

Políticas públicas, cidade e intersetorialidade.

por Ney Luiz Teixeira de Almeida¹

A vida cotidiana na cidade é um enlace de várias tramas, visto que expressa as diferentes instâncias da vida social: a economia, a política e a cultura, por exemplo, assim como as diversas formas de relacionamento que os viventes produzem a partir delas, moldando formas particulares de organização de sua sobrevivência, de aproximações e distanciamentos com os demais viventes – sejam eles conhecidos ou não – e de deslocamento e ocupação do espaço. É no cotidiano que se entrelaçam, de modo singular, a vida de cada vivente à da cidade, mediada pela dinâmica de um leque bastante amplo e complexo de instituições sociais e pelo trabalho dos profissionais que atuam nas políticas públicas.

Pensar a relação entre as políticas públicas e a cidade significa tomar os diferentes tempos e espaços que a constituem, mas, sobretudo, tecer aproximações em direção ao seu substrato material, sua manifestação e organização no cotidiano, na vida daqueles que se encontram diretamente vinculados às tramas institucionais, em uma dimensão singular, própria à realidade de cada grupo social e de cada política pública. O cotidiano da cidade dispõe de uma

dinâmica que articula e integra o cotidiano dos viventes, em geral impondo-lhes um ritmo que aliena da vida cotidiana sua auto-significação, os sentidos construídos a partir das necessidades e desejos próprios. Contudo, dialeticamente, é ele um momento de interação, no qual outros sentidos podem ser atribuídos, expressando possibilidades de percursos e relacionamentos das políticas públicas na cidade produtoras de sociabilidades não necessária e compulsoriamente vazias de significação política.

O cotidiano como conjunto de atividades em aparência modestas, como conjunto de produtos e de obras bem diferentes dos seres vivos (plantas, animais, oriundos da Physis, pertencentes à Natureza), não seria apenas como aquilo que escapa aos mitos da natureza, do divino e do humano. Não constituiria ele uma primeira esfera de sentido, um domínio no qual a atividade produtora (criadora) se projeta, precedendo assim criações novas? Esse campo, esse domínio não resumiria nem a uma determinação da subjetividade dos filósofos, nem a uma representação objetiva (ou 'objetal') de objetos classificados em categorias:

(roupas, alimentação, mobília etc.). Seria algo mais: não uma queda vertiginosa, nem um bloqueio ou obstáculo, mas um campo e uma renovação simultânea, uma etapa e um trampolim, um momento composto de momentos (necessidades, trabalho, diversão – produtos e obras – passividade e criatividade – meios e finalidades etc.), interação dialética da qual seria impossível não partir para realizar o possível (a totalidade dos possíveis). (LEFEBVRE, 1991: 19-20).

Para os segmentos mais pobres, o cotidiano na cidade envolve não apenas uma relação espaço-temporal típica à vida cotidiana: os cuidados com o corpo, a organização dos utensílios e das tarefas domésticas e as ações vinculadas à reprodução de um modo em geral, visto que a própria vida tem sido constante e gradualmente articulada com a esfera da política a partir de práticas e saberes institucionais, assim como de distintas formas de poder, que a capturam ou a elevam à cotidianidade das políticas públicas na cidade. Estamos, nos referindo, portanto, à esfera da reprodução social não apenas em suas dimensões privadas, mas em seu sentido amplo, integrante das relações

sociais que emolduram a relação entre o Estado e a sociedade civil como processos institucionais concretos e localizáveis na dinâmica da cidade, temporal e espacialmente. Portanto, formas de relacionamento dos viventes com as instituições e espaços da cidade a partir de suas condições de classe, de gênero e demais tipos de vínculos e pertencimentos com os quais se identificam ou são identificados, ou seja, formas determinadas de territorialidades.

As políticas sociais encerram uma decisiva e central contradição: elas integram os esforços políticos, econômicos e ideológicos de não reconhecimento da classe trabalhadora como sujeito que produz a riqueza social e que dela não se apropria e, ao mesmo tempo, constituem formas históricas e concretas através das quais se produzem o reconhecimento e a incorporação dos direitos sociais dessa mesma classe. Deste modo, as políticas sociais ao mesmo tempo em que são determinadas pela contradição que movimenta a sociedade capitalista potencializam um conjunto outro de contradições que materializam territorialmente na cidade os contornos da relação entre o Estado e a sociedade civil, um campo de diferentes lugares e possibilidades de exercício do poder, em conjunturas históricas particulares.

As políticas sociais, embora resultem de processos históricos determinados no campo da luta pelo reconhecimento dos direitos dos trabalhadores não podem ser consideradas fora de um contexto particular de institucionalização e organização legal e material. Elas são resultados de ações localizáveis no âmbito do Estado, ainda que as determinações de sua existência enquanto estratégia socialmente formulada em muito ultrapasse as fronteiras da sociedade política.

Observamos, portanto, que a afirmação do conjunto das políticas sociais em sua dimensão pública não pode ser tomada como decorrência direta das ações do Estado, embora seja seu principal promotor, e nem tampouco do reconhecimento de sua inscrição apenas aos circuitos de controle social das classes dirigentes sobre a classe trabalhadora, mas como produto histórico de uma luta entre projetos societários distintos, assumindo assim, também um significado estratégico nos processos de reconhecimento dos direitos das classes subalternizadas. Por combinarem diferentes funções na dinâmica da vida social, as políticas sociais foram organizadas em decorrência do estágio de correlação de forças em que os sujeitos sociais se encontram em cada contexto

histórico, ora ampliando, ora restringindo o processo de incorporação dos direitos sociais e as formas de seu acesso em relação às diferentes frações da classe que detêm a condição de produtora da riqueza social, mas que têm sido alijadas dos processos de sua apropriação.

Suas funções e estrutura articulam racionalidades técnicas, políticas e sociais que resultam do desenho com que a relação entre o Estado e a sociedade civil se expressa em cada país, estado ou cidade, haja vista que embora tenham uma instância central na esfera do Estado vinculada ao governo federal, elas articulam, em quase todas as áreas, ações e dinâmicas entre os diferentes entes federativos, assim como em relação a um conjunto amplo de instituições não governamentais. Assumem deste modo, conforme sinaliza Potyara Pereira (2008), também a feição de política de ação.

As políticas públicas constituem campos de tensão que resultam da própria composição dos espaços e esferas públicas em cada conjuntura assim como produzem efeitos e significados bastante concretos nos modos de compreensão social da coisa pública. Não devem ser concebidas, nesta linha de raciocínio, numa perspectiva instrumental, muito embora possuam uma

dimensão operacional na medida em que são formas concretas de intervenção social, esforços dirigidos ao enfrentamento de necessidades sociais que são reais e socialmente reconhecidas. Deste modo, constituem meios para se alcançar um resultado social, frutos de um determinado estágio de pactuação social.

Contemporaneamente as políticas públicas respondem a um desenho arquitetônico determinado por um novo patamar de relacionamento do Estado com a sociedade civil em que se combinam contraditoriamente elementos de uma lógica globalizante das relações econômicas com a perspectiva de valorização da dimensão política na esfera local. A mediação dos chamados Estados Nacionais em relação aos processos de pressão externos e internos aponta para uma diversidade conceitual e política dos processos de descentralização política e participação social, tornando as políticas públicas campos que além de condensarem uma intensa disputa ideológica expressam enormes dificuldades de concretização dos direitos sociais. Assim, a compreensão das formas territoriais assumidas pelas políticas públicas na atualidade depende de como determinados fenômenos se articulam na realidade social.

A própria preocupação com a realidade local e a sua centralidade no debate sobre o papel dos governos, por seu turno, expressa uma tendência mundial, visto que para a própria expansão globalizada do capital assim como a redefinição, ou melhor, a destituição das fronteiras econômicas, jurídicas e políticas é uma condição fundamental. O destaque que vem sendo dado ao governo local faz parte de uma agenda política, econômica e intelectual, amplamente socializada, e que coloca em cheque a capacidade de governabilidade das cidades em termos de suas efetivas condições de aproveitamento e adaptação às oportunidades e exigências criadas a partir do processo de globalização. Trata-se, portanto, da produção de um conjunto de paradigmas, valores e diagnósticos que integram o esforço de estabelecimento de um consenso em relação às condições necessárias de ampliação da lógica da acumulação capitalista que, a partir do avanço do ideário neoliberal esteve diretamente associada aos demais embates e estratégias que tendem a reduzir a esfera política, nesse caso, em particular, a uma questão político-administrativa, ao âmbito das condições de governabilidade (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004).

Contudo, não podemos deixar de considerar alguns processos que particularizam as tendências que se desenham, também em âmbito mundial, no campo contra-hegemônico à expansão e consolidação das teses liberais que apontam para uma dimensão bastante restrita de democracia. A questão local, deste modo, inscreve-se também, contraditoriamente, como forma de resistência aos movimentos expansionistas do capital, especialmente no que concerne às possibilidades que encerra em relação à construção de experiências democráticas que não se alinhem à tendência hegemônica de “redução de suas vias de realização” aos processos de “sufrágio universal nos momentos exclusivos de alternância de poder” (LOSURDO, 2004 e COUTINHO, 2006).

A complexificação da vida social a partir da expansão de uma lógica industrial, cujo alcance não se limita às cidades industrializadas, consolida um modo de vida tipicamente urbano, conforme aponta Henry Lefebvre. Destarte, a conseqüente emergência de novos sujeitos sociais, decorrentes das contradições e lutas desencadeadas na a partir da progressiva especialização da divisão social e técnica do

trabalho peculiar a essa nova realidade das cidades, favorece, em confronto com as condições objetivas de acesso ou restrição aos bens e serviços necessários à sua reprodução, a transformação de muitos desses sujeitos sociais em sujeitos políticos. Essa mudança se amplia e se diversifica de forma mais intensa nas grandes cidades e se traduz na proposição de formas de participação que alteram profundamente o significado do processo de redemocratização em curso, na medida em que favorecem a ocupação de novos espaços institucionais, alargando as relações entre o Estado e a sociedade civil.

As mudanças decorrentes desse processo de redemocratização se traduzem numa nova arquitetura institucional das políticas públicas que passa a incorporar uma dinâmica de maior articulação entre os entes federativos, como a ter na realidade local o foco de sua implantação efetiva. Embora o governo federal ainda mantenha um peso maior no exercício das funções gerenciais, visto que lida com duas dimensões desse processo que são decisivas: o planejamento e a captação dos recursos. Deste modo, o processo de descentralização das políticas públicas que se desenhou no âmbito dessa redemocratização dos espaços

públicos - particularmente em função das novas feições assumidas pela relação entre a sociedade política e a sociedade civil, na ampliação do Estado no Brasil -, apoiado nessa característica e na sua vinculação aos processos de valorização do governo local em escala mundial, acabou se configurando num híbrido entre descentralização e municipalização. Se o primeiro termo expressa uma arquitetura institucional mais democrática, o segundo acaba re-atualizando um centralismo, mesmo que disfarçadamente, na medida em que a autonomia do poder local é bastante relativizada em função de que o processo de descentralização tem se efetivado mais na órbita da execução das políticas públicas do que em relação aos mecanismos de captação e definição das formas de uso dos recursos.

Podemos afirmar que a descentralização constitui uma das expressões e das possibilidades a serem exploradas no que concerne à democratização da vida na cidade, uma mediação das vias institucionalizadas de participação política no âmbito da experiência urbana, visto que se estende para todos os tipos de cidade, ainda que em ritmos diferentes, delimitados pelo perfil que o Estado e a sociedade civil adquirem em

cada realidade local. A força do argumento democrático, contudo, não se separa do econômico do ponto de vista teórico e real.

A busca pela maior eficácia e eficiência no campo das políticas públicas, encerra uma dimensão política da qual não devemos separar as suas conotações econômicas, compreendendo o processo de descentralização apenas do ponto de vista político como potencialmente democrático. Porém, ela se constrói em um contexto no qual a contra-reforma do Estado a partir do ideário neoliberal sublinha traços nitidamente restritivos das possibilidades de experiências democráticas que alarguem as perspectivas de ampliação do Estado através de uma sociedade civil mais politizada.

A descentralização adquire conceitual e empiricamente dimensões diferentes que não necessariamente se anulam, mas cujas ênfases, de certo, correspondem a um maior ou menor alcance das práticas institucionais que as materializam na esfera local. Pode indicar graus e qualidades distintas de participação dos cidadãos nos diferentes níveis de implantação das políticas sociais, assim como perfis mais ou menos variados de sujeitos sociais e políticos, definindo a extensão dos contornos democráticos

dos espaços públicos locais.

Os processos de gestão das políticas públicas na realidade local ao passo que expressam tendências e fenômenos que se inscrevem na dinâmica global das relações entre a política e a economia e entre o Estado e a sociedade civil também ganham pulsações próprias, demarcando práticas sociais que singularizam a relação dos sujeitos políticos com e na cidade. A intersetorialidade é uma das práticas sociais que se articula na mediação institucional entre diferentes políticas públicas na esfera municipal. Expande-se a partir do fenômeno da descentralização e como uma decorrência concreta das dificuldades e possibilidades que se apresentam nos processos cotidianos de oferta dos serviços sociais prestados no âmbito das políticas públicas na esfera local.

As ações intersetoriais articulam, portanto, práticas e saberes, estabelecem relações entre instâncias de governo diferentes, assim como relações entre diferentes profissionais, podendo, deste modo, materializar perspectivas concretas de organização dos processos de trabalho institucionais no âmbito das políticas sociais interdisciplinares, multidisciplinares ou trans-disciplinares. Segundo Junqueira a “intersectorialidade é uma lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das

políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas” (1998: 14).

Como prática que se forja nos processos sócio-institucionais e políticos que se dá, sobretudo, na esfera local, na gestão das cidades e de suas políticas públicas (WESTPHAL e MENDES, 2001), a intersectorialidade revela uma experiência ainda em curso e aberta, podendo sofrer diferentes tipos de apropriações e formas de condução. Pode, deste modo, reforçar as práticas políticas e institucionais que apreendem da vida natural dos sujeitos sociais sua própria potencialidade enquanto sujeito político, reforçando as instituições sociais e as políticas públicas não só como espaços públicos, mas como forma de constituir uma esfera pública. Como pode, também, verter-se como uma racionalidade técnica e administrativa sintonizada aos consensos sociais em torno da restrição da política no cotidiano da cidade, contribuindo para que a vida natural se mantenha disciplinadamente vinculada a uma esfera privada que continuamente se traveste de dimensão pública, organizada em torno de valores e comportamentos funcionais à expansão da lógica da produção da mercadoria.

A proximidade que se experimenta na cidade das

dificuldades de operacionalização das políticas públicas, das suas carências administrativas, materiais e financeiras, assim como das condições de participação dos espaços de discussão e de gestão dessas mesmas políticas potencializam a cidade como território privilegiado dos processos de descentralização e das práticas de intersectorialidade. Conforme afirma Junqueira “a descentralização e a intersectorialidade na gestão da cidade trazem implícito a idéia do território. O espaço que as pessoas ocupam e onde manifestam seus problemas e necessidades” (1997: 39). A intersectorialidade como possibilidade de superação da fragmentação das políticas públicas pode aglutinar diferentes esforços e sujeitos no sentido de constituição nos territórios da cidade de práticas sociais com conteúdos éticos, voltadas para o fortalecimento de laços mais solidários, políticos.

(...) a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população num movimento de reversão da exclusão social (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997: 24).

Por estarmos tratando de processos que encerram compreensões e modos de agir social que são distintos no âmbito da vida social, que ganham as ruas e as instituições demarcando formas de viver cotidianas e relacionamentos específicos com as políticas públicas, ou seja, de formas de delimitação dos territórios da cidade que podem ampliar ou não o significado da esfera pública, também estamos nos referindo às práticas e às funções de distintos tipos de sujeitos políticos. Estamos tratando não apenas daqueles que têm nas políticas públicas um componente de suas estratégias de sobrevivência e formas de acesso aos direitos sociais, mas daqueles que através delas operacionalizam processos gerenciais, profissionais e políticos que se sintonizam às disputas ideológicas e aos consensos e dissensos sociais. Aqueles que desempenham funções intelectuais e não os que possuam habilidades intelectuais, segundo Gramsci (2000).

Vários dos intelectuais modernos se localizam na complexa gama de instituições sociais que, em particular naquelas que cumprem um papel importante na regulação dos modos de vida e das perspectivas de leitura da

realidade, como as que compõem as políticas públicas, que desempenham funções destacadas em relação à consolidação e ampliação da hegemonia, mas que são também espaços nos quais as práticas e os valores contra-hegemônicos são produzidos e reproduzidos.

Como pensar as formas como as experiências de descentralização e a intersetorialidade das políticas públicas estão sendo formuladas e conduzidas sem nos interrogarmos sobre as práticas e saberes mobilizados pelos diferentes tipos de intelectuais – individuais ou coletivos – que atuam cotidianamente nas instituições sociais que as materializam na cidade? Se as práticas dos intelectuais são essencialmente pedagógicas, voltadas para a construção de consensos sociais, ou seja, modos particulares de se relacionar e compreender a realidade ergue-se dessas práticas uma singular esfera da vida social que articula política e educação, em sentido amplo. Formas histórica e socialmente produzidas de relacionamento dos viventes com a cidade e mediadas pelas instituições sociais que materializam as políticas públicas.

Formas que, como sinaliza Giorgio Agamben (2007), podem ser comunicadas através da linguagem entre os viventes

e, portanto, constituirão uma experiência política, como um momento infantil da própria política, ou formas que apenas revelam a incapacidade dos sujeitos produzirem experiências no cotidiano das cidades, posto que estejam separados de qualquer capacidade de uso, na medida em que participam da vida social através da condição de consumo. A apreensão da vida cotidiana pelas políticas públicas nas cidades é uma das estratégias da hegemonia da sociedade de consumo, que deste modo, demarca territórios onde se relacionam não cidadãos com os direitos sociais, não viventes com a política, mas consumidores, capturados através de seus corpos ávidos pelo consumo, com os serviços sociais que lhes são acessados mediante práticas e saberes mobilizados por intelectuais que operam com as políticas públicas através de sua função hegemonicamente institucionalizada nos dias atuais: o consumo.

A construção de experiências intersetoriais na cidade, aponta para outras possibilidades de relacionamentos dos viventes com as políticas públicas, alargando os canais de diálogo com os profissionais e ampliando os espaços públicos que passam a existir em decorrência de uma racionalidade não frag-

mentada da ação política e da territorialização das próprias estratégias de enfrentamento. A aproximação da dinâmica das políticas públicas à vida cotidiana dos viventes não resulta, deste modo, apenas e um esforço direcionado à sua captura, mas de construção de sua feição pública, de atendimento das necessidades e de garantia dos direitos humanos e sociais. A partir de uma perspectiva na qual os viventes assumem e atuam como sujeitos políticos, restituindo sua capacidade de uso das políticas e não apenas de consumo, conforme aponta Agamben. As experiências intersetoriais podem assumir, portanto, a condição material e objetiva de afirmação das políticas públicas como conquista social e política enraizada na dinâmica das práticas cotidianas das cidades ■

NOTAS:

1 Professor Assistente da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e doutorando em Educação Pela Universidade Federal Fluminense.

REFERÊNCIAS:

- AGAMBEN, Giorgio. Profanações. Tradução e apresentação Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2007.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Intervenções: o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. V. 2. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- JUNQUEIRA, L. A. P. "Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade". Saúde e Sociedade. V. 6. n. 2. São Paulo: USP, 1997. p. 31-46.
- _____. "Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal". Revista de Administração Pública. V. 32. n. 2. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- JUNQUEIRA, L. A. P., INOJOSA, R. M. e KOMATSU, S. "Descentralização e intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza". In: EL TRÁNSITO de La cultura al modelo de La gerencia pública. Caracas: UNESCO/Clad. 1997. P. 63-124. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/UN-PAN003743.pdf>> Acessado em 24 de abril de 2009.
- LEFEBVRE, Henri. A vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Ática, 1991. (Série Temas, v. 24).
- LOSURDO, Domenico. Democracia ou bonapartismo. Triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Unesp, 2004.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos, AZEVEDO, Sérgio de & RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (orgs.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2004.
- WESTPHAL, M. F. e MENDES, R. Cidade Saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. Revista de Administração Pública. Vol. 34, n. 06, p. 47-61, nov/dez 2001.