,

O princípio de ordem não morreu, é preciso integrá-lo no diálogo surgido do processo ordem-desordem-organização.

O princípio da separação não morreu, mas é insuficiente. É preciso separar, distinguir, mas também é necessário reunir e juntar.

O princípio da redução encontra-se morto, porque jamais chegaremos ao conhecimento do todo a partir do conhecimento dos elementos de base.

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).

Dos argumentos extraídos da Teoria da Complexidade, é possível destacar a necessidade do diálogo a partir da separação e distinção, e admitir a possibilidade de reunir e juntar e de transgredir, em certos casos. No entanto, sem reduzir e nem pré-julgar.

É preciso, portanto, fundamentar as ações com racionalidade e não com racionalização, para se evitar as reduções, e ao admitir que o sujeito seja determinante no objeto, sobretudo nas políticas públicas, deve-se considerar que o cidadão é o ator adequado para ser o interlocutor do coletivo.

Metodologia

Este artigo caracteriza-se como resultado de uma pesquisa qualitativa, exploratória quanto a seus objetivos, e bibliográfica e documental quanto aos procedimentos técnicos.

A pesquisa foi desenvolvida em 2007 e realizada em três etapas de coleta e análise de dados. A primeira etapa permitiu a estruturação da pesquisa e foi subdividida em duas partes. A primeira foi dedicada à pesquisa bibliográfica e documental, possibilitando traçar um panorama teórico sobre a esfera pública, a Teoria da Complexidade e as políticas públicas. Na segunda parte, realizou-se pesquisa em páginas eletrônicas da internet com o objetivo de coletar modelos de linhas estratégicas em sítios das cidades. Inicialmente foram levantados dados de 200 cidades.

Desse montante, chegou-se a uma amostra final de 40, chamada de “cidades referência”. Escolheram-se preliminarmente cidades ibero-latinoamericanas, por apresentarem certa aproximação cultural (Quadro 2).

Num segundo momento, foram selecionadas as cidades que se traduziram em linhas estratégicas diferenciadas, aqui entendidas como declarações diferentes das tradicionais setorizações (saúde, educação, obras, administração, etc.), incluindo, por fim, 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 (Quadro 3).

Quadro 2 - Cidades referência

Aracaju	João Pessoa
Barcelona	Macapá
Belém	Maceió
Belo Horizonte	Manaus
Boa Vista	Monterey
Bogotá	Natal
Brasília	Palmas
Bucaramanga	Porto Alegre
Buenos aires	Porto Velho
Campinas	Recife
Campo Grande	Rio Branco
Cruzeiro do Sul	Rio de Janeiro
Cuiabá	Salvador
Curitiba	Santiago
Durango	São Luis
Florianópolis	São Paulo
Fortaleza	Sevilha
Gal. San Martin	Teresina
Gijón	Vitória
Goiânia	Medellin

Fonte: SOCHER, 2008, p. 177.

Quadro 3 - Linhas estratégicas

Dimensões	
Complexa	Econômica
Social	Urbana
Ambiental	Segurança
Espacial	Conhecimento
Política	Mobilidade
Institucional	

Fonte: SOCHER, 2008, p. 177.

A segunda etapa consistiu na identificação de variáveis constantes na fundamentação da esfera pública, tais como:

- a) Contemplação, animado (com alma), valores, cuidado, nova cadência, cooperação, perduração, inclusão e caráter civilizatório, evidenciados na fundamentação sobre o paradigma da contenção;
- b) 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;
- c) Diálogo, consenso, perplexidade, consulta, espaços, legitimidade, controle social, voz do coletivo, possibilidade de escolhas, fatos + valores, natureza + social.

A terceira etapa consistiu em comparações e análises com base nos resultados obtidos nas fases anteriores. Foi feita a tabulação dos resultados obtidos na pesquisa de linhas estratégicas das cidades referência e organizados em tabelas, de maneira a permitir a verificação das relações que guardam com as categorias teóricas. 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. Por fim, a interpretação dos

dados foi realizada com base na análise de conteúdo por temas (BARDIN, 1997).

Na sequência, apresentam-se as categorias e as triangulações possíveis.

Resultados da pesquisa

As cidades referência foram selecionadas, a partir de um universo maior, por se apresentarem por meio de sua estratégia, dentre outras que destacam os seus programas setoriais. 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, apresentando certa flexibilidade. No entanto, essa 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.

As linhas estratégicas manifestam o respeito ao futuro de uma organização ou, neste caso, de uma cidade, mostrando vitalidade. E pode catalisar a solidariedade, pré-requisito para trabalhos em equipe interdisciplinares, por meio de sua dimensão metafórica.

Na compilação inicial por afinidade semântica das linhas estratégicas, efetuaram-se agrupamentos e posteriores denominações, conforme a dimensão predominante identificada: dimensão complexa; dimensão social; dimensão ambiental; dimensão espacial; dimensão política; dimensão

institucional; dimensão econômica; dimensão urbana; dimensão segurança; dimensão conhecimento e dimensão mobilidade. Essa categorização apresentou concordância com as dimensões do discurso atual do desenvolvimento sustentável, o que pode evidenciar a preocupação com este tema nos discursos municipais.

Foi possível identificar que algumas linhas estratégicas ultrapassam a organização setorial pelo fato de englobar várias dimensões, outras visões, disciplinas e abordagens complexas em sua composição, como: oportunidade para as pessoas; impulsionar o desenvolvimento integral; trato humano com oportunidade para todos; desenvolvimento humano e cidadania; 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.

Da categorização apresentada no Quadro 4, pode-se inferir que os gestores parecem estar preocupados em manifestar respostas quanto à participação social, fato que se legitima se considerarmos a soma de frequências das categorias “consulta” e “diálogo”. Destaca-se ainda a categoria perplexidade, que agrega discursos necessários ao combate dos efeitos indesejáveis da sociedade industrial, que consomem valores relevantes do montante dos orçamentos municipais e, assim, sendo coerente com o grande número de políticas públicas, instituídas com o discurso de reforço do estado de bem-estar social, e para conter os efeitos colaterais indesejáveis do desenvolvimento econômico.

O destaque negativo dessa 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.

O Quadro 5 apresenta os fatores de destaque na análise do conteúdo conforme as fundamentações da teoria da complexidade que 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 4 - Categorização segundo a teoria da esfera pública

Categoria	Freq.	Linha estratégica
PARTICIPAÇÃO	9	Inclusão social e cidadania; direitos de cidadania e segurança urbana; promover e 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, garantindo 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: SOCHER, 2008, p. 154.

Quadro 5 - Categorização segundo a Teoria da Complexidade

Categoria	Freq.	Linha estratégica
EFEITOS COLATERAIS (VÍNCULOS DE RISCO)	7	Segurança e mobilidade; direitos de cidadania e segurança urbana; seguridade 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
RELIGAÇÃO DOS SABERES	3	Cultura, educação e bem-estar social; cidade do conhecimento; formação e melhoria de 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: SOCHER, 2008, p. 155.

Sob o ponto de vista do paradigma da contenção (Quadro 6), a análise de conteúdo aponta destaque para a inclusão traduzindo os discursos participativos, do desenvolvimento sustentável e até algum caráter civilizatório, que, sendo posto em prática possibilitará reflexão. No entanto, fica caracterizado que nenhuma linha estratégica colocou-se positivamente em busca de uma nova cadência, o que pode refletir que prevalece ainda a hegemonia conquistadora, com larga vantagem,

em oposição aos freios necessários ao desenvolvimento econômico.

Das três categorizações pode-se inferir que o discurso de intenção dos gestores, por meio de suas linhas estratégicas nas cidades pesquisadas, é com a preocupação no desenvolvimento de políticas que possibilitem a participação do cidadão; em desenvolver ações de solução diante dos efeitos nocivos do ciclo econômico e, também, manifestações de acordo com o discurso do desenvolvimento sustentável.

Quadro 5 - Categorização segundo a Teoria da Complexidade

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 integra; 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: SOCHER, 2008, p. 156.

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, em que os gestores, suas políticas e correspondentes orçamentos concentram seus esforços em desenvolver soluções para reparar os males causados por essa mesma sociedade, em vez de combater as causas com políticas reflexivas, em um trabalho de “remediação” instrumental, no qual 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, o que parece inteligível por causa de 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 análise deve-se à identificação, em linhas estratégicas de várias cidades, da crescente importância da reflexão sobre o tema. Dessa forma, a análise do conteúdo do discurso dos gestores públicos, traduzido por linhas estratégicas das cidades, dá uma ideia do que se está desenvolvendo e de que maneira deve-se esperar a abordagem das políticas públicas que lhes virão corresponder.

Considerações finais

A teoria discutida procurou levantar aspectos e aplicações contributivos para complementar o paradigma cartesiano, dominante no campo das políticas públicas municipais, assim como para enfrentar suas insuficiências e reconsiderar o cidadão como ator principal da esfera pública.

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 apud 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 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.

Então se espera ter alcançado o objetivo proposto por esta pesquisa, ao levantar aspectos contributivos para utilização nas endoestruturas do Estado, pretendendo-se com isso trazer embutidas nas políticas públicas os ares de reconsideração do cidadão participativo e determinante na esfera pública, e 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 da sociedade civil organizada.

Dentre as várias faces que determinam complexidade também em si e que interferem no processo das políticas públicas, destacam-se a macroestrutura, o processo orçamentário, os fatores políticos, os aspectos da cultura política e o fatores conjuntural-históricos, porque desafiam as condições para a adoção de estratégias integradoras eficazes.

A intenção foi buscar aspectos exteriores relevantes que possam melhorar a qualificação do gestor, ou pelo menos causar nele certa perplexidade. 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. Se por um lado é uma ínfima contribuição, um fragmento, dentro dos desafios desse 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, faz-se necessário uma política que saiba integrar “a incógnita do futuro do mundo; a aposta; a estratégia; um conhecimento pertinente e vise a reformar as relações entre os seres humanos” (MORIN, 2005b, p. 87). Como a visão mecanicista transferiu para as políticas 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. Alguns exemplos demonstraram existir, ainda que de forma insipiente, a possibilidade de uma abordagem alternativa fundamentada pela superação da burocracia, inclusão da racionalidade substantiva, de um modelo racional de gestão, pela utilização das linhas estratégicas, inclusão de visão de futuro e a religação dos saberes.

Considerando como uma tarefa extensa e complexa para efetivar-se no 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, pode-se afirmar que existem apenas sinais indicadores de que o verdadeiro lugar do cidadão nas políticas públicas, como sujeito e não como objeto, algum dia poderá deixar de ser uma utopia.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2006.
- DOWBOR, L. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. 2004. Disponível em: < <http://dowbor.org/04infocid.doc> >. Acesso em: 20 mar. 2007.

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.

LATOUR, B. **Políticas da natureza**: como fazer ciência na democracia. Bauru: EDUSC, 2004.

LUNA, R. B. de. **Integração horizontal de ações governamentais**. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

MARIETTO, M. et al. Teoria do caos: uma contribuição para a formação de estratégias. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ENANPAD, 2006.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005a.

_____, E. **O método 6: ética**. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005b.

_____, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MORIN, E. (Org). **A religação dos saberes**: O desafio do século XXI. Jornadas temáticas idealizadas e dirigidas por Edgar Morin. Tradução e notas de Flávia Nascimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOCHER, P. R. **Políticas públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública**. 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – Faculdades Associadas de Ensino, Curitiba, 2008.

Para mais informações, consultar os sites das cidades seguintes:

<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/>

Recebido: 01/03/2010
 Received: 03/01/2010

Aprovado: 06/05/2010
 Approved: 05/06/2010