

A participação e a criatividade como ferramentas de análise das políticas públicas

Participation and creativity as tools of analysis of public policies

Joselma Cavalcanti Cordeiro¹

Tomás Rodriguez Pietro Villasante²

José Luiz do Amaral Correa de Araújo Júnior³

Abstract *In the context of current globalization, important modifications of the international relations and of the ideological, technical, and cultural components in the administration of the States are expressed by non-legitimate public action principles which account for social iniquity and the weakening of the role of the State. Regardless of its political origin or ideological orientation, the economic development plans and programs exhibit a prevailing uniformity. The challenge today implies mobilizing in local capacities with the objective of changing the quality of public action through the adoption of new development strategies able to integrate new social dimensions with other mechanisms of action. One of them, the intersectoral action, demands the structural revision of the administrative and cultural frontiers of the public and private social agents as a means of making a new tentative sociopolitical arrangement. The complexity of politics, projects and programs is taken as a methodological landmark based on the following theoretical presuppositions: integrality, social networks, and sociopraxis, constructing a participative process of knowledge to a political analysis in search of a change in the approach of the sociopolitical processes, starting from local social networks.*

Key words *Globalization, Public policies, Integrality, Social networks, Sociopraxis*

Resumo *No contexto da globalização atual, importantes modificações das relações internacionais e dos componentes ideológicos, técnicos e culturais na administração dos Estados se expressam na falta de legitimidade de princípios da ação pública com consequente emergência do problema da iniquidade social e o debilitamento do papel do Estado. Os planos e programas de desenvolvimento, independente de sua origem política ou orientação ideológica, apresentam uma uniformidade imperante e o desafio atual implica a mobilização de competências locais, tendo como objetivo a mudança na qualidade da ação pública, mediante novas estratégias de desenvolvimento que integrem as novas dimensões sociais e outros dispositivos de ação. Um destes, a ação intersectorial, demanda uma revisão estrutural da fronteira administrativa e cultural dos agentes sociais, públicos e privados, como ensaio de um novo conserto sociopolítico. Toma como marco metodológico a complexidade das políticas, projetos e programas e os referenciais teóricos e metodológicos: integridade, redes sociais e a sociopraxis, construindo um processo participativo de conhecimento para uma análise de políticas na busca de uma mudança na abordagem dos processos sociopolíticos a partir das redes locais, através de uma investigação de segunda ordem.*

Palavras-chave *Globalização, Políticas públicas, Integridade, Redes sociais, Sociopraxis*

¹ Departamento de Medicina Social, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade de Pernambuco. Rua Arnóbio Marques 310, Santo Amaro. 50100-130 Recife PE. cordeirojc@hotmail.com

² Departamento de Sociologia II, Universidade Complutense de Madri.

³ Departamento de Saúde Coletiva, Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Fiocruz.

Introdução

As políticas públicas, com o intuito de nortear soluções para a problemática social, compreendem estratégias de grande relevância para o enfrentamento das necessidades e o desenvolvimento de ações sistemáticas que serão institucionalizadas para esse fim e estruturadas numa rede de determinantes que delinearão os caminhos a serem trilhados. Nesse contexto, diversos atores entram em cena, com diferentes interesses e poder de barganha político-econômico, como também a negociação de concepções de mundo, estratégias de ação e campos de luta por direitos e deveres sociais. É uma disputa de saberes e interesses travada no campo político, permeada por aspectos socioeconômicos e culturais.

Porém, no contexto de globalização atual, importantes modificações das relações internacionais e dos componentes ideológicos, técnicos e culturais, na administração dos Estados, expressam-se na falta de legitimidade de princípios da ação pública. Os planos e programas de desenvolvimento, independente de sua origem política ou orientação ideológica, apresentam uma uniformidade de métodos e estilos de trabalho, fórmulas e procedimentos globais. As práticas são fortemente setorializadas, limitando o desenvolvimento de programas integrados, gerados mediante contexto local. Neste, a demarcação metafórica da nação e sua administração nacional está emergindo como uma barreira, já que esta mudança não se realiza por decreto, mas como um complexo processo de mudança cultural¹. O termo globalização, sociedade global ou sistema mundo não aponta necessariamente para o fim da política; todavia, é uma saída política enquanto marco categórico do Estado nacional, diferenciado dos demais, por se caracterizar como um processo de transformação, nas condições e relações sociais, que surgem em consequência das profundas mudanças nos diversos setores, como o da informática, dos meios de comunicação e o novo perfil que este desempenha na construção da identidade coletiva, das novas condições de acessibilidade ao sistema mundial de transportes, da mundialização da economia financeira, segundo a exposição da economia nacional aos irracionais movimentos das bolsas do planeta, das novas concepções semânticas atribuídas à ideia de cidadania, nos vínculos de identidade com os quais opera a atual geração dos blocos político-econômicos².

Neste contexto, ações intersetoriais como prática sistemática emergem como pertinentes,

bem como método adequado, mediante as quais se geram ações de produção de informação integral, práticas transdisciplinares e articulação de atores para a intervenção de um determinado fenômeno sustentável, consonante uma readequação dos limites institucionais centralistas das administrações nacionais¹.

No Brasil, o discurso da sustentabilidade ainda é pouco disseminado na literatura e nas práticas de um modo geral, mas, com a sua crescente difusão, no contexto de um mundo globalizado, marcado por relações entre as esferas locais e globais e por relações de dependência político-cultural entre países de primeiro e terceiro mundo que integram o sistema mundial, se recomenda a análise de seus significados e a avaliação de suas contribuições. Assim, pergunta-se, neste mundo globalizado, como as políticas públicas podem constituir fator de integração das instituições sociais? Como construir a integralidade, necessária à sustentabilidade de uma política, através de uma posição epistemológica da complexidade?

Neste artigo, propõe-se a realização de reconstrução do conceito de integralidade no marco das metodologias implicativas, desde a epistemologia da complexidade, com a sociopraxis, elaborando um processo participativo de conhecimento e de ação integral para uma análise criativa de políticas, em concordância com uma investigação de segunda ordem.

Globalização, política pública e sustentabilidade

Villasante³ assume que, dependendo dos seus intercâmbios, objetos tomados como capital, sujeitos como poder, mensagens como saber e tempo como história, podem tornar-se problemáticos devido a sua acumulação, tendo em vista que podem originar, desta forma, as doze pragas que estruturarão a análise da mundialização ou globalização e respectivos sintomas, enfrentados como bloqueadores dos processos a serem trabalhados socialmente. Assim, as pragas, relacionadas ao habitat e suas histórias, mostram a nossa relação com a natureza, a nossa forma de habitar os espaços onde vivemos, bem como os hábitos em função dos riscos organizados, do petróleo, da alimentação e da saúde. Expõem-se aquelas relacionadas ao trabalho, enquanto expressão da vinculação da economia com o trabalho e suas possíveis consequências, o aumento da pobreza e as superpopulações e a

economia financeira que se contrapõe à produtiva, etc. As pragas que estão ligadas ao poder, a forma como nos organizamos e nos relacionamos entre os humanos, a vivência da violência social cotidiana, as guerras não declaradas e os estilos que carecem de democracia na condução das políticas, ou os poderes da democracia das minorias e, por fim, as pragas ligadas ao ato de fomentar cultura, ou seja, as patentes das culturas, a cultura da informação, como também as culturas e os valores perdidos, etc.

A compreensão objetiva e subjetiva desses processos de esgotamento do modelo de desenvolvimento, experimentado nas últimas décadas, e a necessidade de uma nova concepção, possibilitam a análise e a diferenciação do entendimento sobre o processo de desenvolvimento sustentável, como expressão dominante no debate que envolve as questões de meio ambiente e de desenvolvimento social num sentido mais amplo.

Ao se referir à noção de sustentabilidade, é importante considerar que se trata não somente das fontes de recursos físicos, humanos e financeiros necessários à execução de políticas e de suas ações, conforme a visão oficial. Sustentabilidade, neste contexto, significa o apoio, a base, o suporte político fundamental ao reordenamento desses recursos tão indispensáveis.

Assim, um ponto considerado essencial é o que se refere à decisão sobre as responsabilidades, estratégias e método para se obter tal desenvolvimento, que se sintetiza em três visões básicas: a de mercado, a estadista e a comunitária, que, por sua vez, resumem-se em duas grandes matrizes interpretativas, sobressaindo-se como tipos ideais.

Sob o enfoque da visão comunitária, considera-se que as organizações da sociedade civil devem ter papel predominante na transição para uma sociedade sustentável, em que se concebe que, sem democracia e participação social, não há desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a visão interpretativa se coloca como um contradiscurso à versão oficial, que pode ser interpretada como uma concepção complexa ou multidimensional de sustentabilidade integrante de um conjunto de dimensões da vida individual e social. Esta matriz, politicamente, tende a considerar que a sociedade civil organizada deve ter um papel predominante na transição para a sustentabilidade social, não credita confiança na capacidade do mercado enquanto alocador de recursos e prioriza o preceito de equidade social, identificando-se com os princípios da democracia participativa⁴.

As definições sobre “políticas” historicamen-

te variam e dependem de uma percepção transestorial ou setorial das condições em que elas serão aplicadas. A abordagem setorial está centrada na premissa de que aspectos particulares de atividade humana separados receberão atenção segmentada e em diferenciadas esferas, como educação, saúde, habitação ou assistência social individual para atuação de profissionais isolados. A abordagem transestorial adota uma visão incluyente e integrada aos temas mais amplos, dentre os quais se fazem presentes as preocupações setoriais arraigadas à questão social em detrimento de intervenções puramente econômicas, que são vistas como determinantes complementares do desenvolvimento humano. Esta questão requer formas de intervenção mais efetivas, que não se podem restringir aos limites dos setores, face à natureza das necessidades e principalmente pela complexidade de seus determinantes⁵⁻⁷.

As políticas públicas saudáveis se diferenciam por que possibilitam intervenções na realidade, organizadas pela sociedade e viabilizadas pelo Estado, governo e instituições públicas e outras que enfatizam proposições e ações que oportunizem uma mudança social amparada numa vida com qualidade. Conseqüentemente, isto demanda uma série de atividades relacionadas e intencionalmente direcionadas à obtenção de um impacto positivo sobre a saúde dos que serão atingidos, tendo como finalidade o bem-estar, a emancipação e o desenvolvimento saudável, ainda que se expressem por intermédio de dimensões econômicas, políticas, sociais, ideológicas e culturais⁵.

Assim, a qualidade do que se planeja depende tanto de suas próprias condições de projeto, quanto de suas relações com o entorno em que está inscrito, ou seja, de sua sustentabilidade, entendida, neste contexto, não só como técnica, que disponibilizará a manutenção das futuras gerações, e política, que se promove com a inclusão da população para que se sustente o projeto, as que se dispõem ao processo de readaptação a futuras situações ambientais e sociais³.

No campo da operacionalidade, a sustentabilidade é o grau mais elevado para que se proceda a uma boa avaliação de cada projeto, mediante a mudança que se constitui critérios a cada geração. E, para isto, os fóruns cívicos evidenciam-se como um bom exemplo para que se realize o seguimento com indicadores e índices locais e adaptáveis, cuja participação da sociedade seja efetiva. Para tanto, a melhor concretização, nesse terreno, é estabelecer comparações e seguimentos dentro de cada projeto e localidade e não entre localidades distintas. Os critérios devem ser

renovados em fóruns cívicos, em período também determinado, mantendo alguns índices de comparação interna e também introduzindo novos aspectos, que não estão previstos, quando do início do projeto^{3,8}.

Configura-se, assim, a pesquisa como uma das tarefas estratégicas às pessoas interessadas numa mudança paradigmática, quando se relaciona, seleciona e multiplica o potencial positivo dessas experiências já existentes, na resposta aos problemas então discutidos. Por este lado do prisma, a presença da relação de interdependência que articula qualquer sistema setorial ao sistema social global, proporcionando a exploração das sinergias capazes de promover experiências de vida e uma sociedade mais integrada e saudável, provoca a discussão das redes sociais e de seus conjuntos em ação como outra categoria de eleição a ser desenvolvida, com o objetivo de subsidiar o trabalho ora proposto.

A política local e a construção do conceito de integralidade

Faz-se mister diferenciar política integral daquelas que, em princípio, caracterizam-se pela gestão compartimentalizada de problemas, pela problematização setorializada, por desenhos de intervenção fragmentária e pela debilidade de coordenação entre os diferentes atores envolvidos. Assim, justamente nos governos locais é que essa fragmentação se faz mais presente, quando as ações se territorializam e onde, finalmente, se encontram com os seus beneficiários^{9,10}.

Alguns estudos¹¹⁻¹⁴ explicitam que, desde a década de noventa, na América Latina, delineia-se um paradigma de política social cuja expressão prática é um determinado modelo de gestão pública que explana este perfil atual das políticas públicas.

No entanto, para Coraggio¹³, este paradigma se caracteriza como “novas políticas sociais” (NPS), impulsionadas fundamentalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, forjadas no marco de modelos e critérios macroeconômicos de vertente neoclássica e em um programa político de reengenharia institucional, amistoso para o mercado. Neste, emprega-se gestão em vez de planejamento, incorporando a retórica da participação, muitas vezes, como fator de redução de custos, como trabalho voluntário ou não remunerado. A avaliação centra-se em resultados, em critérios de custo/eficiência e se enfatizam a descentralização

e a terceirização de serviços sociais para organismos intermediários ou organizações não governamentais (ONG). Setores prioritários para as NPS, como a saúde pública e a educação, são submetidos igualmente a critérios de eficácia próprios das empresas, que não são avaliados pela qualidade de seus processos, mas por seus resultados, tendo como exemplos, no Chile, a prova SINCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación)¹⁵, que consiste na aplicação de uma prova, em âmbito nacional, uma vez ao ano, a todos os alunos; no Brasil, configura-se o provão como o exame nacional de cursos (ENC-Provão)¹⁶, aplicado aos formandos, no período entre 1996 a 2003, cujo objetivo consistia na avaliação dos cursos de graduação da educação superior, a fim de medir os resultados do processo de ensino-aprendizagem.

Como parte constitutiva do ajuste fiscal estrutural do Estado, em sua redefinição de relação de subordinação ao mercado, o objetivo estratégico das NPS é a criação de um mercado de programas sociais em que múltiplas iniciativas possam competir por recursos e clientes/beneficiários. Exemplificando, podemos citar a privatização dos serviços públicos e sua conversão em negócios privados, nos quais a política social se limita a induzir subsídios cruzados a quem não pode pagar pelos serviços considerados indispensáveis, administrando-os de tal modo que o enfoque direciona-se à assistência nutricional, habitacional e de saúde. A expressão do mínimo de que resulta essas ações acontece nos sistemas de seguridade social, nos quais a fixação do salário mínimo parece ser a única ferramenta em que o Estado pode influir¹.

Portanto, os problemas da integralidade e das políticas locais, consubstanciam-se numa dissonância entre a complexa realidade de caráter multidimensional e a forma como se desenham às políticas públicas, que é a maneira como o Estado se organiza institucionalmente para enfrentar os problemas e desafios da realidade supracitada. A existência, segundo Fernández⁹, de uma lacuna, um conflito entre o mundo das políticas públicas e a natureza dos problemas abordados que os converte em duas esferas, que não são conexas, propõe o desafio de trabalhar a integralidade em vários níveis ou dimensões. Uma dimensão, ligada às “práticas”, em que o nó crítico refere-se aos instrumentos e aos limites institucionais do processo de descentralização; a outra, ligada aos “conceitos” ou “paradigmas”, na qual os elementos se referem aos desenhos das políticas locais e a ausência de discussão, apon-

tando o modelo de gestão vigente e sua correspondência com um paradigma de políticas sociais, cuja origem e sustento ideológico é possível rastrear; e, finalmente, uma terceira, a que, em verdade, deverá ser considerada a base de tudo e se expressa transversalmente, ou seja, a dimensão da 'epistemologia' do problema.

Em relação à epistemologia, há uma lógica subjacente, segundo Fernández⁹, uma teoria do conhecimento que não se pode esquecer ao problematizar a necessidade de integralidade, que, para ele, se entende como um conceito complexo, multidimensional que, neste marco, é simultaneamente uma necessidade, sintoma ou problema, uma abordagem que se reveste de conceitos ou paradigmas assumidos e uma forma de proceder ou processo que se relaciona com os métodos, técnicas ou práticas. A integralidade aparece como uma "necessidade" por que o processo começa sempre com uma definição de problema ou a formulação de uma pergunta. No contexto da sociopraxis, em uma perspectiva complexa, os problemas se constroem reflexivamente, isto é, perguntando-se sobre as perguntas ou problematizando os problemas, fazendo-se evidente para quem é um problema e não só o porquê. Recomenda-se, também, para a construção da integralidade, a apropriação do tema da investigação, ou seja, dos conceitos ou distinções entre os mesmos, para tentar compreendê-lo e, nesse sentido, reduzir a complexidade para tornar os caminhos a seguir operacionais. Assim, na medida em que o exercício de criação e utilização dos conceitos nos ajudam a trabalhar o processo, pode-se dizer que são integrais e estão, conseqüentemente, construindo a integralidade. Para se falar de integralidade como "processo", faz-se necessário se referir ao seu significado em um plano mais cristalizado e evidente, que é o das práticas. Neste sentido, para falar de integralidade coerentemente, o processo deverá vincular atores relevantes a uma construção de alternativas, como, também, vincular os temas mais simples aos de base, o que permite ir além da demanda inicial ou o seu transbordamento. Pode-se dizer que as metodologias e as técnicas, ou seja, o desenvolvimento das práticas com as suas aplicações, são integrais, se tiverem por função a articulação de ambas as dimensões dos processos, o local e o global, o mais simples com o tema de base, evidenciando sua conexão profunda, o que relativiza e confere um possível sentido às ações de intervenção, ao mesmo tempo em que assinala caminhos passíveis de serem abordados.

Portanto, para que se promova a construção da integralidade, em sua dimensão epistemológica, é necessário assumir uma outra epistemologia como ponto inicial e que ajude na "necessária e impossível" tarefa de vincular integralmente o espaço das políticas locais e o espaço da realidade social, em toda a sua complexidade, recordando Ibáñez¹⁷.

As redes sociais e seus conjuntos em ação

Para se compreender a complexidade da vida social da qual se exige respostas políticas locais, rápidas e eficazes, a discussão sobre redes sociais evidencia-se como recurso decisivo destinado a promover políticas de inserção e de participação ativa das populações locais, objetivando a promoção da cidadania e a democratização da vida local¹⁸.

Para Villasante, as redes sociais são criativas e permitem entender que os paradoxos vivenciados por estas situações são precisamente as fontes de maior inovação; assim, o fato de serem contradições e incoerências dos sistemas dominantes proporciona um maior número de soluções, tornando-se curioso e peculiar que não se trata de inovar do nada ou de ideias brilhantes, mas das situações paradoxais que a realidade oferece, no dia a dia. Porquanto, as redes mesclam-se, em toda sua pluralidade e complexidade, não podendo haver a separação por setores temáticos, pois tudo está baseado nos critérios sinérgicos de construção conjunta do processo¹⁹.

Desta forma, a estratégia pretendida é a de cooperação, cuja distribuição do poder se caracteriza por sua pluralidade, na medida em que compartilha com diversos atores os poderes de decisão e controle, e participação, por considerar que os implementadores da política, os atores da ponta, são primordiais para pensar e decidir sobre a mesma²⁰.

E, em ação, estes atores conformam redes que, de acordo com os diferentes integrantes, são caracterizadas por uma certa tipologia que, segundo Martins¹⁸, institui-se em diversos níveis. A rede sociotécnica se estabelece no interior dos sistemas organizacionais altamente regulamentados, públicos ou privados, visando responder à necessidade de planejamento de ações intersetoriais complexas no setor estatal. A rede socioinstitucional, nos sistemas medianamente regulamentados, visa responder às demandas entre agências governamentais e não governamentais no âmbito municipal e distrital. E, no plano pré-

político, as redes sócio-humanas/comunitárias são articulações entre os indivíduos, através de famílias, vizinhanças, amizades e camaradagens¹⁸. Nestas e entre elas é que se inicia e indica a forma das comunicações reticulares para um campo específico.

Assim, pode-se ter acesso à formação dos “quase-grupos” e de suas dinâmicas e, sobretudo, aos “conjuntos em ação”, que serão centrais à proposta de estratégias nas “redes em situação” trabalhadas à luz da sociopraxis. Considera-se “conjuntos em ação” a dinâmica das redes, seus jogos, que podem ligar tanto as redes globais ou rede sociotécnicas quanto as locais ou redes socioinstitucionais e, ainda, as redes informais ou redes sócio-humana-comunitárias^{18,19,21}.

Assim, descartam-se estratégias amparadas em uma visão simplista e fragmentária que não integre o princípio do paradoxo nas concepções das políticas públicas que pretendem ser integradoras das instituições sociais. Neste, os dilemas não são contraditórios, mas expressões polares da realidade social complexa²². Concorde-se, assim, com a concepção de Martins¹⁸ e Villasante¹⁹ de que apenas pela adoção de uma visão complexa, isto é, sistêmica, paradoxal e integrativa da vida comunitária e local, é que se pode responder às exigências da descentralização e territorialização da ação governamental, o que objetiva a emancipação dos processos de participação e de formação de esferas públicas com envolvimento direto das diversas redes sociais locais que são compreendidos como “conjuntos em ação”, como processo articulador de um projeto compartilhado com a sociedade no enfrentamento de seus problemas.

Passando ao debate sobre as perspectivas das ciências sociais nas abordagens mais complexas e participativas, Villasante³ defende que não basta adotar uma perspectiva pluralista para somar as diferentes formas de abordagens; convém saber em cada processo o “para quê?” e “para quem?” estão servindo, ou seja, qual a epistemologia ou teoria de conhecimento seguida, adotando a sociopraxis como uma proposta teórico-metodológica.

A sociopraxis: uma proposição participativa e criativa de análise de políticas

Para Villasante³, é necessário distinguir a sociopraxis, tanto da perspectiva de abordagens quantitativas (distributivas) quanto da qualitativa (es-

trutural), bem como de algumas perspectivas participativas (dialéticas). A sociopraxis, para este autor, pode estar entre a posição estrutural ou qualitativa e as posições dialéticas ou de militantes, mas também distinta de algumas posições de investigação ação participativa (IAP)^{23,24}.

Propõe-se então fazer a implicação participativa mais crítica e autocrítica, mais rigorosa e operativa para a transformação dos problemas que se deve enfrentar. Deste modo, quando o trabalho se torna necessário e impossível, como diz Ibañez, *há duas soluções, uma é simplificar, negando o paradoxo e, a outra, é transgredir o paradoxo e mudar a regra do jogo, colocando outras dimensões [...], e, se a “indução” se torna curta (utiliza menos informação) e a “dedução” se alonga (utiliza mais informação), optaremos pela “transdução” que utiliza (conserva e amplifica) a informação, construindo unidade, porém unidade problemática*¹⁷.

Além de tudo isto, a sociedade contemporânea entrou em uma fase ou em um outro paradigma, seja na fase do capitalismo tecnológico ou no paradigma da complexidade e do construtivismo, isto é, as bases cognitivas e tecnológicas, na atualidade, são radicalmente diferentes do passado, necessitando um novo corpo de conhecimento acerca dos processos sociais e suas dinâmicas¹.

Para Morin²⁵, alguns princípios podem ajudar a pensar a complexidade do real, dispondo-se a necessidade de macroconceitos, constelação e solidariedade de conceitos. Segundo ele, nas coisas importantes, os conceitos nunca se definem pelas suas fronteiras, mas pelo do seu núcleo, ou seja, quando se tornam perceptíveis as diferenças.

Para ele, as fronteiras são sempre vagas, são sempre interferentes, sendo preciso procurar diferenciar a essência do conceito e isto exige frequentemente macroconceitos; ele propõe, a fim de manter a dualidade no seio da unidade, o princípio da “dialógica”, que associa dois termos simultaneamente complementares e antagônicos, como, por exemplo, a ordem e a desordem podem ser concebidas em termos dialógicos. Para analisar um processo em que os produtos e efeitos são ao mesmo tempo causas e produtores daquilo que os produziu, propõe-se o princípio da “recursão organizacional”, e para ultrapassar o reducionismo que só vê as partes ou o holismo que só vê o todo, sugere-se o princípio “hologramático”. Em um holograma físico, o ponto menor da imagem contém a quase totalidade da informação do objeto representado, ou seja, não apenas a parte está no todo, mas o todo está na parte²⁵.

Assim, a única opção possível, do ponto de vista da complexidade, já considerada muito importante, é ter um meta ponto de vista sobre a nossa sociedade, que só será possível se o observador-conceptor se integra na observação e na concepção, ou seja, em uma pesquisa²⁵.

Desta forma, Villasante¹⁹, amparado nestes e em outros princípios, aponta a necessidade de fugir das dicotomias simplificadoras e estabelecer a interação entre os elementos básicos da estrutura dos projetos e sua concretização em redes cotidianas, propondo um construtivismo reticular e participativo, utilizando as várias contribuições de conhecimento existentes.

Para ele, nas tradições norte-americanas, citando Granovetter²⁶, tudo se explica pelas combinações de relações densas ou débeis, recíprocas ou não-recíprocas, etc. O desenvolvimento das sociomatrizes está contribuindo para o avanço das interpretações, demonstrando que as questões relativas às redes não são puramente formais. Porém, as dinâmicas destas relações não podem explicitar tudo e o que mais interessa são as relações entre as fortes e o fechamento em si mesmas por reciprocidade mútua e cumulativa e as relações não recíprocas (débeis) e sua força potencial. E isto, segundo Villasante¹⁹, é que provoca um enorme jogo de possíveis reversões das estratégias nas diversas situações dos “conjuntos em ação”. Torna-se, então, evidente a necessidade de se trabalhar com a complexidade, com a especificidade e com as diferenciações que os problemas sociais apresentam, considerando que o fenômeno ou processo social deve-se fazer entender pelas determinações e transformações dadas pelos sujeitos.

Para fazer a diferenciação, quando se realiza a análise de um projeto, programa ou política, na medição clássica, quantitativa ou distributiva, o sujeito que mede se assume fora do processo e esta modificação não faz parte do jogo. As informações são restritas aos aspectos de utilização de insumos e recursos aplicados ou em função do número de beneficiados ou de coeficientes ou indicadores numéricos de resultados, de acordo com critérios definidos tecnicamente. Tornando-se restrito o conhecimento da realidade social, ao que pode ser observado e quantificado, como também transferindo-se a objetividade à utilização do método através da utilização de questionários, inquéritos e censos pré-codificados. À luz da metodologia, na sua análise, cuja função é a de ser referencial da linguagem, que identifica os elementos da rede, utilizando as suas expressões; porém isto deixa a de-

sejar, tendo em vista que, não corresponde ao objetivo pretendido, além de restringir as informações possíveis de serem trabalhadas em um contexto de tão grande multideterminação de um processo social, apresentando, assim, uma assimetria entre os sujeitos envolvidos, limitando o método³.

Em uma abordagem qualitativa ou estrutural, tecnicamente se processa com o diálogo, grupos de discussão e entrevistas, objetivando, do ponto de vista metodológico, de acordo com a função estrutural da linguagem, organizar e orientar novas proposições, bem como explorar novos caminhos. Do ponto de vista epistemológico, para alguns, esta abordagem apresenta uma simetria tática e uma assimetria estratégica, permitindo a acessibilidade ao método, porém restringindo as conclusões, mediante as interpretações técnicas do investigador³. Para outros, na chamada **sociologia compreensiva, as críticas enfatizam o empirismo e o subjetivismo dos investigadores que confundem o que percebem e a fala que ouvem com a verdade científica e o envolvimento emocional do pesquisador no seu campo de trabalho**²⁷.

Nos modelos reflexivos, o sujeito afere a medição do objeto pelo sujeito e, a seguir, a medição da medição, como em uma cascata. Assim, deve-se recuperar o subjetivo do objeto e o objetivo do sujeito para aumentar progressivamente as eleições possíveis, o que caracteriza a reflexividade de segunda ordem, que considera que o fenômeno ou processo social deve ser apreendido em suas determinações e transformações concedidas pelos próprios sujeitos, compreendendo, assim, uma relação intrínseca de oposição e complementariedade entre o mundo natural e o social, entre o pensamento e a base material apresentados pelos problemas sociais³.

Aqui, entram as abordagens participativas de construção de conhecimento, seja para responderem às demandas, fazerem uma análise, investigação ou intervenção, o que, por conseguinte, conduz a dois caminhos, o da dialética e o da sociopraxis. Na dialética, promovendo um desempate com as correntes anteriormente colocadas, propõe-se abarcar o sistema social de relações que constrói o modo de conhecimento exterior ao sujeito, como também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados. Nesta abordagem, a relação da quantidade é pensada como uma das qualidades dos fatos e fenômenos, bem como a exterioridade e a interioridade como constitutivas dos mesmos, pretendendo encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo.

Tecnicamente, são realizadas através de assembléias, movimentos militantes, socioanálises ou investigação-ação-participantes e, metodologicamente, apresentam uma função pragmática e, em situação dialética, constroem as redes críticas direcionadas a uma transformação. Epistemologicamente, evidenciam uma simetria entre os sujeitos investigados e pesquisadores, gerando novos caminhos de métodos e de conclusões³.

No que se refere à sociopraxis, Villasante estabelece doze distinções fundamentais e aportes prático-teóricos, vivenciados nas últimas quatro décadas, para a construção de sua proposta, descrevendo-as em sucessivas fases de implicações³.

Com base nestas diferenciações, propõe-se uma sistematização em seis princípios semelhantes a caminhos abertos, o que distingue a metodologia da sociopraxis. Assim, as quarta, quinta e sexta distinções - a transdução, os “conjuntos em ação”, a tetrapraxis e as décima, décima-primeira e décima-segunda distinções - os emergentes de valores, a ecoorganização e a reversão - são considerados seus princípios. A transdução surge com a aceitação realista dos paradigmas da complexidade, frente à tentativa de se encontrar uma lei que explique tudo. À semelhança do que ocorre nas ciências naturais, aceita-se a ideia de que o simbiótico e o sinérgico manifestam-se tanto ou mais que o competitivo e sua conjugação lhes permite dar saltos “transdutivos”, também observados nas relações sociais. Assim, são os estilos catalíticos e cooperativos dos transdutores, como as posturas assumidas pelos sujeitos, que dinamizam os caminhos que possibilitam a ocorrência dos saltos criativos de umas situações a outras através de dispositivos implícitos adequados³.

Os “conjuntos em ação” manifestam-se quando, frente à tentativa de localizar o poder em um lugar, instituição ou pessoa, de forma simplista, incluindo também algumas análises de redes sociais, propõe-se a possibilidade de estabelecê-lo como um jogo de relações ou de estratégias. As distintas posições fazem-se perceptíveis, assim, em função do tipo e da intensidade de vínculos que se estabelecem em cada caso, o que se nomeia por “conjuntos em ação” para concretizar no cotidiano os condicionantes de classe ou de ideologias em jogo de cada situação³.

E, frente à simplificação dialética, opta-se por assumir os paradoxos e construir os tetralemas ou tetrapraxis. Para Villasante³, não está evidente a redução de tudo a uma dialética de dois temas contrapostos, que tanto as palavras quanto os gestos das pessoas não indicam posições úni-

cas e distintas, e, também, que as análises linguísticas estão indo além dos dilemas, propondo os “tetralemas” ou duplo dilema que todos usam diariamente sem perceberem.

Os emergentes de valores se fazem conhecer frente às avaliações acadêmicas e convencionais, quando se toma como primeiro indicador o que todos, passo a passo, aprendem conjuntamente, como nos movimentos “freirianos” que “revertem” e transbordam ou “desbordam” as colocações iniciais porque sua criatividade não lhes permite serem previsíveis, nem se sujeitarem a nenhum programa fixado. Os desbordes ou “reversões populares” consistem em negar o debate entre o “reformista” e o “revolucionário” que, fugindo dos dilemas sectários, busca enfrentar os paradoxicos, descortinando novas perspectivas para uma dialógica na tentativa de alternativas possíveis e criativas³.

A ecoorganização, como outra distinção entre a sociopraxis e aos demais aportes práticos e teóricos, ao se colocar frente aos “estilos patriarcais”, encontrados no cerne de todas as formas hierarquizadas e autoritárias que estão bloqueando a emergência da criatividade da humanidade, induz à prática de “democracias participativas ou (eco) organizadas”. Aproveitando as iniciativas que surgem constantemente das relações entre as pessoas desde a energia construtiva dos grupos que se auto-organizam na vida cotidiana em contraposição às que somente, em nome da democracia, propõem uma eleição a fim de que a maioria dos votantes se sintam representados.

A reversão é proposta quando, diante dos valores dominantes, se assume o que o movimento “altermundialista” atual, de muitas distintas formas entre si, coloca enquanto construção de potencialidades “emergentes” para que “outro mundo seja possível”, conforme a crítica radical dos “equivalentes gerais de valor” existentes - a circulação de capital, a hierarquia patriarcal, o desperdício tecnológico ou os dogmas inquestionáveis e que são precisamente os que estão em questão³.

E, como “ni lo local ni lo mundial van a cambiar por una simple disputa de ideas, por buenas que éstas sean”³, sugere-se um processo de ação, integral e sinérgico (PAIS), objetivando, com as habilidades dos conjuntos em ação e dos tempos e situações condicionantes, ser mais participativo e atender as necessidades sociais.

Assim, para que se realize uma reconstrução da noção de integralidade, em comunhão com a sociopraxis, deve-se revisar a forma como se articula concretamente a ideia de integralidade su-

praticada nos distintos momentos e fases do PAIS, convergindo para uma multiplicidade de significados. Neste, se distingue duas grandes fases, a saber: a primeira, de construção de um processo coletivo de conhecimento e problematização na investigação ação participativa (IAP) e a segunda, de construção de alternativas expressas operativamente no plano de ação integral (PAI). Cada uma dessas fases possui demandas, objetivos, métodos e técnicas que, à semelhança de todo trabalho complexo, contemplam sucessivas aberturas e fechamentos, em se tratando de construção de informação e de trabalho com as redes locais, que implica em se colocar em cena, durante todo o processo, a perspectiva global que a sustenta.

Portanto, a dimensão “necessidade” da integralidade se desenvolve quando se repensa os problemas, “problematizando-os”, isto é, introduzindo matizes nos problemas. Deve-se definir os problemas parciais e setoriais, indagando sobre sua situação, o contexto de sua definição e para que e para quem torna-se um problema. Assumindo os problemas como sintomas e também que no micro se encontra o macro, igual a um holograma que acontece em sucessivas aproximações, o diagnóstico afirmar-se-á na medida em que for visualizado nas redes cotidianas e locais com que se trabalham, como se experimentam os processos das redes mais globais.

Na dimensão da abordagem integral, no âmbito dos “conceitos”, devem-se articular categorias que sirvam para os atores implicados pensar a sua realidade e um dispositivo que, coletivamente, ajude a agrupar os sintomas em categorias, a que se nomeia de “fluxograma situacional”²⁸. Uma segunda ferramenta é a construção dos “tetralemas” que ajudam a construir operativamente novas dimensões de ação.

Para Fernández⁹, ao se fazer um contraponto com o modelo de política local convencional, a ênfase em entender certos “conceitos” como construção operativa e não como paradigma preestabelecido é que faz a diferença, uma vez que as políticas locais têm operado conceitualmente, segundo um paradigma globalizante e total, chegando nas redes locais com certezas institucionais inconvertíveis e irrelevantes.

O espaço em que se desenvolve esta fase é dos grupos de investigação e ação participativas (GI-APS), enquanto espaço de construção coletiva de

saberes, nos quais os técnicos possuem uma contraparte que se relativiza e enfrenta uma outra classe de experiência, a dos expertos vivenciais, cujo saber é fundamental no processo. Entender a construção dos conceitos desta forma conectados com a rede local, em que circula o sentido das palavras, e os torna operativamente relevantes e, portanto, integrais, na medida em que interligam as esferas da política local à realidade social.

E para fazer contraponto à abordagem clássica, é proposto, com as contribuições de Villasanté³ e Fernández⁹, uma abordagem de programas, a partir de uma matriz em que interagem as multiplicidades de dimensões da integralidade, ou seja do processo, do conceito e da necessidade, à luz das quais serão analisadas. Para a operacionalização da integralidade, na dimensão de “processo”, analisado segundo a sociopraxis, é necessário uma contínua articulação das ações compreendidas, através de uma certa complexidade, visualizando seus problemas, propostas e ações em um contexto global ou territorial mais amplo, e a técnica é o momento do PAI, que integra o PAIS. Para tanto, recomenda-se desencadear um processo de investigação e análise de política, com a participação dos políticos, técnicos, expertos vivenciais e a base social, como grupo de investigação e ação participante, que partilhem este conhecimento.

Conclui-se que a ciência da complexidade contribui para a análise de uma política, no formato de uma investigação, amparada na sociopraxis³ que, tecnicamente, ao desencadear processos, utilizando oficinas de trabalho com triangulação de métodos com todas as redes sociais em seus “conjuntos em ação” propõe, em concordância, uma programação de ação integral e sinérgica. E, metodologicamente, fundamentada na função dialógica, desde a práxis cotidiana, objetivando uma reversão ou transbordamento, que vai além das falas iniciais, promovendo uma reflexão de segunda ordem, o que possibilita construções coletivas de alternativas políticas. E que, ao responder às indagações para quem e para quem, epistemologicamente, apresenta uma assimetria tática, porém uma simetria estratégica, fechando o método e difundindo, com a transdução, uma análise e ação participativo-criativa das políticas, necessárias à construção das mudanças e às investigações dos processos sociopolíticos via as redes locais.

Colaboradores

TRP Villasante trabalhou na concepção teórica e JLAC Araújo Júnior na redação final do texto.

Referências

- Romero JC, Yáñez PP, coordenadores. *Praxis participativas en la América Latina actual*. Málaga: CEDMA/CIMAS; 2006.
- Beck U. *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós; 2004.
- Villasante TR. *Desbordes creativos: estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Catarata/CIMAS; 2006.
- Lima GFC. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. *Ambient. soc.* 2003; 6(2):99-119.
- Paim JS. Saúde e políticas públicas. In: *Política e reforma sanitária*. Salvador: Instituto de Saúde Coletiva; 2002.
- Mendes EV. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo: Hucitec; 1999.
- Fleury S. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1994.
- Hewitt N. *Guía europea para la planificación de las Agendas 21 locales*. Bilbao: Bakeaz; 1998.
- Fernández V. Políticas locales e integralidad: una mirada desde las metodologías implicativas. In: Romero JC, Yáñez PP, coordenadores. *Praxis participativas en la América Latina actual*. Málaga: CEDMA/CIMAS; 2006. p. 61-82.
- Augusto LGSA. A intersectorialidade das ações e a complexidade das causas. *Revista de Saúde* 2003; 4(4):19-20.
- Raczynski D. *Equidad, inversión social y pobreza: Innovar en como se concibe, diseña y gestiona políticas y los programas sociales*. Santiago: MIDEPLAN-CEPAL; 2001.
- Correa G. *Descentralizar el estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*. Santiago: PNUD/Grupo de Políticas Públicas; 2001.
- Coraggio JL. *Política Social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila Editores; 1999.
- Espinoza V. *Dinámica reticular de la desigualdad social en la pobreza de Santiago de Chile en los 90*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; 1999.
- Chile. SINCE: Sistema de Medición de calidad de la educación. [site da Internet] [acessado 2007 jul]. Disponível em: <http://www.cinse.cl>
- Brasil. Provão: O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão). [site da Internet] [acessado 2007 jul]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/provao>
- Ibáñez J, coordenador. *Nuevos avances en la investigación social I y II*. Barcelona: Editorial Proyecto A; 1998.
- Martins PH, Fontes B. *Redes sociais e saúde: novas possibilidades teóricas*. Recife: UFPE; 2004.
- Villasante TR. *Redes y sócio-praxis* [site da Internet] 2005 [acessado 2006 ago]. Disponível em: <http://www.cimas.eurosur.org.madrid>
- Araújo Jr JLAC. *Health Sector Reform in Brazil, 1995-1998. An health policy analysis of a developing health system* [thesis]. Leeds: The University of Leeds; 2000.
- Villasante TR. Metodologia dos conjuntos de ação. In: Fischer T, organizadora. *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV; 1996.
- Morin E. *Introdução ao pensamento complexo*. Paris: Instituto Piaget; 1990.
- Brandão C. *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense; 1987.
- Romero JC. América Latina: un escenario de constante búsqueda de metodologías sociales de transformación. In: Romero JC, Yáñez PP, coordenadores. *Praxis participativas en la América Latina actual*. Málaga: CEDMA/CIMAS; 2006.
- Morin E. *O método 3: o conhecimento do conhecimento*. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina; 1999.
- Granovetter M. La fuerza de los vínculos débiles. *Política y Sociedad* 2000; 33:41-56.
- Minayo MCS. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco; 1992.
- Matus C. *Plano estratégico situacional 95. Guía de análisis teórico*. Caracas: Fundación Altadir; 1995.

Artigo apresentado em 15/01/2008

Aprovado em 19/01/2008

Versão final apresentada em 29/10/2008