

GESTÃO TRANSDISCIPLINAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma nova abordagem em busca da efetividade



Eduardo dos Santos Guimarães

Assessor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ);
Mestre em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: O presente trabalho originou-se da necessidade contemporânea de uma gestão pública voltada para resultados, na qual o Estado deve buscar alcançar a efetividade das políticas públicas implementadas. Entretanto, essas políticas não devem ser observadas isoladamente, já que, quando implementadas em um determinado ambiente, interagem com ações de atores diversos, gerando dinâmicas sociais que serão fundamentais para a concretização dos resultados esperados. A abordagem transdisciplinar pode possibilitar que um objeto seja observado em sua essência, considerando todos os aspectos ambientais ao seu redor, bem como as diversas dinâmicas sociais que possam emergir, de forma a facilitar que o Estado alcance a efetividade de suas ações. Para isso, são apresentadas neste estudo as bases de um modelo de gestão com enfoque na transdisciplinaridade, considerando os diversos desafios, pesquisados na literatura específica, sobre a gestão de políticas públicas.

ABSTRACT: This research emerged from the contemporary need of a public management focused on results, in which the State must try to reach the effectiveness of the public policies implemented so far. However, such public policies should not be supervised separately, since when they are implemented in a specific environment, they interact with several actors and actresses' actions, which brings about some social dynamics that will be fundamental for the achievement of the expected results. The transdisciplinarity approach may enable an object to be seen in its essence by considering not only all the environmental aspects around it, but also the several social dynamics that might emerge so as to make it easier for the State to reach the effectiveness produced by their actions. Therefore, we present in this study the bases of a management model focused on transdisciplinarity by taking into account the several challenges that have been searched in the specific literature on public policy management.

PALAVRAS-CHAVE:

Modelo de Gestão; Política Pública; Transdisciplinaridade.

KEYWORDS:

Management Model, Public Policy, Transdisciplinarity.

INTRODUÇÃO

Diante da complexidade inerente ao mundo em que vivemos, devemos reconhecer que uma política pública implementada pelo Estado enfrenta forças no ambiente que estabelecem dinâmicas não previstas, decorrentes da interação com outras políticas e também com as ações de diversos agentes.

O Estado, ao implementar uma política pública, executa ações em determinado local que, ao interagir com outras ações, pode gerar um impacto transformador na sociedade. Na gestão dessas políticas, o Estado deve buscar alcançar a efetividade de suas ações. Para isso, alguns aspectos de gestão são fundamentais como a integração entre as fases do ciclo de uma política pública, o planejamento atrelado ao contexto no qual está inserido o problema público, a utilização de ferramentas de gestão para definição de objetivos, metas e indicadores e a avaliação constante de todo o processo.

Ainda que algumas políticas públicas implementadas tenham como base os conceitos de gestão citados anteriormente, na prática é comum a tentativa de isolamento da política em um determinado ambiente no sentido de verificar as consequências diretas de sua implementação. Esse modelo de gestão se baseia em uma relação linear-causal que não considera a interferência dos efeitos decorrentes de fatores exógenos à política específica.

Por isso, trazemos ao estudo da gestão de políticas públicas os conceitos da transdisciplinaridade, que podem ser muito úteis para que o Estado alcance a efetividade de suas ações. O reconhecimento da existência de diferentes níveis de realidade, assim como de percepção de todos os atores envolvidos, pode ser um passo importante para que as políticas públicas alcancem, de fato, o resultado esperado.

Assim, poderá o Estado, na formulação de uma política, procurar identificar os atores responsáveis por ações diversas, tanto cooperativas quanto concorrentes, em um determinado local e compatibilizar essas ações no sentido de buscar alcançar os objetivos da política implementada. O objetivo deste estudo é apresentar as bases para um modelo de gestão transdisciplinar que poderá auxiliar os gestores na árdua tarefa de buscar a efetividade das intervenções estatais.

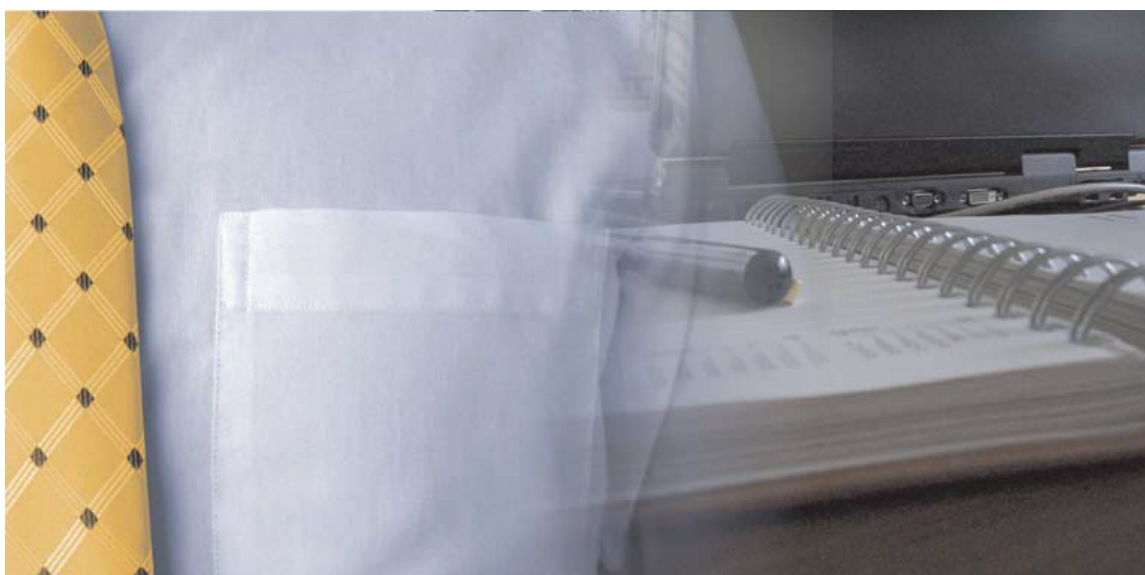
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos são os conceitos de políticas públicas. A extensa literatura sobre o tema é pródiga em definições de política, cada uma privilegiando um ou outro aspecto (MONTEIRO, 1982).

Peters (1986) conceitua política pública como o somatório das atividades dos governos, atuando diretamente ou por intermédio de agen-

tes, de forma a influenciar as vidas dos cidadãos.

Segundo Franco e Cohen (*apud* OLIVEIRA, 2002), uma política pública é composta por ações que se inserem entre uma situação existente e uma situação desejada. A política pública é implementada para transformar uma situação identificada como problema público em uma outra situação desejável pelo Estado. Souza (2007) resume política pública como a área de conhecimento que visa, simultaneamente, a colocar o governo em ação e/ou a



analisar essa ação e, se necessário, a propor mudanças no rumo dessas ações.

Poderíamos citar aqui muitas outras definições, contudo o foco deste estudo é a gestão de políticas públicas, mais precisamente, no que tange ao alcance da sua efetividade.

De acordo com Oliveira (2005), o processo de planejamento de políticas públicas, em geral, exige a interação de diversas organizações dentro do Estado e destas com a sociedade civil e o setor privado. Reforçando tal ideia, Souza (2007) comenta que qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

As definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2007, p. 69)

Portanto, ao planejar uma determinada política pública o Estado não pode esquecer o con-

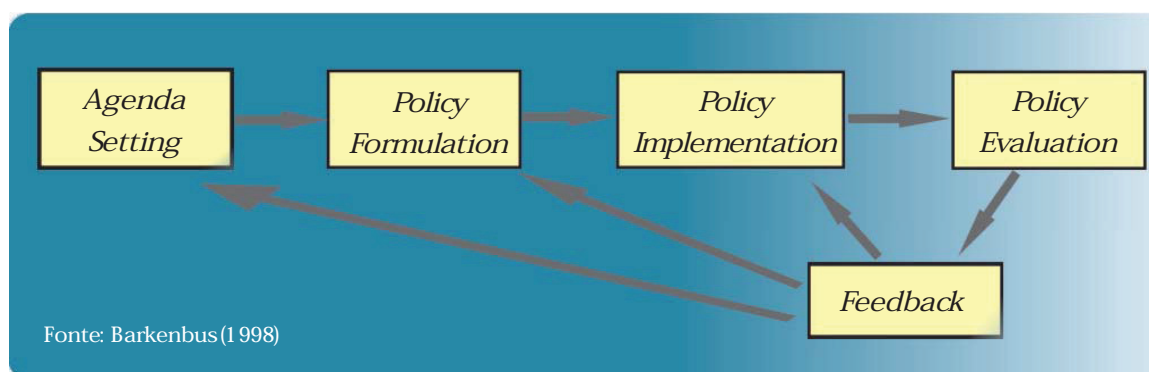
texto político, social e econômico e as interações com os atores envolvidos (*stakeholders*) naquele determinado ambiente.

Diversas características do ambiente político e socioeconômico influenciam a natureza das políticas públicas adotadas e seus efeitos nos cidadãos. A política pública não é construída no vácuo. Ela é o resultado da interação de todos esses fatores com os desejos e decisões daqueles que fazem a política (*policy makers*). As políticas públicas emergem da interação de um grande número de forças (PETERS, 1986).

Variados são os estudos no campo da gestão de políticas públicas. Segundo Souza (2007), foram desenvolvidos diferentes modelos de formulação e análise de políticas públicas, todos com significativas contribuições ao estudo do tema.

Neste estudo enfocaremos o modelo denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Muitos estudiosos consideram que a política pública é um ciclo que pode ser dividido, mesmo que apenas na teoria, em fases distintas. Propomos aqui a utilização da classificação abordada por Barkenbus (1998), cujas fases de uma política pública são agenda, formulação, implementação e avaliação, como demonstrado na figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



A primeira fase de uma política pública é a agenda (*agenda setting*). Antes que a escolha de uma política pública possa ser feita, um problema da sociedade tem que ser aceito como parte da agenda política. O que coloca uma questão na agenda é a percepção de que algo está errado e que pode ser melhorado após uma intervenção pública (PETERS, 1986).

O segundo estágio do ciclo de políticas públicas é a formulação (*policy formulation*). De acordo com a definição de Souza (2007), a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Peters (1986), depois que o sistema político aceita um problema como parte da agenda, a questão lógica é o que fazer sobre o problema. Esse processo pode ser chamado de formulação de política pública, significando o desenvolvimento de um mecanismo para resolver um problema público.

Nessa fase é feito o diagnóstico do problema público e realizado o planejamento da política, identificando-se as alternativas para tentar solucionar o problema e definindo-se o "marco zero", a partir do qual serão avaliados posteriormente os resultados da intervenção.

Após a formulação de uma política, chega-se à fase de sua implementação (*policy*

implementation), que abrange a atuação governamental, colocando em prática as ações planejadas, de forma direta, ou indiretamente, por intermédio de agentes diversos.

Menicucci (2007) afirma que na visão clássica a implementação é vista como a fase do ciclo de políticas públicas na qual se executam atividades necessárias ao cumprimento das metas definidas na formulação. Contudo, ela comenta que estudos recentes na área criticam essa visão linear, chamando a atenção para o aspecto processual do ciclo de políticas públicas e sobre os efeitos retroalimentadores da implementação nas outras fases, alegando que, na verdade, a formação de uma política acontece da interação entre a formulação, a implementação e a avaliação.

Nesse ponto surge a importância da avaliação (*policy evaluation*) que é a última fase do ciclo de políticas públicas. Segundo o modelo de Barkenbus (1998), a avaliação é responsável pelo *feedback* da ação implementada, retroalimentando o processo da política, podendo ser utilizada para corrigir problemas em qualquer uma das fases anteriormente descritas.

Cunha (2006) afirma que a avaliação é instrumento importante para o controle da efetividade da ação estatal, podendo subsidiar o planejamento e a formulação das ações governamentais, bem como o acompanhamento de sua implementação.

Mokate (2002) comenta que a avaliação é parte integrante do processo de gestão de políticas públicas. Por tratar-se de um instrumento, a avaliação apenas cumpre sua finalidade quando apoia e afeta os processos gerenciais e decisórios. Ela cita a existência de dois tipos de avaliação:

- a) avaliação de processo (ou monitoramento);
- b) avaliação de objetivos e resultados.

Ambos são complementares e se realizam simultaneamente com a gestão. O monitoramento permite descrever e qualificar o cumprimento do plano de trabalho. Já a avaliação de resultados permite verificar se o referido cumprimento conduziu ao alcance dos objetivos que motivaram a intervenção estatal. Por isso, a avaliação de resultados torna-se inviável sem as informações geradas pelo monitoramento.

Vistos os pontos principais do conceito do ciclo de políticas públicas, trazemos para reflexão alguns desafios relativos à sua gestão, principalmente no que tange à efetividade das políticas públicas implementadas. Neste trabalho, utilizamos o conceito apresentado no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União no qual efetividade pode ser resumida como a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, isto é, entre o impacto previsto e o impacto real de uma ação (BRASIL, 2000a).

Na literatura especializada é possível encontrar uma infinidade de questões críticas, inerentes à gestão de políticas públicas, que dificultam a maximização da efetividade das ações governamentais.

Na análise de políticas públicas, um dos desafios comentados por Peters (1986) é desenvolver uma aproximação compreensiva entre os

problemas reais e a formulação da política na prática. Sem essa aproximação, as políticas públicas são formuladas pelo governo por intuição ou analogia com políticas já existentes. Assim, ocorre um verdadeiro distanciamento entre o planejado e o problema real, tomando cada vez mais difícil alcançar os resultados esperados.

Oliveira (2006) cita as diversas experiências de planejamento fracassadas nas últimas décadas com planos mirabolantes que só funcionam no papel e, na prática, alcançam resultados decepcionantes como, por exemplo, a Transamazônica e o Fome Zero.

Ele identifica que um sério problema do planejamento de políticas públicas é considerá-lo apenas como um produto técnico e não como um processo. Um dos motivos causadores de falhas nos resultados das políticas é a dissociação entre a elaboração e a implementação no processo e planejamento. Para enfrentar esses e outros desafios é importante uma nova postura de gestão, saltando da visão fragmentada para aquela que visa à percepção do global com a integração de todos os atores envolvidos no processo. Por isso, apresentamos a seguir alguns conceitos básicos sobre transdisciplinaridade.

TRANSDISCIPLINARIDADE

Para Japiassu (2006), no interior do conhecimento científico, disciplina é um ramo autodeterminado do saber coincidindo com uma ciência ensinada. Ela evoca um corte pedagógico delimitando uma matéria a ser ensinada. Suas fronteiras, linguagens e conceitos próprios tendem a isolá-la das demais disciplinas.

De acordo com Morin (2008), disciplina é uma categoria organizadora dentro do conhecimento científico. Ela institui a divisão e a especialização do trabalho e responde à diversidade das áreas que as ciências abrangem.

Intelectualmente, as disciplinas são plenamente justificáveis, desde que preservem um campo de visão que reconheça e conceba a existência das ligações e das solidariedades. E mais: só serão plenamente justificáveis se não ocultarem realidades globais. (MORIN, 2008, p. 113)

Portanto, apesar de reconhecer a importância das disciplinas, Morin (2006) acrescenta que a disseminação de diferentes disciplinas e a hiperespecialização dos indivíduos impede tanto a percepção do global quanto do essencial, caracterizando uma visão fragmentada do mundo moderno.

Nessa mesma linha, Japiassu (2006) considera que o maior desafio do início do século XXI é a contradição entre, de um lado, os problemas cada vez mais globais, interdependentes e complexos e, do outro lado, o conhecimento que privilegia os saberes disciplinarizados, fragmentados e compartimentados.

Vergara (1993) comenta que a visão mecanicista do universo e de tudo que nele existe, apesar

de permitir os avanços tecnológicos de que desfrutamos hoje, acabou por provocar um mundo fragmentado. Para ela, é necessário associar, integrar o conhecimento fragmentado pela ciência tradicional. Mais significativo que utilizar os diferentes campos do saber individualmente, é utilizá-los em conjunto, ou seja, para um mesmo problema, obter contribuições de diferentes áreas, com base em distintas visões.

É nesse ponto que aparece a transdisciplinaridade como uma nova abordagem que não ignora a existência das disciplinas. Segundo Nicolescu (2005, p. 53), ela "está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento".

Para esse autor, da confrontação e do contato entre as disciplinas, a transdisciplinaridade faz emergir dados novos que as articulam entre si. Assim, surge uma nova visão da natureza. Ele afirma que os três pilares da transdisciplinaridade são os níveis de realidade, a lógica do terceiro

incluído e a complexidade, sendo eles responsáveis pela determinação da metodologia da pesquisa transdisciplinar.

Na transdisciplinaridade, o reconhecimento da existência de diferentes níveis de realidade é fundamental, em contraposição ao pensamento clássico da existência de um único nível. Para Nicolescu (2005, p. 63), "um nível de realidade é aquilo que é porque todos os outros níveis existem ao mesmo tempo. Este princípio de Relatividade dá origem a uma nova maneira de olhar a religião, a política, a



arte, a educação, a vida social".

Sobre o assunto, Ritto (2005, p. 70) afirma que "dois níveis de realidade são distintos se, ao passar de um para o outro, há uma quebra de regras e conceitos fundamentais (como, por exemplo, o da causalidade)".

Ele completa afirmando que a existência de diferentes níveis de realidade não pressupõe que um nível seja superior a outro. Pelo contrário, não existe hierarquização entre eles, ou seja, "nenhum nível de realidade constitui um lugar privilegiado a partir do qual possamos compreender todos os outros níveis de realidade" (RITTO, 2005, p. 75).

A partir do momento no qual se reconhecem diferentes níveis de realidade e, por consequência, diferentes níveis de percepção, passam a existir dimensões e referenciais distintos. Logo, constatamos que, sob a ótica do sujeito, o mundo é multirreferencial e, quanto ao objeto, é multidimensional (SILVA, 1999). Diretamente relacionada à existência de diferentes níveis de realidade está a lógica do terceiro incluído ou lógica ternária. Segundo Pinto (2005), a lógica do terceiro incluído, formalizada por Stéphane Lupasco, é invocada para lidar com as contradições geradas pela admisão desses diferentes níveis de realidade.

Já a lógica do terceiro incluído admite que entre A e $\sim A$ existe um valor intermediário, que inclui os extremos. Isso permite não só manter a força da contradição, mas também estabelecer uma articulação harmoniosa com a proposta de diferentes níveis para a realidade. Com efeito, uma oposição forte entre A e $\sim A$ (contradição), num determinado nível, pode ser superada pela passagem a um outro nível, em que esta oposição desaparece através de um novo estado T (terceiro incluído). (PINTO, 2005, p. 157)

Na mesma linha de pensamento, Ritto (2005) explica que além de dois contraditórios, A e não-A, pode existir um terceiro termo T, em outro nível de realidade, que é simultaneamente A e não-A.

Silva (1999) exemplifica ao pensar na relação eficiência e eficácia como um par de contraditórios na dimensão efetiva. Para ele, o terceiro incluído que completa a dialógica ternária está na emergência dessa relação, que é a efetividade.

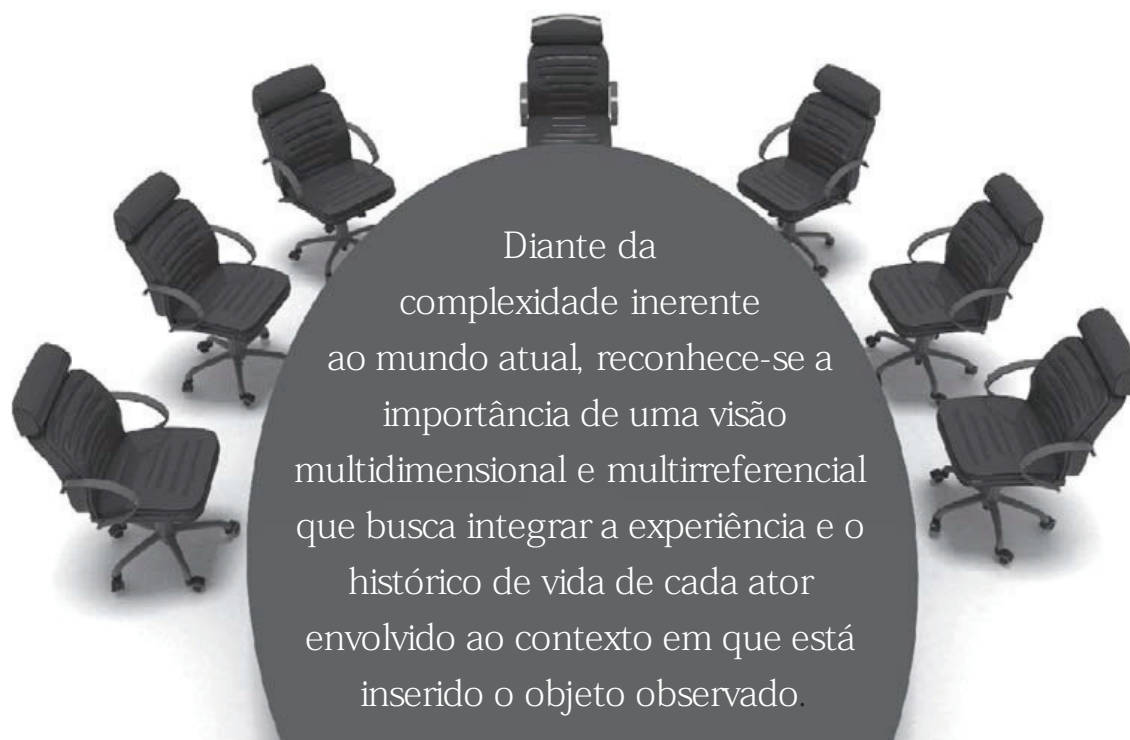
O último e também importante pilar de sustentação da transdisciplinaridade citado por Nicolescu é a complexidade. De acordo com Morin (2008), etimologicamente, ela refere-se ao que foi tecido junto. Existe a complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis, constitutivos do todo e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes e as partes entre si.

Para ele, é necessário conceber a complexidade do mundo atual no sentido de que é preciso considerar, a um só tempo, a unidade e a diversidade, as complementaridades e os antagonismos. Ou seja, perceber a complexidade é observar o mundo de forma global, contextualizada, multidimensional.

Para Japiassu (2006), o pensamento da complexidade se apresenta como um modo de pensar os fenômenos naturais, humanos e sociais fazendo interagir uma multiplicidade de fatores também interdependentes.

O paradigma da transdisciplinaridade propõe a necessidade de uma dialógica ternária, de pertinência difusa e simultânea, multidimensional e multirreferencial (SILVA, 1999). Ela é uma nova forma de compreensão do mundo que não substitui as anteriores. Na verdade ela complementa as demais, para que se desenvolvam em conjunto.

Um mesmo objeto, em determinado instante,



pode ser visto de formas distintas, devido aos diferentes níveis de percepção daqueles que o observam. Níveis estes que variam de acordo com a cultura e a história de vida de cada indivíduo, além do contexto no qual estão inseridos.

Na transdisciplinaridade, a relação sujeito/objeto é tratada de forma diferenciada daquela tradicional decorrente da visão clássica. Diante da complexidade inerente ao mundo atual, reconhece-se a importância de uma visão multidimensional e multirreferencial que busca integrar a experiência e o histórico de vida de cada ator envolvido ao contexto em que está inserido o objeto observado.

Sobre a atitude transdisciplinar, Nicolescu (2005) afirma ser a capacidade individual ou social para manter uma orientação constante, imutável, qualquer que seja a complexidade de uma situação e dos acasos da vida. Para ele, a manutenção de uma orientação constante na travessia dos níveis de realidade garante uma efetividade crescente de nossa ação no mundo e na vida coletiva. Portanto, a atitude

transdisciplinar pode garantir a maximização da efetividade das ações. Atitude esta que tem como traços fundamentais o rigor, a abertura e a tolerância.

O rigor transdisciplinar refere-se ao rigor da linguagem na argumentação, baseada no conhecimento vivo, interior e exterior. Deve-se considerar não apenas as coisas, mas também os seres e sua relação com outros seres e coisas.

Já a abertura caracteriza-se pela aceitação do desconhecido, do inesperado, do imprevisível. A atitude transdisciplinar engloba a abertura a novas ideias e conceitos. "A cultura transdisciplinar é a cultura do eterno questionamento acompanhando respostas aceitas como temporárias" (NICOLESCU, 2005, p. 133).

Sobre a tolerância, o autor afirma que a mesma decorre da constatação de que existem ideias e verdades contrárias aos princípios fundamentais da transdisciplinaridade. A transdisciplinaridade não chegou como uma verdade absoluta que torna as demais abordagens ultrapassadas. Pelo contrário, respeita as

demaís, considerando-as em um processo dialógico de forma a propiciar uma visão do mundo em sua totalidade.

MODELO DE GESTÃO TRANSDISCIPLINAR

De acordo com Ferreira *et al* (2006), um modelo de gestão não pode oferecer receitas prontas aos gestores e demais participantes de uma organização. Diante da singularidade de cada organização, qualquer modelo de gestão, por mais eficaz que seja, não poderá ser considerado ideal. Esses modelos devem ser adequados às características próprias de cada organização.

Assim, considerando o complexo universo de variáveis de uma organização, não pretendemos apresentar um modelo de gestão rígido e fechado, mas sim as bases de um modelo, com enfoque na transdisciplinaridade, como mostrado a seguir:

1 - VISÃO INTEGRADA DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de tratarmos a gestão de políticas pú-

blicas como um ciclo com quatro fases distintas, na prática, elas devem ser observadas de forma integrada. Mostramos na figura 2 uma adaptação do modelo do ciclo de políticas públicas de Barkenbus, como deve ser vista sob a ótica do modelo de gestão transdisciplinar.

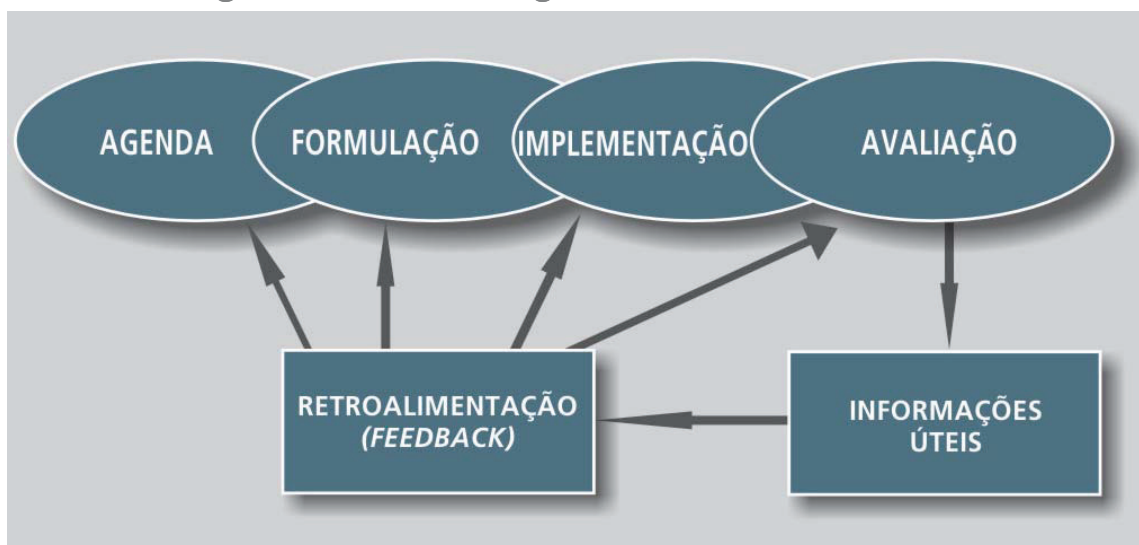
Além da sobreposição entre as fases, deve ser observado que, por intermédio da avaliação (de processos ou de resultados), são coletados dados que podem gerar informações úteis ao processo de gestão da política, retroalimentando as diferentes fases e possibilitando que os gestores possam conduzir a política no sentido de alcançar a sua efetividade.

Não deve ser esquecido que o ciclo de política pública sofre, continuamente, a interferência das dinâmicas que surgem no ambiente, decorrentes da interação entre as variadas ações implementadas naquele meio.

2 - ATITUDE TRANSDISCIPLINAR DA EQUIPE DE TRABALHO

O modelo de gestão transdisciplinar, por definição, compreende o trabalho em conjunto

Figura 2 - Ciclo Integrado de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração do autor.

de pessoas diferentes para que a finalidade da política seja alcançada. Essas pessoas, ainda que imersas em suas distintas especializações, devem agir com atitude transdisciplinar, procurando transcender as barreiras disciplinares que fragmentam o conhecimento. Por isso, devem ser características fundamentais dos integrantes da equipe de trabalho o rigor, a abertura e a tolerância.

Na gestão de políticas públicas, os gestores devem considerar não apenas o problema público e as ações estatais implementadas, mas também todos os atores envolvidos e sua relação com o problema público e a intervenção estatal. Eles devem estar aptos a aceitar novos conhecimentos e ideias, mesmo que inesperadas e imprevisíveis, procurando compreendê-las dentro do contexto e verificando sua utilidade.

A adoção da atitude transdisciplinar por cada uma das pessoas integrantes da equipe de trabalho poderá auxiliar a troca de conhecimentos e experiências para que seja possível alcançar a essência do problema público. Assim, ao observar o problema como um todo inserido em um ambiente complexo, a equipe poderá acompanhar as dinâmicas que surgem no ambiente e que podem interferir, direta ou indiretamente, nos resultados da intervenção estatal, exigindo que sejam tomadas decisões que afetarão a condução da política como formulada inicialmente.

3 - ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO

É imprescindível a utilização de ferramentas apropriadas para a determinação dos objetivos, metas, produtos e atividades de uma política pública, assim como a construção de indicadores de desempenho e identificação dos atores envolvidos no processo e suas interações. Para isso, propomos a utilização

das ferramentas apresentadas nos manuais do TCU (BRASIL, 2000a,b,c), como o Marco Lógico, o Mapa de Produtos, o Modelo de Condições Ambientais e o *Benchmarking*.

Entretanto, no modelo de gestão ora proposto, as aludidas ferramentas devem ser tratadas e, se for o caso, adaptadas à abordagem transdisciplinar. Os gestores, ao utilizarem as técnicas apropriadas para o planejamento das políticas, devem estar atentos à complexidade do ambiente, tratando a questão de forma multidimensional, ao considerar os diferentes níveis de realidade, e multirreferencial, observando os distintos níveis de percepção dos atores envolvidos.

Na elaboração e utilização do Marco Lógico e do Mapa de Produtos, os gestores da política deverão agir com atitude transdisciplinar, buscando transgredir suas fronteiras disciplinares em busca do conhecimento da totalidade do problema público e seu contexto.

Já na utilização do *Benchmarking*, além da comparação pontual entre a política a ser focada e alguma outra similar que já tenha sido posta em prática, devem ser comparados também os diferentes contextos que envolvem ambas as políticas. Afinal, os aspectos ambientais e as dinâmicas sociais que surgem podem afetar diretamente os resultados de uma política. Por isso, as ações não podem ser comparadas de forma isolada, ou seja, não podem ser desconsiderados o ambiente e os diversos atores envolvidos no processo.

Quanto ao Modelo de Condições Ambientais, sob a ótica da transdisciplinaridade, deverá ser adaptado de forma a tratar a ação implementada como o objeto transdisciplinar, sendo ela observada sob o prisma das diferentes realidades dos *stakeholders*.

Os atores envolvidos no processo (*stakeholders*), ao observarem o objeto transdisciplinar, estão impregnados de seus

conceitos disciplinares que compartimentam o conhecimento e dificultam a análise da totalidade da situação. Entretanto, de suas diferentes percepções podem emergir os sujeitos transdisciplinares, permitindo uma visão global do objeto e possibilitando a gestão da política em sua essência.

Demonstramos na figura 3 como deve ser tratado o Modelo de Condições Ambientantes.

No modelo apresentado as setas bipolares representam as relações e interações entre os diferentes atores envolvidos no processo. Para o modelo de gestão transdisciplinar, esse contexto é fundamental e qualquer análise acerca da intervenção estatal deve considerar a dinâmica social que surgirá desse ambiente complexo de interações.

4 - AVALIAÇÃO DO PROCESSO (MONITORAMENTO)

Em um ambiente complexo, as dinâmicas sociais podem surgir a qualquer instante, influenciando positiva ou negativamente a inter-

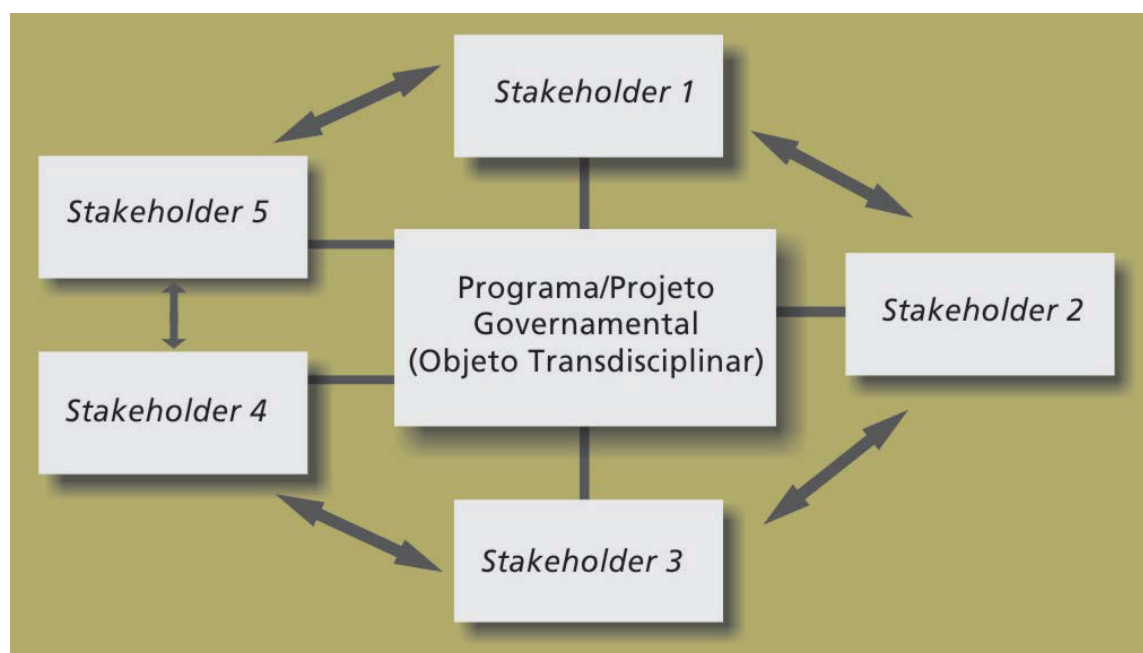
venção estatal. Assim, é necessária uma avaliação constante do processo de gestão da política.

A avaliação do processo ou monitoramento permite descrever e qualificar o cumprimento do plano de trabalho no decorrer da execução das atividades planejadas. Portanto, é imprescindível para que as dinâmicas sociais sejam acompanhadas de perto pelos gestores da política, possibilitando que eles tenham acesso a informações úteis quanto à condução da mesma.

Com base nas informações advindas do monitoramento, os gestores poderão avaliar se é necessária alguma alteração nas fases da política implementada. Além da utilização dos indicadores de desempenho, o monitoramento deve ter foco também nos *stakeholders*, de forma a possibilitar que os gestores acompanhem como os diversos atores envolvidos no processo estão percebendo a intervenção estatal e se suas ações concorrem ou cooperam para o alcance da efetividade.

Esse monitoramento deve possibilitar uma vi-

Figura 3 - Modelo Transdisciplinar de Condições Ambientantes



Fonte: Elaboração do autor.

são não só das ações estatais, mas também do ambiente como um todo, abrangendo os diferentes níveis de realidade e as distintas percepções dos atores envolvidos.

5 - AVALIAÇÃO DE RESULTADO

Após a execução das atividades planejadas deve ser realizada a avaliação de resultados,

na qual será verificada a efetividade da política pública implementada. Para isso, deverão ser feitas medições dos indicadores de desempenho desenvolvidos na formulação da política, comparando-os com a situação antes da sua implementação, ou seja, a situação dos indicadores no marco zero.

Dessa forma, poderão ser comparados os resultados alcançados com os esperados, atestando ou não a efetividade da implementação de tal política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as crescentes demandas sociais e a complexidade do mundo atual, torna-se imperativa uma gestão pública voltada para resultados, mais integrada e flexível, suscetível às interações com o ambiente.

Não basta que o Estado implemente determinadas políticas esperando que elas, isoladamente, acarretem as transformações planejadas. É necessário reconhecer que as ações, quando empreendidas em um ambiente, interagem com outras ações de atores diversos, gerando dinâmicas sociais que serão fundamentais para a concretização dos resultados esperados.

Assim, após os primeiros contatos com os conceitos da transdisciplinaridade, percebemos que essa nova abordagem, que se contrapõe à visão clássica sem desconsiderá-la, pode ser uma alternativa para superar o processo de fragmentação característico do mundo atual decorrente da abordagem racional cartesiana.

A abordagem transdisciplinar pode possibilitar que um problema público seja observado em sua essência, considerando todos os aspectos ambientais ao seu redor, de forma a facilitar que uma intervenção estatal alcance os resultados esperados.

Ao trazer conceitos inerentes à gestão de políticas públicas e os desafios para o alcance de sua efetividade, assim como os conceitos básicos da transdisciplinaridade, propomos neste trabalho as bases de um modelo de gestão com enfoque na transdisciplinaridade.

Procuramos não apresentar um modelo de gestão rígido, o que fugiria completamente da própria essência deste estudo. Em contrapartida, sugerimos algumas bases que podem servir de alicerce para um modelo de gestão focado em resultados e com uma abordagem diferenciada.

Com foco na transdisciplinaridade, os gestores devem buscar visualizar a política pública em sua totalidade, considerando aspectos importantes do ambiente que antes eram ignorados, maximizando assim a efetividade da intervenção estatal e proporcionando a transformação desejada para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- BARKENBUS, Jack. *Expertise and the policy cycle*. 1998. Disponível em: <<http://www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2009. Artigo apresentado no Energy, Environment, and Resources Center at The University of Tennessee.
- BRASIL. Tribunal de Contas. Coordenadoria de Fiscalização e Controle. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília, 2000a.
- _____. *Técnica de Auditoria Benchmarking*. Brasília, 2000b.
- _____. *Técnicas de Auditoria*: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília, 2000c.
- CUNHA, Carla Giane Soares. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais*: tendências recentes e experiências no Brasil. 2006. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2009. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University.
- FERREIRA, Victor Cláudio Paradelo et al. *Modelos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- JAPIASSU, Hilton. *O sonho transdisciplinar e as razões da Filosofia*. Rio de Janeiro: Imago, 2006.
- MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto et al. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, p. 89-134, jan./mar. 2002.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
- MORIN, Edgard. *A cabeça bem-feita*: repensar a reforma, reformar o pensamento. 14. ed. Tradução: Catarina Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- _____. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 11. ed. Tradução: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2006.
- NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. 3. ed. Tradução: Lucia Pereira de Souza. São Paulo: TRIOM, 2005.
- OLIVEIRA, Alfredo Gontijo. Propriedades emergentes nas ciências exatas: transposições de conceitos, modelos e metodologias. In: DOMINGUES, Ivan. *Conhecimento e transdisciplinaridade II*: aspectos metodológicos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- OLIVEIRA, João Bosco. *Uma metodologia de avaliação de impacto de políticas públicas no Brasil*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2002.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.
- PETERS, B. Guy. *American public policy*: promise and performance. 2. ed. New Jersey: Chatam House Publishers, 1986.
- PINTO, Paulo Roberto Margutti. A lógica contemporânea e a transdisciplinaridade. In: DOMINGUES, Ivan. *Conhecimento e transdisciplinaridade II*: aspectos metodológicos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- RITTO, Antonio Carlos. *Organizações caólicas*: modelagem de organizações inovadoras. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2005.
- SILVA, Daniel José da. *O paradigma transdisciplinar*: uma perspectiva metodológica para a pesquisa ambiental. 1999. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/leptrans/link/pesquisaambiental.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2009. Artigo apresentado no Workshop sobre Interdisciplinaridade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2 e 3 de dezembro de 1999.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto et al. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- VERGARA, Sylvia Constant. Sobre a intuição na tomada de decisão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 130-157, abr./jun. 1993.