

O Cidadão nas Políticas Públicas: Realidade ou Utopia?

Paulo Roberto Socher

Osmar Ponchirolli

José Edmilson de Souza-Lima

Sandra Mara Maciel-Lima

Resumo

O artigo se propõe a 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 linhas estratégicas municipais. Por meio de pesquisa qualitativa e exploratória conclui que, na maioria das experiências de políticas públicas analisadas o cidadão, quando é levado em consideração, ocupa posições secundárias. Do ponto de vista teórico, isto se deve ao fato de predominar 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 if considers to identify in the fields of the public sphere, the public politics and the theory of the complexity elements that take the public politics to reconsider the citizen as principal actor of the public sphere, verifying evidences of its use in strategical lines of the cities. By means of research qualitative and exploratória

concludes that, in the majority of the experiences of public politics analyzed the citizen, when is taken in consideration, it occupies secondary positions. Of the theoretical point of view, this if must to the fact predominate in the processes of elaboration of the public politics, linear, instrumental and exculpatory rationalities, in detriment of nonlinear and opened rationalities to the yearnings of the citizens.

Key Words: Public politics; 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 da esfera pública, 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 frente apoiada na tecnocracia e determina os rumos para o progresso construído de acréscimos constantes de produção e consumo. E os efeitos nocivos, que neste processo vêm vinculados, 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 exercitar sua cidadania planetária, no sentido ateniense do termo, onde 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 desta 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 destas. 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.

1 Teoria da Complexidade

1.1 O Lugar do Cidadão

Diante das pluridimensões e suas interações na atualidade, que compõe 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 tarefa complexa exige admitir um novo conjunto de atribuições e até de posicionamento, por parte deste, 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 ou consensada 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, 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 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 assembléias representativas onde 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”. Permitindo inferir que é a partir da focalização no ser, no indivíduo e suas necessidades, que começam as respostas para as soluções coletivas. Então desta forma, políticas públicas que queiram enfrentar de modo efetivo a questão posta, precisam contemplar a natureza complexa destes sistemas, de características adaptativas. E também precisariam estimular a participação do cidadão nesta 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 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.

Então também decorre que, o lugar do cidadão nas políticas públicas precisaria ser entendido como papel de ator principal, o responsável por orientar o processo e articular, segundo os interesses coletivos, todos os atores envolvidos nos processos de efetivar direitos intervindo na realidade social. Como, ao longo da história coube ao Estado administrar as relações públicas, por meio de normas e políticas, firmando os compromissos através de planos, programas e projetos que precisariam encontrar os interesses e

orientar as ações públicas para o desenvolvimento local e do coletivo. Configurando uma simbiose cidadão-estado de forma equilibrada, onde há o resgate da tradução da vontade popular efetiva dentro destas, pois a mesma, a princípio colhida frente a frente, depois foi sendo substituída por meio de indicadores e números e, na maioria dos casos pelo saber técnico. O que ajudou a causar alterações decrescentes nos níveis de participação cidadão no ciclo das políticas públicas e desfigurando o lugar do ator principal, a ponto de questionar-se, hoje, se não é uma utopia reconsiderá-lo em seu verdadeiro papel.

Para alterar este letárgico cenário, de forma recente que coincide com o que Beck (2006) chama de modernidade reflexiva, houve no mundo e, em segmentos da sociedade o surgimento da fase do diálogo e da reflexão. E torna multidimensionais as discussões, pressionando o *status quo*, necessariamente ao refletir e reconsiderar o papel principal do cidadão neste campo, especialmente no quesito pressão sobre o Estado para respostas. 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. Isto 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 este papel principal venha a ser exigido pelo cidadão, de maneira urgente, como enfatiza o conceito de sociedade de risco de Beck (2006), 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 destas reflexões, que contemplam 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.

No entanto para este novo cenário, vislumbram-se dificuldades de consenso e em decorrência de operacionalização deste papel do cidadão, por causas como, dentre outras, os baixos níveis 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 as insuficiências ao diálogo apresentadas pelas políticas públicas. Deve-se então analisar de forma mais profunda o campo das políticas públicas.

1.2 As Políticas Públicas

Dominam o universo atual das políticas públicas os modelos verticalizados, a exemplo das matérias das ciências separadas por especialização, que se agrupam de maneira setorial. Esta 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 autores, como Matus (2005, p.55) esta abordagem apresenta dificuldades na ação social:

No jogo social, pelo contrário, 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 desta 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 fluídas 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 isto 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 isto contribuir para a formação dos erros e insuficiências. A partir da comparação das principais características de cada estrutura de acordo com o campo da epistemologia (QUADRO 1), é possível um exercício da aproximação e das dificuldades para a admissão do cidadão nesta interação.

Quadro 1 – Modelos de Componentes Estruturantes de Organizações

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	Mudança: aspirações	Busca de mudanças e

intenção única em toda a organização, uma imagem da situação futura.	múltiplas, ambíguas e dispersas.	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 dependentes 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 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 (citado por Marietto, 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 desta 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. Como sintetizam as análises de Morin (2007, p. 559-560), as quais se podem acrescentar as características similares do campo das 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.

Do resultado desta análise se pode dizer que no campo das políticas públicas, como na concepção de Morin (2007, p.560) 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”. E interpretar 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).

Dos argumentos extraídos da teoria da complexidade é possível destacar 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 sem 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.

Ao identificar-se então neste campo a utilização do modelo causa-efeito, responsável por uma série de insuficiências, e sendo possível identificar pelas palavras de Lecourt (citado por Morin 2007, p.495) que é próprio deste modelo:

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.

Para ultrapassá-las é preciso buscar uma nova abordagem que alargue a atual e reconsidere o cidadão como ator principal da esfera pública, para dar vez e voz ao coletivo. Restando levantar as insuficiências das políticas lineares, como no argumento de Vasconcelos (2004, p. 101):

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. Há a ignorância da transformação dos fins em meios. Há inconsciência do problema do erro e da ilusão em política.

Portanto, há necessidade de 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.

2. Metodologia

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

Com base no levantamento bibliográfico foi possível traçar um panorama teórico sobre a esfera pública, a teoria da complexidade e políticas públicas. Por meio de pesquisa em páginas eletrônicas da internet foi possível coletar intenções dos gestores públicos para

modelos de linhas estratégicas de 200 cidades. Adotando os critérios da análise de conteúdo sobre as intenções dos gestores públicos e com base no referencial teórico, foi possível elaborar uma amostra chamada “Cidades Referência” que contempla as estratégias de quarenta cidades (SOCHER, 2008, p. 177-179) e inferir como devem se apresentar às políticas públicas destes locais.

A amostra foi construída restringindo-se primeiramente às Cidades Ibero-Latino Americanas, escolha por uma aproximação cultural, interessando reunir cidades que se traduziram em linhas estratégicas diferenciadas, aqui entendidas 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.

3. Achados de 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, 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 destruturador. 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 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. Esta 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.

Quadro 2 – 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 eqüitativo.
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).

Ao afirmar publicamente suas disposições desta forma, os gestores municipais, precisarão bem mais que o pensamento linear para embasar e construir suas 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. Na segunda fase elaboraram-se as demais categorizações, utilizando-se evidências retiradas da fundamentação teórica, para identificar tais evidências no discurso estratégico dos gestores municipais, principalmente no que tange ao estabelecimento de freios ao paradigma da conquista (QUADRO 2).

Desta análise resultou que os gestores aparentemente estão preocupados em manifestar respostas quanto à participação social, reforça esta percepção, ao se considerar a soma de freqüências 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, que consomem valores relevantes do montante dos orçamentos municipais. Guardando coerência 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 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 3 – 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, includente 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 infraestrutura 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).

Os fatores de destaque na análise do conteúdo conforme as fundamentações da teoria da complexidade, (QUADRO 3) 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 o Paradigma da Contenção

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).

Sob o ponto de vista do paradigma da contenção (QUADRO 4), 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 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, através 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 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, 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. Desta forma a análise do conteúdo do discurso dos gestores públicos, traduzido por linhas estratégicas das cidades, da uma idéia do que se está desenvolvendo e de que maneira deve-se esperar a abordagem das políticas públicas que lhes virão corresponder.

Considerações Finais

Para que uma política pública possa estar voltada para o cidadão, nas palavras de Morin (2005b, 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. 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 que o verdadeiro lugar do cidadão nas políticas públicas, como sujeito e não como objeto, algum dia poderá deixar de ser uma utopia.

Referências Bibliográficas

- BECK, U. (2006). *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- DOWBOR, L. (2004). *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*. Consultado em 20 de março de 2007, através da fonte <http://www.dowbor.org/artigos.asp>
- KAUCHAKJE, S. (2002). 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*, 1(2), 159-176. Consultado em 25 de janeiro de 2008 através da fonte <http://www.uepg.br/emacipacao/edicao02.htm>
- LATOUR, B. (2004). *Políticas da Natureza: como fazer ciência na democracia*. Bauru, SP: Edusc.
- MARIETTO, M, et al. (2006). *Teoria do Caos: Uma Contribuição para a Formação de Estratégias*. In: ANAIS ENANPAD 2006. Salvador.
- MATUS, C. (2005). *Teoria do Jogo Social*. São Paulo: Fundap.
- MORIN, E. (2005a). *Introdução ao Pensamento Complexo*. Porto Alegre: Ed. Sulina.
- MORIN, E. (2005b). *O método 6: ética*. 2.ed. Porto Alegre: Sulina.

- MORIN, E. (2006). *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. 11. ed. São Paulo: Cortez.
- MORIN, E. (2007) *A Religação dos Saberes: o desafio do século XXI*. Jornadas Temáticas idealizadas e dirigidas por Edgar Morin. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOCHER, P. R. (2008) *Políticas Públicas voltadas para o Cidadão como ator principal da Esfera Pública*. Dissertação de Mestrado em Organizações e Desenvolvimento, FAE Centro Universitário, Curitiba-PR.
- VASCONCELOS, E. M. (2004). *Complexidade e Pesquisa Interdisciplinar: Epistemologia e Metodologia Operativa*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.