



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**MARIA ÍRIS TAVARES FARIAS**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO INSTITUTO MUNICIPAL DE  
PESQUISA, ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS (IMPARH) NA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA NO MUNICÍPIO DE  
FORTALEZA**

**FORTALEZA**

2012

MARIA ÍRIS TAVARES FARIAS

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO INSTITUTO MUNICIPAL DE  
PESQUISA, ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS (IMPARH) NA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA NO MUNICÍPIO DE  
FORTALEZA

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Políticas Públicas e Gestão na Educação Superior (POLEDUC) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão de Intercâmbio Institucional.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Elias Soares.

FORTALEZA

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca de Ciências Humanas

- 
- F238p Farias, Maria Íris Tavares.  
As políticas públicas e o papel do Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH) na cooperação internacional descentralizada no município de Fortaleza / Maria Íris Tavares Farias. – 2012.  
133 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2012.  
Área de Concentração: Políticas públicas e gestão do ensino superior  
Orientação: Profa. Dra. Maria Elias Soares.
1. Descentralização na administração pública – Fortaleza(CE) – Cooperação internacional. 2. Administração municipal – Fortaleza(CE) – Cooperação internacional. 3. Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos. I. Título.

---

CDD 361.61098131

MARIA ÍRIS TAVARES FARIAS

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO INSTITUTO MUNICIPAL DE  
PESQUISA, ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS (IMPARH) NA  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA NO MUNICÍPIO DE  
FORTALEZA

Dissertação apresentada à Cordenação  
do Curso de Mestrado Políticas Públicas e  
Gestão na Educação Superior  
(POLEDUC) da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para a  
obtenção do título de mestre. Área de  
Concentração: Políticas Públicas e  
Gestão de Intercâmbio Institucional.

Aprovada em: 31 / 08 / 2012.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.a. Dra. Maria Elias Soares (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Aurio Leocádio da Silva  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)

---

Prof. Dr. Maxweel Veras Rodrigues  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **DEDICATÓRIA**

A Deus, energia vibrante do universo e de toda a criação.

Aos meus genitores, Cícero e Lionete, pelo testemunho diário da radicalidade do amor.

Às filhas e filho, Mara, Mirela e Elanio, pela nossa cumplicidade em defesa de uma sociedade com amor e solidariedade.

Às netas e neto, Sandra, Mariana e Francisco, pela inocência do amor e dos sorrisos que plantamos na primavera.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Prof.a. Dra. Maria Elias Soares, pela tranquilidade, paciência e a confiança durante esses 30 meses de dedicação e convivência na elaboração desta pesquisa.

Em especial, meus agradecimentos, *in memoriam*, à Professora Maria do Carmo Gomes da Silva Bento, pedagoga e diretora da Diretoria de Cursos e Atividades de Extensão – DCE, do IMPARH, e ao prof. José Tanísio Vieira Bezerra, mestre em História Social pela PUC São Paulo e assessor especial de planejamento e do Gabinete da Presidência do IMPARH.

Ademais, minha gratidão ao corpo de servidores da Prefeitura Municipal de Fortaleza, pelo diálogo e disposição de me auxiliarem com preciosas informações e a documentação necessária para estruturação deste ensaio dissertativo.

Meus sinceros agradecimentos à Prof.<sup>a</sup>. Luiziane de Oliveira Lins, pela oportunidade e o apoio incondicional. Ela foi gestora maior do Município de Fortaleza, sempre ativa, apoiando a realização de projetos como esta pesquisa, um embrião que germina em solo fértil na produção do conhecimento.

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

(EDUARDO GALEANO. Montevideu, 3.9.1940 – 13.4.2015).

## RESUMO

A Cooperação Internacional Descentralizada (CID) é uma realidade concreta, dinâmica e atual. O Brasil, por meio de tratados e protocolos bilaterais, de acordos internacionais da administração compartilhada de recursos naturais, com larga fronteira e diversos temas que afetam os interesses dos poderes nacionais e locais é, hoje, um dos principais apoiadores da CID. Este estudo objetiva identificar o papel estratégico do Instituto Municipal Pesquisa Administração e Recursos Humanos (IMPARH), na qualidade de ente do Poder Público, a contribuir com a cooperação internacional descentralizada, verificando evidências de sua utilização em linhas estratégicas dos órgãos públicos de referência. O estudo expressa características da pesquisa qualitativa exploratória e documental, desenvolvido com suporte em sete linhas estratégicas do IMPARH, identificadas nos projetos, programas e relatórios de cinco órgãos pesquisados durante os anos de 2010 e 2011. Foram efetuados agrupamentos por afinidade e após destacar quatro categorizações denominadas: Trajetória da Civilização e o Caminho da Globalização; Políticas Públicas e a Cooperação Internacional Descentralizada; A Teoria da Complexidade; A Modernização nos Ambientes da Esfera Pública. Destaca-se a atuação do IMPARH na internacionalização nas políticas públicas aplicadas em setores como cultura, juventude, gênero, educação e participação popular. O discurso identificado denota que as políticas públicas e a cooperação internacional descentralizada compartilham de instrumentos agregadores e contribuem substancialmente para o desenvolvimento sustentável, desde que haja evolução do discurso e da prática, possibilitando o desenvolvimento de ação efetiva. Evidencia-se o papel do IMPARH como ente integrado às políticas públicas e à cooperação internacional descentralizada, como animador, que comunica, recepciona, realiza intercâmbios, promove fóruns e encontros nacionais e internacionais, bem como participa desses eventos que visam a discutir as dificuldades vivenciadas pelo cidadão.

**Palavras-chave:** Cooperação. Política Pública. Internacionalização. Modernização. Globalização.



## RESUMEN

La cooperación internacional descentralizada CID es una realidad concreta, dinámica y actual. Brasil, por medio de tratados y protocolos bilaterales, de acuerdos internacionales de gestión compartida de los recursos naturales, con extensa frontera y diversos temas que afectan los intereses de los poderes nacionales y locales es, hoy día, uno de los principales apoyadores de CID. En la búsqueda de investigar cuál es el rol del Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH) (Instituto Municipal de Investigación, Administración y Recursos Humanos) como entidad del poder público, que viene a construir con la cooperación internacional descentralizada, se utilizó de las evidencias a partir de las líneas estratégicas de los órganos públicos de referencia. El estudio tiene características cualitativas exploratoria y documental desarrollado en siete líneas estratégicas del IMPARH, identificados nos proyectos, programas y informes de cinco órganos averiguados a lo largo de los años de 2010 y 2011. Fue posible efectuar agrupamientos por afinidad y destacar cuatro categorizaciones denominadas de Trajetoria da Civilização e o Caminho da Globalização (Trayectoria de la Civilización y el Camiño de la Globalización); Políticas Públicas e a Cooperação Internacional Descentralizada (Políticas Públicas y la Cooperación Internacional Descentralizada); Teoria da Complexidade (Teoría de la Complejidad); A modernização nos ambientes da esfera pública (La modernización en los ambientes de la esfera pública). Se destaca la fuerte presencia del IMPARH en el proceso de internacionalización en las políticas públicas aplicadas en sectores como cultura, juventud, género, educación y participación popular. El discurso identificado denota que las políticas públicas y la cooperación comparten instrumentos que agregan y contribuyen con el desarrollo sustantivo sustentable, desde que haya evolución del habla a la práctica para desarrollo de acción efectiva. Se evidencia que el rol del IMPARH como entidad integrada a las políticas públicas y la cooperación internacional descentralizada, se revela como quien anima, quien comunica, recibe, realiza intercambios, promociona foros y encuentros nacionales e internacionales y participa de esos eventos que objetivan debatir y mirar respuestas para las dificultades vivenciadas por los ciudadanos.

**Palabras clave:** Cooperación. Políticas Públicas. Internacionalización. Gestión compartida. Modernización. Máquina administrativa.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Etapas da pesquisa.....	82
Figura 2	– A capilaridade do CLI do Município de Fortaleza.....	111

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Característica da cooperação descentralizada.....	55
Quadro 2	– Protocolo de categorias para análise de conteúdo.....	72
Quadro 3	– Categorização Trajetória da Civilização e o caminho da Globalização.....	73
Quadro 4	– Categorização de Políticas Políticas Públicas e a Cooperação Internacional Descentralizada.....	75
Quadro 5	– Categorização da Teoria da Complexidade.....	75
Quadro 6	– Categorização da Modernização nos Ambientes da Esfera Pública.....	77
Quadro 7	– Demonstrativo das Secretarias do Município de Fortaleza.....	88
Quadro 8	– Demonstrativo do crescimento do número de inscritos na Seleção do Centro de Línguas/IMPARH.....	107
Quadro 9	– Demonstrativo do crescimento do número de inscritos na seleção do Centro de Línguas/IMPARH, por curso.....	108
Quadro 10	– Disciplinas do Curso Capacitação em Políticas Públicas.....	118
Quadro 11	– Linhas Estratégicas, Órgão da Esfera Pública de Referência.....	120

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACEL	Agência de Cooperação de Entes Locais
AFEPA	Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APRECE	Associação das Prefeituras do Estado do Ceará
ARG	Argentina
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BR	Brasil
CF	Constituição Federal
CID	Cooperação Internacional Descentralizada
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CLI	Centro de Línguas do IMPARH
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
COP	Conselho do Orçamento Participativo
COPERII	Coordenadoria de Projetos Especiais e Relações Interinstitucional e Internacional da Prefeitura de Fortaleza
CPP	Comissão da Participação Popular
CPPJ	Coordenadoria de Políticas Públicas para a Juventude
CUCA	Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte
DPPE	Departamento de Projetos e Pesquisa do IMPARH
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESMAP	Escola Municipal de Administração Pública de Fortaleza
ESP	Espanha
EUA	Estados Unidos da América
FAD	Fundación de Ayuda contra la Drogadicción
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

	Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDESP	Fundação de Desenvolvimento de Pessoal
FUNEFOR	Fundação de Educação de Fortaleza
GT	Grupo de Trabalho
GTPPJ	Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas de Juventude
HABITAT	Habitat para Humanidade
IJC	Instituto Juventude Contemporânea
IMPARH	Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos de Fortaleza
ISCOS	Instituto Sindicale per la Cooperazione allo Sviluppo
ITA	Itália
IULA	International Union of Local Authorities.
MAIS	Movimento per l' autosviluppo, l' interscambio e la Solidarietà
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PGV	Programa Gente de Valor
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNB	Produto Nacional Bruto
PNJ	Política Nacional de Juventude
PNUD	Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SECULTFOR	Secretária de Cultura de Fortaleza
SETFOR	Secretária de Turismo de Fortaleza
SNJ	Secretária Nacional de Juventude
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UE	União Europeia

UFRJ            Universidade Federal do Rio de Janeiro  
URSS            União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	A TRAJETÓRIA DA CIVILIZAÇÃO E O CAMINHO DA GLOBALIZAÇÃO.....	22
2.1	A civilidade em movimento.....	22
2.2	A globalização do Estado mínimo.....	31
2.3	Metrópoles contemporâneas, habitats das culturas híbridas.....	39
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA.....	44
3.1	Análise das realidades estatais.....	45
3.2	Políticas Públicas: conceitos e características.....	47
3.3	Políticas Públicas: atualizações e perspectivas.....	50
3.4	Conceituação, características e antecedentes históricos da CID.....	53
3.5	Caminhos e percalços da cooperação internacional descentralizada (CID) no Brasil.....	58
4	A TEORIA DA COMPLEXIDADE.....	62
4.1	Aplicação da Teoria da Complexidade.....	63
4.2	Características da Teoria da Complexidade.....	66
4.3	Desafios para outro modelo.....	67
4.4	Análise de conteúdo.....	69
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	79
5.1	Caracterização da pesquisa.....	79
5.2	Procedimentos da pesquisa.....	82
5.3	Técnica e coleta de dados.....	84
5.3.1	<i>Universo e população pesquisada.....</i>	85
5.3.2	<i>Levantamento de documentos.....</i>	85
5.4	Organização das Análises de Resultados.....	86
6	A MODERNIZAÇÃO NOS AMBIENTES DA ESFERA PÚBLICA.....	87
6.1	A modernização como premissa da internacionalização.....	87
6.2	A Cidade: intercâmbio de experiências na perspectiva da participação popular.....	96
6.3	Fortaleza: a experiência da gestão cultural e de juventude.....	98

<b>6.4</b>	<b>IMPARH: a modernização da gestão.....</b>	<b>104</b>
<b>6.4.1</b>	<b><i>Projeto “Mirando al Mundo”.....</i></b>	<b>112</b>
<b>6.4.2</b>	<b><i>Projeto “EVCM: enfrentamento à violência contra as mulheres”.....</i></b>	<b>114</b>
<b>6.4.3</b>	<b><i>Projeto “Combate ao tráfico de pessoas e ao turismo sexual”.....</i></b>	<b>115</b>
<b>6.4.4</b>	<b><i>Formação de Jovens em Atividades Culturais.....</i></b>	<b>116</b>
<b>6.4.5</b>	<b><i>Curso Capacitação em Políticas Públicas.....</i></b>	<b>117</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>122</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>



## 1 INTRODUÇÃO

As três últimas décadas foram marcadas por crises econômicas que submeteram a xeque a solidez do capitalismo. As soluções saídas dos gabinetes das autoridades das nações mais ricas do mundo foi “socializar” suas consequências (desemprego e migração em massa, devastação ambiental, aumento da violência, entre outras) com a maioria dos países.

O Consenso de Washington, também chamado de neoliberalismo, foi uma expressão que nasceu em 1989, fortemente amparada pelas lideranças dos países ricos e em desenvolvimento. No início dos anos de 1990, a sua missão principal foi legitimar a institucionalização da crise, ratificando-a.

De acordo com Santos (2000), o documento dizia respeito à estadunidense sobre a condução da política macroeconômica em relação aos países periféricos: promoção de um rigoroso equilíbrio fiscal, por meio da aplicação de um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, com cortes drásticos nos gastos públicos, especialmente no salário do funcionalismo, e na ordem microeconômica, o documento pregava a necessidade da desoneração fiscal do capital necessário para aumentar competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Isso significava a flexibilização dos salários e a diminuição das responsabilidades patronais em relação aos direitos trabalhistas.

Na prática, a proposta consistia na desregulação dos mercados financeiro, comercial e do trabalho, privatização de empresas estatais e garantia do direito de propriedade em detrimento das responsabilidades ambientais.

Segundo Ianni (2002, p.19), ao descrever a globalização,

A fábrica global instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social e outras forças produtivas. Acompanhada pela publicidade, a mídia impressa e eletrônica, a indústria cultural, misturadas em jornais, revistas, livros, programas de rádio, emissões de televisão, vídeo clipes, fax, redes de computadores e outros meios de comunicação, informação e fabulação, dissolve fronteiras, agiliza os mercados, generaliza o consumismo. Provoca a desterritorialização e reterritorialização das coisas, gentes e ideias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos.

O que os elaboradores do Consenso de Washington não previram foi que, na mesma proporção em que as ações previstas no programa eram postas em

prática, aumentava o número de contestadores, crescendo os processos de resistência aos ditames da globalização e a defesa das identidades locais.

Do ponto de vista institucional, a principal alternativa estabelecida para manter os interesses locais foi a articulação direta entre municípios e outros entes federativos, a chamada Cooperação Internacional Descentralizada (CID).

A CID possibilita que os entes subnacionais ou não centrais, como estados e municípios, realizem ações internacionais no âmbito de suas competências e, assim, contam com o amparo jurídico internacional. Suas condições de entes federados autônomos diminui a burocracia e garante a realização de ações internacionais mais ágeis, especialmente no campo comercial, e reúne valor aos seus sistemas federativos.

De acordo com Rodrigues (2008), a CID é complexa para o modelo federativo brasileiro. O Brasil é detentor de federação trina, em que a união, estados e municípios têm status de ente federado com autonomia política plena.

O Município de Fortaleza, por exemplo, mesmo não possuindo previsão constitucional nem marco jurídico interno para a CID, desenvolve ações internacionais que ganharam impulso desde 2005. A maior parte dessas ações ocorreu em parceria com a União, seja por meio da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF), seja pela Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estas duas últimas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

Gestores e agentes que trabalham com as políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada, com destaque para o Instituto Municipal de Pesquisa e Administração de Recursos Humanos (IMPARH), entendem que tão importantes quanto as parcerias na política pública de cooperação internacional descentralizada são o controle para a otimização dos gastos e o investimento em capacitação e cursos em consonância com o tema da internacionalização das políticas públicas. O estudo bilíngue, por exemplo, é uma área do conhecimento de forte atrativo, pois favorece o fortalecimento institucional com vistas ao campo das relações internacionais de cooperação. A importância da atualização permanente da gestão e do serviço público, por meio da capacitação e formação permanentes, com cursos de especialização em Gestão, Administração

Pública e outros temas que se relacionam diretamente com as demandas da população que precisa usufruir do serviço público eficiente e de qualidade. Com efeito, ante a relevância do tema, por ser um assunto pouco pesquisado, embora estabeleça uma agenda de cooperação mútua propositiva na busca de resultados e respostas que aproximam dilemas e problemas comuns ao desenvolvimento e sua efetividade - além do fato de se participar de uma relação profissional e dialógica com os agentes e articuladores que atuam em torno dessa realidade - nasceu intensa vontade pessoal de contribuir com um estudo que obtenha mais informações sobre a atuação, o mister e o legado do IMPARH como órgão da esfera pública local, tornando-o mais visível na comunidade acadêmica. Esses foram os principais motivos que justificaram a escolha por esse tema.

A criação da Coordenadoria de Projetos Especiais e Relações Internacionais e Interinstitucionais, entre outras, recentemente implantadas pela Prefeitura de Fortaleza, passaram a promover ciclos de debates com estudiosos da academia e com a participação das comunidades. O público atento aos temas relacionados com políticas públicas e cooperação internacional foi determinante para o fortalecimento de programas, projetos e ações direcionados para a cooperação. Esta dissertação pretende identificar os entes públicos e demais parcerias que se articulam com as políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada no Município de Fortaleza, objetivando pesquisar sinais e evidências do fenômeno da cooperação internacional descentralizada na cidade de Fortaleza e, por intermédio do IMPARH, busca levantar as estratégias comuns que se viabilizaram, assim como o papel por ele desempenhado.

Nesse sentido, no rol da investigação, esta pesquisa suscita alguns questionamentos: - qual é o papel desempenhado pelo IMPARH, como ente público, mediante a cooperação internacional descentralizada? Quais os aspectos constitutivos e contributivos no âmbito da esfera pública consequentes na cooperação internacional descentralizada? - Quais são as características que denotam a complexidade no fenômeno das políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada? - Quais as evidências que denotam o exercício da intersectorialidade/transversalidade no modelo de cooperação adotada no município de Fortaleza? - Qual foi a relevância principal da internacionalização nas políticas públicas dessa gestão?

O método da pesquisa foi qualitativo e descritivo e se utiliza da análise de conteúdo. Verifica-se na pesquisa uma necessidade de buscar o emprego de variadas técnicas, na análise de conteúdo e nos fundamentos da teoria da complexidade, para melhor compreensão de temas diretamente envolvidos no labor investigativo.

Este trabalho intenta destacar contribuições da teoria da complexidade e utilizá-las, sob a motivação de buscar na esfera pública a promoção, o incentivo e a preocupação de exercitar a intersectorialidade como um instrumento capaz de influenciar as políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada, com suporte nos agentes da esfera local.

De tal modo, segundo Gallicchio (2003), o desenvolvimento local é um processo mais sociopolítico do que econômico no sentido estrito. É muito mais de articulação de agentes e capital social do que da gestão local. Então, fatores como a discussão, participação e, principalmente, a reflexão sobre o modelo de cooperação a ser seguido vão determinar um conceito próprio de sustentabilidade, que, no entanto, precisa estar em consonância também com o interesse global.

Este experimento adotou trabalhar com a elaboração das linhas estratégicas que permeiam todos os seus conteúdos, desde o capítulo da fundamentação teórica, a descrição dos órgãos públicos de referência observados na pesquisa, até as páginas eletrônicas oficiais dos *sites* pesquisados. O diálogo estabelecido entre as linhas estratégicas dos distintos agentes pesquisados identificou semelhanças, conexões e diferenças, o que possibilita a análise de conteúdo como método da teoria da complexidade.

Vale ressaltar sobre a herança cartesiana de três séculos, que até hoje influencia o pensamento da humanidade, sobretudo na organização das relações e nas ciências. A sua racionalidade instrumental, preocupa-se e determina como foco a relação correta do uso dos meios para a consecução dos fins e deixa para segundo plano a qualidade dos objetivos alcançados.

Recorreu-se a técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, observação direta, acessos a páginas eletrônicas oficiais e sítios, havendo sido feitos, posteriormente, levantamentos e análise dos conteúdos burilados na pesquisa para compor o trabalho de dissertação, no qual os possíveis resultados encontrados foram aqui registrados.

Para melhor compreensão, organizou-se o trabalho de modo que, após a introdução, o segundo capítulo propõe fazer uma incursão histórica pela evolução do conceito de globalização. De início, toma-se como objeto de investigação a expansão territorial que impulsionou o processo de criação dos Estados nacionais europeus e a aventura rumo a territórios e culturas desconhecidos, ainda que de abrangência geográfica limitada. Em seguida, passa a ser analisada a consolidação dos valores sociais e culturais ditos modernos e, por fim, expõe-se o modo como tais valores tornaram-se presentes, em maior ou menor escala, na maior parte do mundo contemporâneo, desta feita, caracterizados como globalização. Versa sobre as configurações preestabelecidas para a humanidade, condição humana, que se posta diante da mutação constante do ambiente urbano. Procede-se, pois, a um passeio pelos corredores das cidades contemporâneas a vislumbrar os grandes conflitos criados com suporte na força determinante de uma economia que se move pelas coisas – o desafio para as políticas públicas aliados aos projetos de enfrentamento desses processos de exclusão sistêmica.

O terceiro capítulo, inicialmente, expõe sobre o conceito de políticas públicas, seus diversos significados, suas características, assinalando as etapas de um ciclo originado na concepção de ação governamental concreta, também revelando a interação das políticas públicas e a importância das instituições públicas, privadas, não governamentais e sociedade civil na configuração das políticas públicas. Também trata do resgate histórico da cooperação internacional, e contextualiza o seu surgimento, na demanda de caracterizar o fenômeno, especialmente, abordando a mudança de perspectiva, ou seja, a cooperação internacional saiu de um plano exclusivo entre Estados nacionais e passou a ser exercida entre outros entes políticos e sociais, tais como governos municipais, estaduais, empresas transnacionais, organizações não governamentais e movimentos sociais.

O quarto módulo reporta-se à Teoria da Complexidade, para caracterizar a natureza complexa do objeto das Políticas Públicas na Cooperação Internacional Descentralizada (CID), no Município de Fortaleza, configuradas nesta pesquisa. A Teoria da Complexidade foi conveniente por utilizar-se de meios para superar os desafios como religação dos saberes, reagrupar fatos e valores, incentivar novas modalidades de pensar, como também descobrir por quais influências e por quais

meios operacionais seria contributivo admitir essa teoria às políticas públicas que interagem com a Cooperação Internacional Descentralizada.

O Método foi abordado no quinto segmento deste texto dissertativo, ao passo que o sexto se refere à Modernização no Ambiente da Esfera Pública, que trata das iniciativas de modernização implementadas nos órgãos públicos a observar, particularmente, a experiência do IMPARH como ente diretamente envolvido no processo de cooperação internacional. Também discute a atuação e o papel dos conselhos que passaram a fazer parte da experiência organizacional e executiva das comunidades periféricas. Observa o exercício da transversalidade desenvolvido pelos órgãos da gestão municipal na perspectiva das políticas públicas e da cooperação internacional - ações e objetivos comuns.

Aprofundar o tema da modernização nos ambientes da esfera pública com atingimento de resultados foi possível com a colaboração de importante documentação e relatórios provenientes dos órgãos públicos e demais entes pesquisados.

## **2 A TRAJETÓRIA DA CIVILIZAÇÃO E O CAMINHO DA GLOBALIZAÇÃO**

Neste capítulo, buscou-se tratar de uma incursão histórica pela evolução do conceito de globalização. De início, será objeto de busca a expansão territorial que impulsionou a criação dos Estados nacionais europeus e a aventura rumo a territórios e culturas desconhecidos, ainda que de abrangência geográfica limitada. Em seguida, analisa-se a consolidação dos valores sociais e culturais ditos modernos; por fim, expõe-se como tais valores se fizeram constantes, em maior ou menor escala no mundo contemporâneo, desta feita, caracterizados como globalização.

### **2.1 A civilidade em movimento**

Desde a segunda metade do século XIX, intelectuais e artistas afirmavam que estava em curso a tentativa de implementação de um padrão mundial que agregasse os campos da economia, da moralidade, da jurisprudência e da cultura, que tinham, em sua essência, a quebra dos laços de pertença local e a desterritorialização.

No centro das críticas, estavam a substituição constante e veloz das tradições locais por uma cultura padronizada, o enfraquecimento do papel do Estado, na qualidade de mediador das questões coletivas, com relação aos pressupostos econômicos do mercado livre, além da supervalorização da pessoa, em detrimento da coletividade.

Na seara das Ciências Sociais, Karl Marx e Friedrich Engels denunciaram, em 1848, no *Manifesto do Partido Comunista*, que todas as relações sociais antigas e cristalizadas estavam se dissolvendo, inclusive as que haviam substituído tornavam-se antiquadas antes de se ossificar. Tudo o que era sólido e estável se esfumava rapidamente, tudo o que era sólido desmanchava no ar. Para eles já havia um ensaio do que um século depois se denominaria de globalização:

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se, em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela retirou à indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a sê-lo diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas, indústrias que não empregam mais matérias-primas autóctones, mas sim matérias-primas vindas das regiões mais distantes, e cujos produtos se consomem não somente no próprio país, mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isso se refere tanto à produção material como à produção intelectual (MARX; ENGELS. 2002, p. 49).

Na literatura ficcional, Júlio Verne descreveu, em 1863<sup>2</sup>, que as mesmas “cem mil lanternas” que iluminavam Paris, patrocinando hábitos noturnos até então desconhecidos, dividiam a cidade em duas trincheiras: de um lado, a “Cidade-luz” que importava, por meio de cartões postais e fotografias das famílias abastadas, o orgulho de sua civilidade; do outro, as trevas não alcançadas pelas luzes da civilidade ocultavam o “fluxo formigante, caótico” composto por “bêbados, desocupados, sem-teto, prostitutas” e toda sorte de personagens que insistiam em resistir à limpeza civilizatória em curso.

Para Bresciani (1982), essas novas personagens do mundo urbano moderno, além de ignorar as normas pretensamente estabelecidas pelas elites

europeias para ordenar tempo, espaço e comportamentos, rapidamente tornaram um emaranhado de personagens, sem face e sem identidade. Assim, à medida que o trabalho e seus derivativos se constituíam nos principais valores sociais e parâmetros da vida cotidiana, todos os que se encontravam fora do mercado de trabalho foram sendo deslocados para a categoria do resíduo (VERNE, 1995).

Em suas buscas pelas ações dos poderes públicos, Bresciani (1982), encontra uma definição sintomática do que pensava a Prefeitura de Londres acerca dos resíduos: “Esta classe é um peso morto sobre o mercado de trabalho, ela interfere nos interesses dos trabalhadores de mérito e de boa vontade, sobre os quais ainda exerce uma influência de efeitos profundos e degradantes.” ( P. 46).

Vale ressaltar que essa definição teve desdobramentos práticos: em nome do “aperfeiçoamento moral”, caracterizados como saúde pública e ordem civil, terrenos baldios, pântanos, praças, vilas e casas particulares foram frequentemente vistoriados. Tais “intervenções redentoras” evitavam, segundo a comissão responsável, que o emaranhado turvo das multidões do século XIX, retratado pelos pincéis impressionistas do dinamarquês Camille Pissarro, se tornasse cada vez mais comum. (P.47).

Segundo Bresciani (1992), a principal função do Estado era institucionalizar as maneiras de gerenciar os fluxos urbanos. Por meio de procedimentos que procuravam “medicalizar” e desinfetar os vários espaços habitados pelos diversos sujeitos sociais, os agentes da lei encontraram a legitimidade necessária para adentrar espaços públicos e privados.

À frente dos poderes públicos, as elites dominantes dos países centrais do capitalismo instituíram um vasto sistema de instituições para que as “novas formas de percepção cultural e de sensibilidade” legitimassem a mais forte dicotomia da sociedade ocidental contemporânea: a burguesia desodorizada *versus* o povo infecto e selvagem. Por fim, como num coro de vozes dissidentes, Bresciani parece completar as inquietações de Júlio Verne:

A triunfante sociedade inglesa, que sempre se sentira capaz de contornar a miséria que esteve à sua volta, espanta-se ao descobrir que o homem pobre nasce de suas próprias entranhas. O espetáculo da pobreza produzida pela própria sociedade do trabalho é insuportável. (1992, p. 107).

Nas artes plásticas, a obra *O Grito*, do pintor norueguês Edvard Munch, foi uma das expressões mais contundentes do estado de espírito daqueles que



conseguiram perceber que, enquanto as vitrines das grandes metrópoles expunham as luzes coloridas do progresso e atraíam multidões de trabalhadores sedentos para vender sua mão de obra barata para as manufaturas enormes e insalubres, os poderes públicos desenvolviam estratégias cada vez mais sofisticadas para mantê-los longe das vistas das elites civilizadas, já que havia um grande pavor pela mistura, ainda que mínima.

O sociólogo ianque Marshall Berman (1986, p. 15), afirma:

[...] que a "Modernidade" do fim do século XIX e do início do XX foi um tipo de "experiência vital, experiência de tempo e espaço, de si mesmo e dos outros, das possibilidades e perigos da vida, compartilhada por homens e mulheres em todo o mundo". Ser moderno era encontrar-se em um ambiente que prometia "aventura, poder, alegria, crescimento, autotransformação e transformação das coisas em redor", mas, ao mesmo tempo, ameaçava destruir as posses, os saberes, as identidades.

Para Berman (1986), que atribui a Jean-Jacques Rousseau a primazia do uso do conceito de Modernidade para descrever o estado de caos por que passava a sociedade europeia, a angústia já era uma sensação comum entre milhões de pessoas que, já no final do século XVIII, experimentavam a ameaça de ter sua história e tradições mescladas com padrões culturais exógenos, provenientes dos grandes centros mundiais, ou simplesmente dizimadas.

Para dar conta de tão extenso período histórico, o autor divide a Modernidade em três fases: do início do século XVI até o fim do século XVIII, a grande onda revolucionária de 1790, mais o século XX. Na primeira fase, as pessoas estavam apenas começando a experimentar a vida moderna; mal faziam ideia do que a atingiram, ainda não tinham nenhum senso de um público ou comunidade moderna. Na segunda fase, as reverberações da Revolução Francesa deram vida a um sentimento de existência de uma esfera pública em todos os níveis de vida pessoal, social e política. Foi somente no século XX, contudo, em sua terceira fase, que os pressupostos da Modernidade se expandiram praticamente por todo o mundo, sendo chamados de globalização.

Ao largo de cinco séculos, essas mudanças tornaram-se, não só, mais perceptíveis, como também mais velozes: as grandes descobertas científicas alteraram a imagem do universo e do lugar que os próprios homens ocupavam nele; ao criar ambientes humanos e destruir os antigos, acelerar o da vida, gerar modalidades de poder e de luta de classes, a industrialização da produção

transformou-se em um valor social; a monumental especulação imobiliária que gerou um catastrófico crescimento urbano arrancou milhões de pessoas de seus habitats ancestrais, empurrando-as pelos caminhos em direção às periferias cada vez mais distantes dos centros de tomada de poder e, por conseguinte, dos produtos e serviços ofertados pelos poderes públicos e iniciativa privada. Essas pessoas foram excluídas, inclusive, dos processos de imposição das regras civilizatórias: o “turbilhão” que envolveu pessoas e instituições, num mercado capitalista mundial, em permanente expansão, que desconhece os limites da sustentabilidade e da dignidade humana.

O debate em torno da constituição das relações de poder também foi uma constante na obra do sociólogo alemão Elias (1990), especialmente quando analisou a formação dos estados europeus. Nesse trabalho, demonstra, além de um extraordinário ecletismo metodológico, uma magnífica percepção de que as relações de dominação estão diluídas em valores sociais em Marx, nem sempre, as questões econômicas eram os aspectos determinantes na inclusão e exclusão de determinados grupos, fossem em pequenas comunidades, fossem na constituição cultural de uma nação.

Em “processo civilizador”, suas principais preocupações foram as estratégias que as burguesias europeias em ascensão utilizaram para “universalizar” os valores morais particulares a seu grupo.

Para Norbert Elias (1990, p. 16), a questão central era entender

[...] de que forma a sociedade extremamente descentralizada de príncipes da Idade Média, na qual numerosos guerreiros de maior ou menos importância eram os autênticos governantes do território ocidental veio a transformar-se em uma das sociedades internamente mais pacificadas, mas extremamente belicosas, que chamamos de Estado? Que dinâmica de interdependência humana pressiona para a integração de áreas cada vez mais extensas sob um aparelho governamental relativamente estável e centralizado?

O monopólio da violência e a mecânica dos medos civilizadores, segundo o autor, foram os principais meios utilizados pelos novos Estados para consolidar um aparelho modelador no qual a pessoa tinha que responder às também novas exigências e proibições sociais: internamente, não estava mais no alcance a resolução de quaisquer querelas pessoais ou coletivas, pois havia para isso um complexo aparelho burocrático com instituições jurídicas e policiais. Já

externamente, também, cabia ao Estado a garantia da segurança individual, patrimonial, das instituições e dos valores que passaram a caracterizar aquela coletividade. Em outras palavras, a ideia de soberania havia se consolidado.

Ao fazer a diferenciação entre os conceitos de “civilização” e “kultur”, Elias (1990) deixa claro que a maioria das elites ocidentais escolheu a primeira opção: um tipo de movimento histórico que indicava sempre a direção seguinte, o progresso necessário, definição cara à Filosofia Iluminista, instrumento conceitual fundamental para consolidar a Revolução Industrial como um conjunto de valores sociais, não apenas práticas gerenciais. Entremontes, para os alemães, “kultur” reportava-se à essência do fazer humano, às obras de arte, à literatura, aos sistemas religiosos ou filosóficos.

Esse mesmo autor, ao citar o tratado *Da civilidade em crianças*, de Erasmo de Rotterdam, alerta para o fato de que, apesar de não ser válido dizer com total segurança que foram ações coordenadas, o processo civilizador teve, sim, alguns momentos exemplares de consolidação. Assim, tomando a obra como Rotterdam informa, o conceito de civilização recebeu seu cunho e função específicos na segunda metade do século XVI, ápice da ascensão da burguesia ao poder político.

Por se reportar a um tema caro aos desígnios de poder da burguesia em ascensão, essa obra teve uma enorme circulação, passando por sucessivas reedições e versões sob o formato de catecismo e livro-texto para educação de meninos. Assere-se, portanto, que foi um típico exemplo de tentativa de conceder publicidade às relações de poder estabelecidas mediante extensos processos pedagógicos nos quais valores morais particulares aos grupos detentores do poder de persuasão e dos equipamentos de informação e de formação foram diluídos na sociedade até que fossem identificados como valores morais universais.

Com efeito, incluídos no formação social, os cidadãos comuns, outrora coadjuvantes, ou alvos das imposições dos valores morais concebido pelas elites burguesas como corretos e inquestionáveis, tornam-se, mesmo que muitas vezes inconscientemente, defensores desses valores, que passam a ser vistos como coletivos. O conceito de civilização, portanto, expressa a consciência que o Ocidente tem de si mesmo (ELIAS, 1990).

Outro tema analisado por Elias (1990) foi como esse conceito de civilidade foi interpretado e posto em prática na formação das relações de vizinhança. Desta feita, tomou como exemplo Winston Parva, uma comunidade operária constituída na periferia de Londres e às margens de uma grande indústria.

Num vasto trabalho de pesquisa etnográfica, realizado durante os anos de 1960, Elias (1990) detectou o fato de que os trabalhadores de Winston Parva enfrentaram a industrialização, que tinha em sua essência a concentração de renda, o empobrecimento dos trabalhadores e o aumento do custo de vida nas grandes cidades, por meio da autoidealização dos moradores mais antigos como sendo “a minoria dos melhores”.

Eram detentores dos mecanismos institucionais e culturais de manutenção da ordem e, portanto, do poder local, fosse mediante a permanência nos cargos mais importantes nas repartições públicas e privadas, fosse guardando a memória local, já que eram os moradores mais antigos da região. Esse grupo estabeleceu um vasto campo de estigmatização dos moradores mais recentes.

Apresentados tanto entre os mais antigos, como entre si mesmos como “uma porção de qualidades inferiores”, os moradores mais recentes não só passaram a ser estigmatizados pelos mais antigos, como entre si mesmos. A longevidade e a coesão constituíam os principais fatores de inclusão ou exclusão social.

O grupo de moradores mais antigos encarnava a função de guardar a moral, os bons costumes, os valores da tradição e da boa sociedade, encarnando, portanto, o *establishment*<sup>1</sup> local. O princípio de antiguidade, portanto, era a condição que legitimava a distinção, o poder que autorizava estigmatizar os outros, no caso, os moradores mais recentes, que recebiam “todos os atributos associados com a anomia, como a delinquência, a violência e a desintegração”, em uma palavra, os *outsiders*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Para Elias (1990), um *establishment* é um grupo que se autoreconhece como o extrato maior da “boa sociedade”, mais poderoso e “melhor”, detentor de uma identidade social construída a partir de uma combinação singular de tradição, autoridade e influência: os *establisheds* legitimam o seu poder no fato de serem um modelo moral para os outros. Mais tarde Zigmund Bauman diria que esses sujeitos sociais passaram a ser classificados, pelo sistema capitalista dos anos 1980 e 1990, de *estranhos* ou simplesmente *refugo*. (ELIAS, 1990, p.7).

<sup>2</sup>Os *outsiders*, por serem moradores mais recentes, eram vistos pelos *establisheds* como incapazes de perpetuar os padrões morais estabelecidos na região por gerações. Dessa forma, não lhes era permitido assumir cargos de direção em nenhum órgão público. (ELIAS, 1990, p. 8).

As categorias estabelecidas e outsiders se definem na relação que as nega e que as constitui como identidades sociais. Os indivíduos que fazem parte de ambas, [estavam] ao mesmo tempo, separados e unidos por um laço tenso e desigual de interdependência. (ELIAS, 1990, p. 8).

Por tudo isso, esta comunidade, para Elias (1990), era exemplar, pois continha um “conteúdo universal” de onde se poderia constituir uma “teoria geral das relações de poder”, estabelecidas com a consolidação da ideia da existência de uma cultura capitalista própria do mundo ocidental. A legitimidade do poder, portanto, não depende apenas da conquista e manutenção, mas, sobretudo, do convencimento de que está nas mãos certas: dos detentores das principais virtudes humanas que deveriam ser propagadas para o restante da comunidade. Por oposição, a autoexclusão e a autoestigmatização constituem condição, inclusive, segundo o autor, decisiva para a eficácia da estigmatização:

Um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. Enquanto isso acontece, o estigma de desonra coletiva imputado aos outsiders pode fazer-se prevalecer. (ELIAS, 1990, p. 23).

Segundo essa concepção, o monopólio do estabelecimento dos padrões morais, o controle dos impulsos individuais e o policiamento dos comportamentos coletivos, por meio do combate às ameaças à ordem, eram os principais instrumentos de que o poder padronizador lançava mão para que o grupo estabelecido mantivesse a coesão interna como fonte de sua diferenciação relativamente ao restante da sociedade.

À medida que a relação imposição/adesão de valores e normas sociais patrocinados pelos *establishments* se naturaliza legítima, ainda mais, a condição “inferior” dos *outsiders*, que não só passa a aceitar o estigma, como o reproduz cotidianamente.

Os *establishments*, portanto, passaram a personificar o poder do Estado, fosse no nível comunal ou em toda nação. Desse modo, o controle e a manipulação dos valores morais pelos estabelecidos aumentava o grau de dependência dos *outsiders*, reforçando e tornando a hierarquia social intransponível para a maioria da sociedade.

A Europa contemporânea, especialmente desde a segunda metade do século XIX, é recheada de exemplos de como o poder se estabeleceu por meio da transformação de valores morais de determinadas elites em valores coletivos.

Mediante uma extensa “pedagogia civilizatória”,<sup>3</sup> os grupos estabelecidos guiaram os vários níveis de organização comunitária – fosse em micro, ou em macrorregiões – rumo a espécies de narcisismos comunitários, onde o exercício do poder passou a ser associado às “qualidades” grupais identificadas por eles mesmos como as “melhores”.

Passou a ser delegado aos indivíduos, fosse em sua intimidade residencial, fosse em sua vizinhança, a função de conservar e propagar os “bons” costumes.

O cidadão estabelecido nascido entre os “melhores”, e educado dentro de padrões religiosos e também morais próprios de seu grupo, para velar os valores sociais, tinha a obrigação de conservar a “identidade” coletiva. Para tanto, era necessário que se inteirasse dos ditos padrões de civilidade.

A imagem da pessoa civilizada, identificada como a própria imagem dos estabelecidos, deveria ser introjetada por parte de cada pessoa, fosse da “aldeia”, fosse do “loteamento”: os primeiros, por terem a “obrigação” sanguínea; os “outros”, por serem de uma estirpe “naturalmente inferior”.

Importante é ressaltar que tais ambições reguladoras não foram gestadas de harmoniosamente, mas por meio de um processo legitimado ao largo dos oitenta anos de existência da “aldeia”, tempo necessário “[...] para dar as famílias que a habitavam e que lá permaneceram um forte sentimento de pertença.” (ELIAS, 2000, p. 62).

Nestes termos, cabia aos estabelecidos – fossem jovens ou anciões – a manutenção de uma imagem em sintonia com os padrões do próprio grupo: longe de vícios que corrompessem seu caráter e, por conseguinte, as tradições coletivas.

Os membros estabelecidos, dessa maneira, eram impelidos constantemente ao próprio policiamento, a descobrir e eliminar todos os “vícios” de seu caráter: a condição de ser um estabelecido atingia o social visível, corpos e espaços, e o invisível, ar e costumes.

Mais do que nas ruas, os estabelecidos tornam-se, em nas próprias casas, alvos principais desses dogmas, por serem eles próprios os símbolos e os mantenedores de sua comunidade. Bravos e leais “soldados da aldeia”, em suas mãos, estava a manutenção da coesão e, portanto, do poder do grupo.

---

<sup>3</sup> Sobre o tema em questão ver Kropf (1996).

## 2.2 A globalização do Estado mínimo

No alvorecer do século XX, os pressupostos da Modernidade, já citados, haviam se consolidado, porém as ações ainda eram localizadas: o palco no qual o entusiasmo com as realizações do espírito humano rumo ao progresso e à civilidade concretizados pelo uso cada vez mais frequente de espelhos, fotografias, pela industrialização de roupas e pela higiene pessoal, além das novas marcações de tempo e espaço que denunciavam o aumento da padronização dos costumes, ainda era a cidade e, mais ainda, a comunidade (CORBIN, 1991).

Para o sociólogo Giddens (1991), a velocidade das transformações culturais, a dimensão geográfica dessas transformações e a natureza intrínseca das instituições foram as três características que tornaram a Modernidade, citada há pouco, num estilo, costume de vida ou organização social mais ou menos mundial.

Em pouco espaço de tempo, a ordem sociocultural tradicional passou a ser questionada e modificada; e, por meio das inovações tecnológicas e de comunicação, praticamente, todo o mundo passou a conviver, de uma maneira ou de outra, com a ordem institucional moderna, especialmente o sistema político dos Estados-Nação, a extrema dependência por modalidades de energias inanimadas e a transformação em mercadoria da força de trabalho.

O resultante disso tudo, segundo Giddens (1991, p. 17), foi a formatação de

[...] um totalitarismo diferente do despotismo tradicional, mais muito mais aterrorizante como resultado: um tipo de governo totalitário que combina poder político, militar e ideológico de forma mais concentrada do que jamais foi possível antes da emergência dos estados-nação modernos.

Assim como Elias (2000) e outros estudiosos do tema, é importante alertar para o fato de que, mesmo em uma grande escala geográfica, os pressupostos da Modernidade não devem ser encarados como um receituário aplicado uniformemente, nem como uma “colcha de retalhos” caótica de remendos aleatórios, mas de maneira multidimensional.

Mesmo reconhecendo que a uniformidade de tempo e espaço passou a ter, na maior parte do mundo, tenha sido um dos principais instrumentos para implantar a sensação da existência de uma aldeia global, afirma-se que o símbolo

mais característico do desencaixe<sup>4</sup> cultural promovido pela Modernidade foi o dinheiro, por ser um “dos diversos tipos de meio de comunicação circulante nas sociedades”. (GIDDENS, 1991, p. 31).

Importante é ressaltar que

Todos os mecanismos de desencaixe dependem de confiança. A confiança está, portanto, envolvida de uma maneira fundamental com as instituições da Modernidade. A confiança está aqui revestida de capacidades não individuais, mas abstratas. (GIDDENS, 1991, p. 34).

Essas características permaneceram sólidas até o final dos anos de 1950, quando, aos olhos dos contemporâneos, o Ocidente ainda parecia viver o esplendor do capitalismo sólido, ou fordista, “a autoconsciência da sociedade moderna, em sua fase pesada, volumosa, enraizada ou sólida, obcecado por volume e tamanho, e por isso, por fronteiras, fazendo-as firmes e impenetráveis”, especialmente em um mundo dividido entre os que estavam do lado de dentro e os que estavam do lado de fora: emergia, enfim, uma sociedade global. Era uma modalidade

[...] mais avançada, e complexa da internacionalização, implicando certo grau de integração funcional entre as atividades econômicas dispersas. O conceito se aplica, portanto, à produção, distribuição e consumo de bens e serviços, organizados a partir de uma estratégia mundial. Ele corresponde a um nível e a uma complexidade da história econômica, no qual as partes, antes internacionais se fundem [...] numa mesma síntese: o mercado mundial, [que se estendeu] a uma diversidade de grupos sociais vistos até então como senhores de seus próprios destinos. (ORTIZ, 1994, p. 16).

Com o fim da Guerra Fria, as duas maiores potências econômicas e militares do mundo, separadas por diretrizes econômicas, políticas e socioculturais radicalmente divergentes, surpreendentemente, pareciam alinhar suas novas definições do papel do Estado: enquanto Ronald Reagan promovia um processo agudo de desregulamentação da economia e diminuição do papel do Estado nas regulações sociais, Mikhail Gorbachev conduzia a Rússia rumo à sociedade de mercado livre. Em ambos os casos, o fazer humano passou a ser impulsionado por forças que transcendiam o valor de troca das mercadorias e seguia a rapidez de um gesto; a frágil solidez das instituições e das relações sociais instituídas, no decurso dos dois séculos anteriores, não mais se desmanchava no ar, mas se “liquefazia”.

---

<sup>4</sup>Giddens (1991) chamou de *desencaixe* o deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e suas reestruturações por meio de extensões indefinidas de tempo-espço.



Com o fim da União Soviética e, conseqüentemente, da ameaça comunista, o mundo globalizado conheceu seus novos inimigos: toda e qualquer manifestação de dissidência ou resistência à nova ordem mundial: o que “assustava”, de fato, eram a diversidade cultural e a perspectiva de plena liberdade de expressão.

Os meios de comunicação eletrônicos, ou impressos, massificaram o fim dos dois principais antagonismos do século XX: a revolução e o reformismo. Se, por um lado, o colapso da União Soviética e a queda do Muro de Berlim significaram o fim do paradigma revolucionário, a crise do Estado-Providência nos países centrais e semiperiféricos condenou o paradigma revolucionário. O conflito Leste/Oeste desapareceu e arrastou consigo o conflito Norte/Sul, que nunca foi um verdadeiro conflito e que passou a ser um campo fértil de interdependências e cooperações. Em face disso, a transformação social passou a ser não uma questão política, e sim técnica, ou seja, a repetição acelerada das relações cooperativas entre grupos sociais, estados, instituições regulatórias transnacionais e grandes corporação multinacionais (SANTOS, 2011, p. 28).

Nesses termos, as liberdades individuais passaram a centralizar a agenda de reivindicações da sociedade civil, fato significativo de que, cada vez mais, os fundamentos da coletividade estavam ruindo: o “homem público”, como alertou Richat Sennett, definitivamente entrava em seu último estágio de declínio.

Apesar de toda a capacidade organizacional desenvolvida nos últimos séculos, a sensação de insegurança generalizada foi uma constante entre as populações dos países centrais do capitalismo, especialmente quando começou a vir a conhecimento público a ideia de que, em nome da manutenção da segurança nacional, os Estados ocidentais começaram a intervir em outros, violando suas soberanias, fosse por meio da deflagração de guerras ou imposições de embargos econômicos unilaterais.

À medida que o cidadão comum percebia que as regras criadas para garantir a soberania e eliminar as ameaças estavam sendo burladas, aumentava a sensação de que o Estado não era mais capaz de dar conta de eliminar ou superar seus sofrimentos: eis o combustível para as investidas na diminuição do tamanho do Estado.

Na esteira da recuperação da confiança de que ainda era possível manter a ordem civil e econômica mundial, por meio de mecanismos globalizados, os institutos formadores da rede de burocracias que fundamentam a economia mundial – especialmente FAD, FMI, BID e BIRD – instituíram um conjunto de ações para que os países periféricos e semiperiféricos fossem integrados de modo sistêmico, no sistema econômico mundial, controlados pelos países do capitalismo central.

O Consenso de Washington dizia respeito à visão estado-unidense sobre a condução da política econômica, sobretudo em relação aos países periféricos, mas, de maneira muito mais direta para os países da América Latina que, naquele momento, eram os mais endividados.

Na ordem macroeconômica, esses países deveriam promover um rigoroso equilíbrio fiscal, ou seja, um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, com cortes violentos nos gastos públicos, especialmente no salário do funcionalismo. Na ordem microeconômica, era preciso desonerar fiscalmente o capital para que ele aumentasse a sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Mais uma vez, estavam em jogo a flexibilização dos mercados de trabalho, a diminuição da carga social com os trabalhadores e a redução dos salários. Em síntese: a proposta consistia na desregulação dos mercados financeiro e do trabalho, privatização, abertura comercial, garantia do direito de propriedade, sobretudo, na zona de fronteira.

Para Fiori (1996, p. 20),

Não se trata propriamente de uma imposição imperial, nem de uma conspiração, trata-se de um condicionamento comercial explícito. Quer dizer, não há confiança para emprestar dinheiro para o Estado que não tenha o orçamento fiscal equilibrado, não tenha uma moeda estável, não tenha economia aberta; os mercados financeiros desregulados, o comércio desprotegido e o Estado diminuído ao mínimo.

Fiori vai mais além:

O objeto central do combate dos neoliberais sempre foi o estado do bem-estar social: se na luta contra o absolutismo, no século XVIII, podemos afirmar que os liberais foram germes democratas, na luta contra o estado do bem estar social, no fim do século XX, os neoliberais foram radicalmente antidemocratas. (*IBIDEM*).

Para eles, a organização social abstrata chamada de Estado deveria essencialmente promover a alta competitividade, e a economia definitivamente seria

separada das outras esferas sociais, ficando livre, inclusive, dos dispositivos regulatórios legais.

A democracia liberal como sistema político, responsável pela salvaguarda do sistema econômico globalizado, foi adotada em distintas regiões e culturas em todo o mundo. Assim, por meio da aliança com as empresas multinacionais, as elites capitalistas locais integraram os países periféricos e semiperiféricos a um sistema socioeconômico que não rendeu aos cidadãos as benesses prometidas.

Durante os anos de 1980 e 1990, essas políticas neoliberais geraram um crescimento medíocre, se comparado com as duas décadas anteriores, tidas como período de ouro do capitalismo, quando a produtividade, os salários e a produção cresceram o dobro e o triplo; os gastos sociais foram drasticamente reduzidos; as organizações sindicais perderam quase todo o poder de articular seus pares, especialmente porque praticamente perderam a capacidade de negociar com os governos; os salários foram reduzidos, assim como os direitos trabalhistas.

Isso conduz a se acreditar que, mesmo com as divergências entre os diversos campos gravitacionais de poder dos países do capitalismo central, esse “pacote” de ações corresponde ao núcleo consensual da globalização neoliberal imposto especialmente aos países da periferia e semiperiferia do capitalismo como condição de integração.

É importante que se expresse, entretanto, que o resultante da equação que mediu os custos e os benefícios para as populações desses países não foi nada positivo, já que a política neoliberal, que muitas vezes seguiu radicalmente o receituário citado há pouco, posta em prática pelos governos neoliberais desses países, não foi capaz de reerguer a economia e a produtividade; os salários nunca mais recuperaram a sua participação na riqueza nacional. Em contrapartida, a riqueza concentrou-se de maneira jamais vista na história do capitalismo.

Segundo Santos (2011, p. 34),

54 dos 84 países menos desenvolvidos viram o seu Produto Nacional Bruto (PNB) per capita decrescer nos anos 1980; em 14 deles a diminuição rondou os 35%; segundo as estimativas das Nações Unidas, cerca de 1 bilhão de pessoas (1/4 da população mundial) vivem na pobreza absoluta, ou seja, com um rendimento inferior a um dólar por dia, e outros 2 bilhões vivem apenas com o dobro desse rendimento.

Santos (2011) deixa claro, contudo, que esses não são números restritos aos países da periferia e semiperiferia do sistema neoliberal: segundo dados do Federal Reserve Bank, já no final dos anos de 1980, 1% das famílias dos Estados Unidos detinham 40% da riqueza do País, enquanto as 20% mais ricas concentravam 80% do Produto Nacional Bruto (PNB) nas contas bancárias particulares.

Ao fortalecer as estruturas burocráticas e institucionais nos planos local e global, tais como bancos centrais e organismos internacionais, o Estado mínimo neoliberal deflagrou uma destruição institucional e normativa de tal modo massiva que afetou muito mais do que a soberania estatal dos países periféricos e semiperiféricos; produziu uma enorme catástrofe humanitária: multidões de seres humanos que passaram a vagar pelo Planeta, sem lugar para existir, tiveram suas vidas drasticamente afetadas por conflitos religiosos, étnicos, mas também pelas condições econômicas e sociais da exclusão, provocadas pelas elites locais e a promiscuidade do casamento dos seus interesses com os atores hegemônicos da economia e da política mundial (SANTOS, 2011).

A economia é, assim, dessocializada, o conceito de consumidor substitui o de cidadão e o critério de inclusão deixa de ser o direito para passar a ser a solvência. Os pobres são os insolventes. Em relação a eles devem adotar-se medidas de luta contra a pobreza, de preferência medidas compensatórias que minorem, mas não eliminem, a exclusão, já que esta é um efeito inevitável do desenvolvimento assente no crescimento econômico e na competitividade em nível mundial. (SANTOS, 2011, p. 35).

Santos (2011) fornece elementos importantes para se questionar o paradigma do Estado mínimo, principal fundamento da globalização neoliberal: todas as exigências do Consenso de Washington exigiram mudanças legais e institucionais massivas, porém, o retraimento do Estado não foi obtido senão por intermédio da intensiva intervenção estatal. O Estado teve de intervir para deixar de intervir, ou seja, teve de regular a própria desregulação (SANTOS, 2011).

Os anos de 1980 e 1990 foram bastante significativos para o Brasil. O fim da ditadura e, posteriormente, o da Guerra Fria, lastro ideológico e militarista que prevaleceu no mundo de 1940 a 1980, influenciaram o Brasil quanto à configuração do debate e das decisões sobre os rumos da humanidade, de maneira mais explícita, no grupo de países que não concentravam o poder de decisão e persuasão.

Desde esse momento, o País adotou a unidade de ideia **reforma** como palavra de ordem de uma nação que emergia depois de vinte e um anos de regime de exclusão política e social, que havia deixado não só um rastro de milhares de mortos e desaparecidos, mas também uma quota de déficit, especialmente nos campos da economia, saúde, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura.

A tarefa dos novos dirigentes passou a ser a de institucionalizar a estabilidade econômica, por meio da abertura externa dos mercados locais, de privatizações e da desregulamentação dos direitos trabalhistas. O objetivo era integrar a Nova República a um mercado livre que estabelecesse as próprias regras de funcionamento.

A democracia liberal estruturada mediante coalizão entre partidos de centro-direita, e diversos interesses econômicos divergentes, eram como a única solução capaz de abarcar distintos projetos de nação e de adotar os “remédios” adequados a serem alcançados num curto espaço de tempo.

Assim como as demais economias “periféricas” sem capacidade de produzir um parque industrial, nem proporcionar um ritmo satisfatório e também regular de crescimento econômico, o Brasil recorreu às principais instituições reguladoras internacionais – o FMI, o Banco Mundial e o BID – para que lhes concedessem empréstimos a fim de viabilizar as condições estruturais necessárias para alcançar as metas de desenvolvimento defendidas, de maneira consensual, pelos líderes do capitalismo mundial: estavam consolidadas as bases para adequar a máquina pública brasileira às regras do mercado mundial, sem a participação dos movimentos sociais organizados e sob o controle das elites locais e a supervisão atenta dos órgãos reguladores internacionais.

É importante registrar, contudo, que o desmonte, mesmo que parcial, dos principais focos das resistências urbana e rural ao regime de exclusão política e ao sistema econômico, executado pelo aparelho repressivo desde os anos de 1970, deixou, como saldo, para o presidente eleito em 1989, um duplo déficit de inclusão social e de confiança das próprias elites na capacidade de o Estado democrático liberal, com suporte na ampliação dos direitos de cidadania, manter seus privilégios intocáveis.

Derrotada a PEC nº 5/1983, conseqüentemente afugentada a possibilidade de vitória de algum candidato de esquerda que eventualmente

conseguisse conquistar a simpatia popular, os políticos reformistas passaram a se mobilizar em torno de um nome que fosse capaz de adequar mais rapidamente o Brasil à nova ordem mundial. O primeiro presidente eleito pela eleição direta, desde 1960, banida pelo golpe militar de 1964, foi Fernando Collor (1990-1992), cujo governo se exerceria por uma agenda econômica prioritária para combater a espiral inflacionária por intermédio do Plano Brasil Novo, popularmente denominado de Plano Collor.

O Governo Collor serviu para os que apostavam em uma modernização que reformasse tudo sem modificar nada, de modo a conservar, sem arranhões profundos, a ordem social. Caberia, assim, ao próprio Estado, nas mãos das mesmas elites civis que estavam no poder há décadas, garantir e ampliar direitos individuais e a liberdade de mercado. Assim, num regime de exceção ou na democracia de mercado, os donos do poder continuariam os mesmos.

O Plano Brasil Novo deixava explícitos os principais pressupostos da democracia de mercado: a redução da inflação, a privatização das empresas estatais, a modernização tecnológica, que significava investimento público nos parques industriais, e, finalmente, a integração do Brasil aos mercados mundiais, regulamentada pelo FMI, BID e Banco Mundial, os três principais órgãos mundiais de regulamentação.

Observa-se que as elites brasileiras, apesar da missão de inserir o País numa ordem mundial preestabelecida pelos países do capitalismo central, não abriram mão de estabelecer uma maneira própria de modernizar o Estado brasileiro: o próprio Estado era o porto seguro para promover a transferência de renda dos cofres públicos para as elites, estabelecendo uma extraordinária concentração de renda e um arrocho salarial sem precedentes para a classe trabalhadora, tudo isso sob a égide do otimismo da abertura política.

Em seus discursos, política e economia apareciam dissociadas, e o País avançava rumo à promulgação de uma das mais “modernas constituições do mundo”. A sociedade era estimulada a conviver “cordialmente” com uma crise econômica sem precedentes na história nacional.

A “queda” do Governo Collor significou uma estratégia planejada das elites da época que demonstraram publicamente que mantiveram, apesar da crise institucional, um alto grau de coesão, mas ainda era indispensável que a sociedade

depositasse “confiança” e poderes suficientes para que seus líderes gerenciassem o cotidiano da coletividade.

O fracasso do Governo Collor nas tarefas de manter os descontentamentos sociais sob os limites constitucionais e preparar o Estado brasileiro para a batalha do comércio mundial livre remeteu ao Governo FHC (1995-2003) “domesticar o sentimento de frustração e exclusão social, nível de crescimento, distribuição de renda e redistribuição do poder simbólico na sociedade – o que, naturalmente, não ocorre sem idas e vindas e algum grau de instabilidade”. (DINIZ, 2007, p. 157).

O Brasil passou a experimentar um presidencialismo de coalizão de centro-direita, que agrupou vários interesses econômicos que se materializavam na composição do Congresso Nacional e nos diversos acordos com a garantia da execução da agenda presidencial, além de sua filiação aos pressupostos do Consenso de Washington.

### **2.3 Metrôpoles contemporâneas, habitats das culturas híbridas**

O filósofo francês Gilles Lipovetsky (2005) afirma que, para melhor compreensão de como as regras do Consenso Washington foram postas em prática nos países subjugados, é necessário entender as relações entre o local e o global e seus desdobramentos no cotidiano das pessoas. Longe de buscar um consenso, produziu uma linha de pensamento que se debruçou na compreensão das angústias coletivas num mundo precário, provisório, hipermoderno, radicalmente diferente dos tempos da *Belle époque* quando, aos olhos dos contemporâneos, o Ocidente parecia viver o esplendor do capitalismo sólido.

A precariedade dos “tempos hipermodernos”,<sup>5</sup> certamente, é o que marcou o final do século XX, cabendo aos Estados nacionais a tarefa de mediar as duas pontas da cadeia do consumo – os donos dos meios de produção de bens materiais e seus consumidores – administrando as frustrações dos que corriam atrás das infinitas possibilidades de consumo sem perceber que o horizonte se afastava numa velocidade cada vez maior.

---

<sup>5</sup>Faz-se referência à precariedade das relações, ou simplesmente ao fato de que os valores sociais são modificados muito antes de se solidificarem e virarem tradição. Aliás, a tradição passou a ser uma palavra cercada de significados negativos.

Para alguns analistas do período, o que estava em marcha não era apenas a exploração da classe proletária, mas a criação das condições para sua superação, explicitada por meio das novas técnicas de produção, que condicionavam a realidade às transformações materiais, influenciando decisivamente as relações humanas e transformando o seu modo de existência.

A Modernidade do final do século XX fincou-se na aquisição de objetos e serviços, dominada pela informação, pelo *marketing* e seus derivados abstratos. Mais do que nunca, a distinção “centro” e “periferia” ganhou sentido na definição do “lugar” de onde partiriam as regras de ordenamento do mundo.

Mesmo que as culturas locais tenham sido violentadas ou sutilmente desterritorializadas ou desencaixadas de seus valores sociais preexistentes, não há um consenso entre os estudiosos da globalização de que a pretensão do estabelecimento de uma cultura global tenha se completado.

Se os ditames do mercado livre, mérito pessoal, utilitarismo, direito privado, entre outras características, foram globalizados, o foram em escalas distintas, especialmente porque o acesso à maior variedade de bens, facilitado pelos movimentos globalizadores, não democratizou a capacidade da sociedade civil mundial de combiná-los e de desenvolver uma multiculturalidade criativa.

Alguns estudiosos do fenômeno da globalização, entre eles Santos (2000) e Canclini (1998), defendem a tese de que os velozes e, geralmente, violentos processos de imposição de padrões culturais, impostos ao mundo pelos detentores da hegemonia econômica, também produziram reações da sociedade civil, fosse ela organizada ou não.

A esses movimentos de imposição e resistência, nos quais estruturas ou práticas, que existiam de maneira separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas, Nestor Canclini (1998, p. 19), chamou de

[...] hibridação ou reconversão: é quando um pintor se converte em designer; as burguesias nacionais aprendem os idiomas mundialmente dominantes; os migrantes adaptam seus artesanatos para atender a compradores urbanos e aos turistas; operários que se adaptam a novas formas tecnológicas; movimentos indígenas que aprendem a usar meios de comunicação para divulgar suas demandas.

Canclini (1998), ao reforçar a ideia de que toda cultura é fruto de relações de poder estabelecidas interna e externamente, à extensão da história, dá uma



importante contribuição para desmistificar o paradigma da existência de uma cultura uniforme inviolável, seja local ou global. Deve-se, pois, considerar que toda identidade cultural é fruto de processos históricos, de relações de poder, portanto, de imposições, aceitações e resistências conscientes e/ou inconscientes:

[...] a história dos movimentos identitários revela uma série de operações de seleção de elementos de diferentes épocas articulados pelos grupos hegemônicos em um relato que lhes dá coerência, dramaticidade e eloquência. A hibridação é, portanto, a condição de convivência entre as diferenças, já que estão em um estado permanente de contato e mestiçagem. (CANCLINI, 1998, p. 23).

As reflexões de Canclini são fundamentais para se compreender como os processos culturais ditos globais são absorvidos, de modo diferenciado, pelas distintas culturas: enquanto na Arte, na Arquitetura e na Filosofia as correntes pós-modernas são hegemônicas, na Economia prevalecem os objetivos modernizadores, como os planos de ajuste de reestruturação e incorporação dos avanços tecnológicos. Nas estruturas de poder, ainda há resquícios de alianças informais, corrupção e outros ranços pré-modernos.

A ideia da existência de uma cultura global hegemônica, paradoxalmente, legitimou a criação, em larga escala, de produtos e serviços destinados à manutenção da diferenciação entre as elites e o resto:

Em sociedades modernas e democráticas, onde não há superioridade de sangue nem título de nobreza, o consumo se torna uma área fundamental para instaurar e comunicar as diferenças. Ante a relativa democratização produzida ao massificar-se o acesso aos produtos, a burguesia precisa de âmbitos separados das urgências da vida privada, onde os objetos sejam organizados – como nos museus – por suas afinidades estéticas e não por sua utilidade. (CANCLINI, 1998, p. 36).

Dessa maneira, a diversidade cultural, essência da “condição humana”, passou a ser combatida como a principal causa da sensação de insegurança vivida pelo mundo ocidental, nas últimas décadas do século XX, especialmente por integrar povos e culturas absolutamente desconhecidas.

As fronteiras rígidas estabelecidas pelos Estados modernos se tornaram porosas, sobretudo porque não são mais capazes de restringir contatos, impedir “invasões” ou “fugas” de informações culturais. Em oposição, contudo, as megalópoles tornaram-se os espaços por excelência das expressões multilíngues e multiculturais, onde a hibridação fomenta maiores conflitos e criatividade cultural.

Após a reabertura democrática por que passaram os Estados nacionais latino-americanos no final do século imediatamente passado, assumiram o poder políticos ligados a grupos empresariais supranacionais que tinham como missão tornar o consumismo um padrão cultural mundial.

A partir de então, grupos de diversas regiões de um mesmo país, antes afastados e desconectados, passaram a fazer parte de uma mesma totalidade. Os noticiários que começaram a por em contato zonas distantes, assim como os filmes que ensinavam as massas de emigrantes como viver na cidade, tratando dos conflitos interculturais, propunham novas sínteses possíveis da identidade nacional em transformação. (CANCLINI, 1998, p. 129).

A abertura irrestrita dos mercados depara os defensores de regras mais rígidas de controle estatal. E, não raro, são protagonizadas relações tensas que se desenrolam nos cenários locais, de lugares distintos e distantes, virtuais. Na maioria das vezes, em nome da paz social, os administradores do sistema capitalista fizeram crer que a violência urbana e o desemprego estrutural não eram consequências da “globalização perversa”, ou da escassez do próprio sistema, mas frutos de patologias ou incompetências individuais (SANTOS, 2000).

As cidades são lugares reais, onde os moradores e visitantes caminham, se cruzam, se comunicam, enfim, vivem, e as desigualdades e injustiças sociais patrocinadas pela expansão do neoliberalismo globalizador são mais perceptíveis, mesmo aos olhos dos mais distraídos: esses investimentos fizeram, ao largo das últimas décadas, com que as cidades se transformassem nos palcos, por excelência, dos atritos e disputas de projetos e visões de mundo.

Eis um dos grandes paradoxos do final do século XX: era de se esperar que o nível de divulgação das descobertas científicas e investimentos em tecnologia produzisse pelo menos sensações de segurança com relação ao futuro das cidades; porém, ao contrário de todas essas premissas, o que se viu, na maioria das grandes cidades do mundo, foi a transmutação dos grandes medos coletivos da condição de “lendas urbanas”, para a de perigos reais iminentes: as ameaças que até então eram abstratas, passaram a ser vistas e tocadas.

Para Bauman (1998), ao induzir a pessoa ao desencaije da sua identidade herdada da comunidade e da tradição, que garantia seu principal dispositivo de pertença e segurança e, em troca, oferecia identidades fortuitas, inconstantes, flexíveis ou ajustáveis, o neoliberalismo globalizador lançou a pessoa

contemporânea em um terreno movediço que, não só dificulta o movimento, como impede as possibilidades de busca de opções.

Lipovetsky (2005, p. 22) foi ainda mais taxativo:

[...] os valores, há séculos cristalizados, estavam desintegrando. Na “era do vazio” ou do “hiperconsumo” foi consagrada “a possibilidade de viver sem sentido, de não crer na existência de um único e categórico sentido, de apostar na construção permanente de sentidos múltiplos, provisórios, individuais, grupais ou simplesmente fictícios.

Segundo o Filósofo,

As insatisfações crescem mais depressa que as ofertas de felicidade. Consume-se mais, vive-se menos; quanto mais explodem os apetites de aquisição, mais aprofundam os descontentamentos individuais. Desorientação, desapontamento, desilusão, desencanto, tédio, nova pobreza: o universo mecanizado agrava metodicamente o mal do homem, deixando-o em estado de insatisfação irredutível. (*IBIDEM*, p. 158).

Registra-se o medo de ser “inadequado”, de não estar apto para vender a própria força de trabalho e, por conseguinte, não ser capaz de ser incluído pelo sistema, mesmo que de modo subalterno (BAUMAN, 2008). Mesmo os incluídos parcialmente eram divididos em duas categorias: os que aceitavam passivamente sua condição, recorrendo aos meios disponibilizados pelo próprio sistema, tais como terapias ou seitas religiosas, e os que reagiam à inclusão subalterna por meio de alguma modalidade de resistência ou protesto às “classes perigosas” contemporâneas.

As “classes perigosas” originais eram constituídas por gente em “excesso”, temporariamente excluída e ainda não reintegrada, que a aceleração do processo econômico havia privado de “utilidade funcional”, e que a rápida pulverização das redes de vínculos retirava, ao mesmo tempo, qualquer proteção. Já as novas “classes perigosas” são, ao contrário, aquelas consideradas incapazes de se reintegrar, sendo, portanto, “não-assimiláveis”, por não serem capazes de se tornarem “úteis” nem mesmo depois de uma “reabilitação”: não estão em “excesso”, simplesmente são “supérfluos”, pois estão em um estado de exclusão permanente. (BAUMAN, 1999, p. 52).

À medida que essas consequências da Modernidade se aprofundavam e se aproximavam das zonas centrais das cidades, expondo de modo mais contundente as suas contradições, até então, aprisionadas em guetos ou periferias distantes, o debate sobre o zoneamento das cidades, em curso no mundo ocidental, desde a ascensão do industrialismo, voltou à tona com toda a força.

Nas metrópoles do século XX, não era mais a distância geográfica que separava o centro e as zonas fantasmas, nas quais os pesadelos substituem os sonhos, e o perigo e a violência eram mais comuns do que em outros lugares (BAUMAN, 1999). Era, simplesmente, a oferta de serviços e políticas públicas a possibilidade real de gozo das benesses da cidadania.

Enquanto as “classes perigosas” tornaram a condição subalterna elemento balizador da constituição de novas identidades, tendo o lugar como referencial, os privilegiados tornaram as cidades lugares-símbolos do “desencaixe” e da mobilidade de valores sociais e econômicos: se um determinado lugar passasse a ser “invadido” por moradores “indesejados”, eles exerciam sua capacidade de mobilidade e se transportavam para outras zonas da cidade, levando consigo seus condomínios fechados com diversas opções de serviços e lazer, *shoppings centers*, salas de cinema, entre outras tantas opções. Assim, enquanto os privilegiados vagam livremente, virtual ou realmente, as “classes perigosas” tornam-se prisioneiras do lugar, fosse porque não tinham recursos financeiros para bancar tal aventura, ou porque, ao primeiro sinal de deslocamento, as várias instituições sociais destinadas a contê-los eram imediatamente acionadas.

O grande desafio para os gestores aliados aos projetos de enfrentamento desse processo de exclusão sistêmica foi assumir a tarefa de encontrar soluções locais para contradições globais, ou seja, a busca por uma internacionalização que conectasse a sociedade às decisões administrativas de grande interesse coletivo. Para tanto, seria necessário abandonar as diretrizes governamentais inspiradas no Consenso de Washington.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA**

Este capítulo tece considerações sobre o conceito de políticas públicas, seus diversos significados, as características, detalhando as diversas etapas do ciclo respectivo, além de analisar a interação das políticas e a importância das instituições para suas configurações. Também configura uma abordagem, seguindo um resgate histórico da cooperação internacional descentralizada, características, mudanças e perspectivas, e adentra o tema da cooperação internacional descentralizada, mediante um sucinto recobro histórico da cooperação internacional, caracterizando-a

e contextualizando seu surgimento com suporte em um plano exclusivo entre Estados nacionais, passando a ser exercida entre outros entes políticos e sociais.

### **3.1 Análise das realidades estatais**

No decurso dos tempos, diversas áreas do conhecimento - como a Filosofia, a Sociologia e as Ciências Política, Jurídica e Administrativa - foram tomadas como base para que a sociedade se inteirasse das visões sobre a atividade estatal, considerando sendas como a Antropologia e a Psicologia opções metodológicas.

Da segunda metade do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, a tendência que dominou de maneira quase hegemônica as interpretações e ações dos poderes constituídos foi a propensão jurídica. Somente após esse período, foi que métodos provenientes das Ciências Administrativas Organizacionais se estabeleceram até se tornarem dominantes nos Estados Unidos, ganhando capilaridade e prevalecendo até os dias atuais.

Wahrlich (1979, p. 31) pondera que a evolução das Ciências Administrativas na América Latina caracterizou-se

[...] segundo a predominância dos seguintes enfoques: jurídico ou legalista, primeiramente; em seguida, das teorias da organização e da administração, tais como as teorias hoje consideradas clássicas ou tradicionais (taylorismo, fayolismo). Posteriormente, assina-se o desafio crítico das ciências do comportamento.

Enfatiza, no entanto, o que essa evolução não significou “[...] substituição ou eliminação da prática continuada do modelo jurídico e das teorias clássicas ou tradicionais de organização, e sim a coexistência desses vários enfoques, nem sempre compatíveis entre si.” (*IBIDEM*, p. 68).

A perspectiva jurídica atua nos países de cultura latina e mantém sua vigência com forte alicerce no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais. O que chama atenção sobre essa óptica é a consideração um tanto estática do Estado e da Administração pública, que potencializa o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. Há que se questionar, no entanto, o Direito como pretendente a organizar e orientar a vida social, em que se supõe que

esta é um elemento substantivo na formulação da regra jurídica. Portanto, como se deixar de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas?

O legalismo é condição essencial da cultura dos países de origem ibérica. A colonização garantiu uma conquista unilateral aos espanhóis e portugueses que, tributários de muitos séculos de legislação romana, levavam nas suas naus os textos das leis que deviam aplicar nas terras de que iriam se apossar.

A codificação napoleônica teve amplo desenvolvimento nos países latino-americanos e o Direito administrativo francês foi a inspiração da legislação administrativa da maioria dos países localizados na América Latina.

Johh Clarke Adams (1954 *apud* SARAVIA, 2006) chama a atenção para a diferença desse sistema jurídico em relação às culturas anglo-saxônicas. Está sinalizada no sistema do *Common law* a ideia de que o mundo jurídico está integrado por outras normas e princípios, entre os quais prevalece o princípio dos precedentes jurisprudenciais. A Justiça dos Estados Unidos assemelhou os atos jurídicos da administração aos atos privados, razão pela qual o Direito Administrativo não teve a elaboração e o aprofundamento que teve nos países latinos. A área jurídica dos Estados Unidos ignora e estranha alguns aspectos da organização administrativa considerados nos países de tradição romana, como matéria do Direito Administrativo.

Os EUA foram propulsores na consolidação da Administração Pública como disciplina, e tanto os estudos como a literatura foram produzidos por autores renomeados, como Woodrow Wilson (1885 *apud* SARAVIA, 2006), que antes de exercer o cargo de presidente dos Estados Unidos desenvolvia atividades como professor de Ciência Política na Universidade de Princeton, na Nova Jersey. No século XIX, a Administração Pública ianque era dominada pelo favoritismo e pelo nepotismo. A criação de uma classe administrativa apartidária, com base na meritocracia e que se ajustasse à finalidade de um governo dedicado a organizar o interesse comum contra os interesses “especiais”, era uma tese amplamente defendida. A sua sugestão para melhor desenvolver a Administração Pública combinava as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções, com o *management* empresarial, no entanto, vislumbrava a Administração governamental como vida social orgânica, portanto, distinta da Administração empresarial. As Ciências Administrativas na visão estadunidense,

integra a descrição e a análise das realidades administrativas públicas e privadas, mas não as confunde.

Fischer (1984, p. 278) lembra que

O administrador público era considerado um mero executor de políticas, dentro de princípios de eficiência, considerados não apenas o fim do sistema, mas também a medida de eficácia do mesmo. A partir dos anos 1930 e da Primeira Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influenciou na mudança do conceito de administrador, já então percebido como formulador de políticas públicas.

Já Drucker (1999, p. 39), arauto indiscutível do *management* empresarial, argumenta:

[...] até a década de 1930, o punhado de escritores e pensadores que se preocupavam com a administração – começando por Frederick Winslow Taylor, mais ou menos na virada do século, e terminando com Chester Barnard, logo antes da Segunda Guerra Mundial – presumia que a administração de empresas não passava de subdivisão da administração geral. Para eles, o termo 'administração' aplicava-se a qualquer tipo de organização, não apenas às empresas.

O estudo de Drucker recobra a memória de iniciativas como a primeira aplicação consciente e sistemática dos princípios da Administração, que se deu pela reorganização do Exército dos Estados Unidos, realizado, em 1901, por Elihu Root, secretário da Guerra de Theodore Roosevelt. Atenta para o Primeiro Congresso de Administração – em Praga, em 1922 – que foi organizado não por empresários, mas por Hebert Hoover, então secretário de comércio estadunidense e depois presidente dos Estados Unidos, e por Thomas Masaryk, historiador mundialmente famoso e presidente-fundador da então recém-criada República da Tchecoslováquia.

Para Drucker (1999),

A identificação da administração com administração de empresas começou apenas com a Grande Depressão, que gerou hostilidade em relação às empresas e desprezo por seus executivos. Para não ser contaminada pela associação de sua imagem com a de empresas, a administração no setor público foi rebatizada de administração pública e proclamada uma disciplina distinta – com seus departamentos universitários, terminologia e hierarquia profissionais próprios. ( P. 41).

### **3.2 Políticas Públicas: conceitos e características**

O tema “política pública” e a busca pela sua definição, recentemente, passou a fazer parte da agenda ocidental. Só então os estudiosos passaram a enfrentar os

desafios de extrapolar os debates conceituais restritos à academia e transformá-los em benefícios concretos para a sociedade: sem dúvida, um avanço dialógico.

A compreensão do fenômeno e sua conceituação pressupõe que a elaboração de uma política pública não possui uma racionalidade manifesta, sobretudo porque o engajamento dos diversos segmentos sociais com seus interesses muitas vezes divergentes, durante os vários momentos desse processo, necessariamente, redimensiona a participação dos agentes sociais.

Os diversos significados da expressão “política pública” são discutidos por Villanueva (1992, p. 22) inspirado em Subirats (1989) e em Gunn (1981), ao assinalar que

Política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos) uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n números de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização).

De acordo com Hogwood e Gunn (1981, p. 238), existem diversas maneiras de estudar uma política, que dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Há, pelo menos, sete perspectivas para analisar uma política: 1) estudos de conteúdo políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de variados setores no desenvolvimento desse assunto; 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e são descritivos ou prescritivos; 5) informação para elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; 6)



análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

Os dicionários de Ciências Políticas oferecem elementos comuns que contribuem com a caracterização da política pública, tais como: a) institucional - a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório - a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental - implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal - produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Thoenig (1985, p. 7) evidencia cinco elementos caracterizadores de uma política:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um 'quadro geral de ação'; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e valores.

Thoenig (1985) ressalta, tomando como contexto a experiência na América Latina, que a política pública passa por diversos estádios ou etapas, a saber: formulação, implementação e avaliação. Sugere, ainda, que a elaboração se relaciona com a mostra da decisão política; a formulação trata da decisão tomada por um político ou congresso até sua formalização por meio de norma jurídica. Entrementes, a implementação deve ser mais detalhada, pois corresponde à necessidade de separar a elaboração de planos, programas e projetos, da execução, que é a prática, por excelência, da decisão política.

Alguns pesquisadores chamam atenção para as etapas importantes na constituição da política pública que se justifica com a intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas: a garantia de uma agenda, a elaboração, a formulação, a implementação, e execução, o acompanhamento e a avaliação. São essas etapas que na prática significam a consolidação de suas fases constitutivas.

A política pública, por suas peculiaridades, conta com o desempenho das instituições e o papel decisivo que elas representam dentro de sua constituição.

No que concerne a esse aspecto, vale-se da reflexão de Elmore (1978, p. 187):

[...] como praticamente todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente entendendo como as organizações funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação.

### **3.3 Políticas Públicas: atualizações e perspectivas**

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a exigência permanente da adequação das estruturas organizacionais condicionadas por variáveis novas ou modificadas sobrou intensivamente influenciada pelo advento da globalização das finanças e do comércio, facilitados pela evolução dos meios de comunicação e dos dispositivos tecnológicos. Desde então, passou a exercer um papel preponderante num contexto onde se desenvolvem as atividades estatais na interação das pessoas, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre estados (INOUE; APOSTTOLOVA, 1995).

Durante o Symposium on the Future of Public Services, realizado em Paris, em 1996, os ministros da função pública dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) resumiram as principais razões para reexaminar o papel do governo: a mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional; os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial; a internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas; a diversificação das necessidades da sociedade; as novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia; a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental (SARAIVA; FERRARESI, 2006).

Para o âmbito estatal, os anos de 1950 e 1960 foram a época do triunfo dos grandes sistemas de planejamento governamental. A elaboração de planos ambiciosos de desenvolvimento conduziram os países à criação de órgãos – comissões, ministérios, corporações – destinados à elaboração de planos de desenvolvimento. O caso da América Latina foi exemplar, especialmente, pela forte

caracterização de um período de grande crescimento econômico, financiado e realizado pelo Estado (SARAIVA; FERRARESI, 2006).

A imposição da gestão estratégica ocorreu no contexto movimentado dos anos de 1970, com guerras, diversas crises, especialmente as do petróleo e financeira. A rigidez do modelo de planejamento havia sido superada, pois já não correspondia às necessidades dos estados em crise, exatamente pelo fato de a conjuntura exigir respostas imediatas. A flexibilidade passou a ser um componente importante na perspectiva de acatar os desafios que a nova realidade mostrava. As organizações estatais, todavia, não conseguiam se movimentar com a velocidade necessária para promover a atualização dos seus modelos de planejamento, o que as fez perder a capacidade de responder satisfatoriamente aos anseios da população, caindo no descrédito, acarretando considerável número de falas, que passaram a bradar em nome da participação democrática nas decisões estatais, no controle, nos benefícios e na implementação das políticas públicas (SARAIVA; FERRARESI, 2006).

Tudo isto redundou no fortalecimento da transparência e do consequente controle social das ações do Estado por parte da sociedade.

Os anos de 1980 foram marcados pelo aumento da agilidade da atividade governamental. A ação baseada no planejamento deu uma nova dinâmica estatal, enriquecendo os aspectos positivos do planejamento, apoiados em conceitos oriundos das transformações no campo da Tecnologia, da Economia e da Administração. Assim, o aperfeiçoamento das ferramentas tecnológicas utilizadas para a universalização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) foi fundamental para a democratização do sistema político, à medida que desempenhou papel primordial para descentralizar a participação dos diversos agentes sociais na concepção e implementação de políticas públicas.

Ainda nos anos de 1950, estudiosos alertavam para a necessidade de modificação rápida da dinâmica organizacional das estruturas e dos métodos de ação pública: aspectos como o funcionamento do Estado por meio de seus fluxos, da sua dinâmica, modificando, assim, a perspectiva até então privilegiada ou única de normas e estruturas. Continua válida a análise estrutural, anatômica, do Estado e da administração e, aos poucos, se vislumbra a incorporação da óptica dinâmica, da fisiologia, do funcionamento estatal.

Assim sendo, assinala Viana (1996, p. 5):

[...] a produção, em matéria de políticas públicas, busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas 'fazedoras' de política; dos atores participantes desse processo de 'fazer' políticas; das interrelações entre essas variáveis.

A necessidade de aprofundar o conhecimento acerca das características mais gerais dos sistemas políticos, das relações estabelecidas entre a natureza da política pública e a Política, e a interdependência governo-sociedade, vistos como partes que integram o processo de fazer política, apresenta-se como condição intrínseca para a consolidação do processo que envolve os saberes produzidos socialmente.

O fenômeno estatal é decorrente da riqueza de diversidade das variáveis que compõem as distintas dimensões da vida nacional e internacional. Assim sendo, a perspectiva jurídica é apenas um eixo que deve ser complementado por normas que substanciem o respeito aos direitos coletivos, fundament da convivência social. Dessa maneira, um debate fundamental para reforçar o esforço de compreender as realidades e a dimensão jurídica passa a ter maior capilaridade quando auxilia e complementa o tecido legal das políticas públicas.

Comparato (1989, p. 102) declara que

O "government by policies", em substituição ao "government by law", supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsionar, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.

A maneira moderna de lidar com as incertezas decorrentes de várias conjunturas é por onde se insere a política pública. O Japão, assim como Estados Unidos, Canadá e países europeus, procura aperfeiçoar os seus modelos, de modo que a eficiência seja uma tônica nas relações que demandam as necessidades sociais. No contexto da América Latina, o Chile é um país que aplica critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas. Por outro

lado, as experiências em outros países latino-americanos ainda se limitam a iniciativas contingenciais em áreas da gestão pública e/ou intervenções em temáticas do serviço público. Mesmo assim, torna-se possível analisar modalidades de condução das atividades do governo por meio da categoria política pública.

### **3.4 Conceituação, características e antecedentes históricos da CID**

O Plano Marshall foi o marco da cooperação internacional entre as nações envolvidas diretamente na segunda Guerra Mundial. E foi determinante, na época, para garantir que a regulamentação da cooperação se daria entre Estados-Nações e fosse amparada por acordos internacionais. Somente nos anos de 1980, com a consolidação dos pressupostos da globalização, empresas transnacionais, redes de organizações não governamentais, universidades e seus centros de pesquisas (cooperação científica), movimentos sociais, entre outros agentes sociais, vieram à tona no panorama internacional como potenciais parceiros institucionais, praticamente universalizando o conceito de cooperação interinstitucional (RODRIGUES, 2008).

A “*paradiplomacia*” é o neologismo a ser utilizado no vocabulário da diplomacia mundial como sinônimo para definir a atuação internacional de governos subnacionais ou não centrais, como prefeituras, governos estaduais (no caso do Brasil, EUA e outros países que aplicam o sistema federalista), provinciais ou distritais (RODRIGUES, 2008).

A nova modalidade e o formato das relações internacionais via governos não centrais passou a exigir outra visão e novo entendimento sobre as abordagens e a percepção do fenômeno da cooperação internacional descentralizada. Nessa perspectiva, algumas divergências se evidenciam, tanto quanto as definições aplicadas, quanto à elaboração de conceitos. Para os estudiosos desse assunto, são duas vertentes que lhes chamam atenção na elaboração de suas definições. Uma que reconhece, especialmente, a participação dos governos não centrais na cooperação. E a outra que, ao reconhecer a participação dos governos não centrais, também reconhece a participação de outros agentes, de seu alcance geográfico e da natureza das atividades desenvolvidas neste processo - segundo a sistematização desenvolvida por parte de Haftec (2003) e Cezário e Andrade (2010).

Sabe-se que o estudo de Hafteck buscou observar as abordagens estabelecidas pelos distintos agentes como a Comissão da Comunidade Europeia, que definiu a cooperação descentralizada como:

Uma nova abordagem da cooperação que busca estabelecer relações diretas entre instituições de representação local, além de estimular a capacidade dessas instituições para elaborar e executar projetos de desenvolvimento com participação direta da população, levando em consideração seus interesses e pontos de vista sobre desenvolvimento. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1992, p. 336).

Essa concepção recebeu críticas e foi questionada por considerar possível a participação direta, não somente, das instituições de representação local, mas também admitiu a participação direta da população. Os seus críticos discordam dessa igualdade entre os variados agentes, com claras distinções, por englobar vários tipos de instituições - como associações da sociedade civil, municípios, regiões, universidades, fundações, sindicatos. Argumenta-se que esse modelo compromete a compreensão do processo de cooperação. Ressalta-se que esta concepção não traria instrumental para diferenciação entre cooperação descentralizada e cooperação institucional. Os franceses definiram o fenômeno da cooperação descentralizada como aquela inerente às parcerias formais entre autoridades locais (ou regionais) de variados países. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou um conceito que leva em consideração critérios geográficos. Mesmo a referência sendo o espaço de jurisdição específico de autoridades locais, os parceiros da cooperação descentralizada poderiam ser quaisquer agentes ou instituições da comunidade local. A esse conceito foi imputada a responsabilidade de gerar confusão entre os termos da cooperação descentralizada e a cooperação interinstitucional. A colaboração italiana procurou se amparar na concepção que admite a complexidade do tema e das relações de maior amplitude, e por meio dessa compreensão manteve o foco no desenvolvimento humano e trata do assunto como parcerias entre regiões (governos subnacionais) de países distintos que conseguiriam integrar esforços da sociedade civil provenientes de uma mesma área geográfica: uma cooperação que poderia ser estimulada por pequenos projetos de

irmanação entre cidades, pelos Ministérios do Exterior e Organizações Internacionais (como as Nações Unidas).

O quadro seguinte mostra as características mais importantes da cooperação descentralizada, seguindo a perspectiva defendida por Pierre Hafteck (2003).

Quadro 1 – Característica da cooperação descentralizada

<b>Objetivo da cooperação</b>	Desenvolvimento Local Sustentável	Busca-se a promoção de um desenvolvimento a longo prazo construído sobre a perspectiva local, envolvendo, sobretudo, os países do sul.
<b>Natureza das atividades</b>	Intercâmbio e Suporte Cultural, Econômico e Político.	Troca de pessoal e conhecimento mediante contribuições monetárias ou em gênero (como serviços, treinamentos, materiais, modelos jurídicos e políticos).
<b>Liderança de atores</b>	Governos Locais	Foco sobre um espaço geográfico específico de ação conduzido por autoridades locais (o que no Brasil corresponderia aos municípios), visando à aproximação das áreas, e conseqüentemente, da população em que se encontram as dificuldades.

Fonte: Hafteck (2003).

Nessa perspectiva, a cooperação descentralizada é definida assim:

As ações de cooperação para o desenvolvimento carregadas por autoridades locais italianas, individualmente ou em consórcio, com assistência de instituições providas de organizações da sociedade civil no território correspondente da administração competente, promovendo a participação de vários componentes representativos da sociedade civil em países parceiros no processo de decisão visando ao desenvolvimento sustentável do território. (NATIONAL CONVENCIÓN ON DECENTRALIZES COOPERATION, 1999 *apud* HAFTECK, 2003, p. 334).

Considerando as distintas abordagens estabelecidas no diálogo entre os países, Hafteck (2003) elaborou uma sistematização baseada em possíveis pontos comuns e, ao reunir tais características, exprimiu a seguinte definição:

Cooperação descentralizada consiste em uma relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, visando um desenvolvimento local sustentável que implica em algumas formas de trocas e suportes conduzidas por estas instituições ou outros autores locais. (NATIONAL CONVENCIÓN ON DECENTRALIZES COOPERATION, 1999 *apud* HAFTECK, 2003, p. 336).

Com essa definição, garante-se o mérito de reconhecer a liderança dos governos locais nesse processo, percebendo a importância do engajamento dos demais agentes da esfera local para o desenvolvimento da cooperação

descentralizada. Percebe-se que essa conceituação não expõe destaque da relevante participação dos governos centrais e das agências internacionais como partes/promotoras desse fenômeno. De outra parte, legitima a necessidade do desenvolvimento local sustentável e os seus instrumentos apropriados.

Ousa-se dizer que a cooperação internacional descentralizada tem como premissa celebrar compartilhamento de experiências entre agentes com base no saber local. Por isso valoriza o emponderamento das esferas locais, visando ao desenvolvimento humano. Exprime-se, potencialmente, como instrumento de elaboração de capacidades, amparadas em princípios básicos como: reciprocidade, complementaridade, exercício democrático participativo, descentralização política e enfoque no local. O último item está ligado diretamente a uma maior flexibilidade e abertura para adaptações necessárias à efetividade do projeto.

A cooperação internacional descentralizada acontece em meio a uma conjuntura política bastante delicada e passa a desenvolver um papel de relevante importância, em que seus interesses se alinham com os temas da economia e da segurança. É no início do século XX que se sabe do protagonismo da Província de Quebec, no Canadá, que já representava um papel internacional perante as demais regiões (PAQUIN, 2003). Ainda nesse período, foi bastante alardeada a compreensão de um associativismo mundial de autoridades locais, cuja promoção advinha da International Union of Local Authorities (IULA). Destacam-se nos anos de 1950 a França e a Alemanha como promotoras de uma cooperação entre ambas que ficou denominada como “as cidades irmãs”. É sabido que a integração entre as cidades se deu pelos interesses defendidos por ambas, na perspectiva de uma política de segurança do pós-guerra (CEZÁRIO; ANDRADE, 2010).

No Brasil, alguns acontecimentos servem como exemplo, reforçam e desvendam o surgimento da atuação internacional dos governos locais. Vejamos dois casos exemplares: a) o protesto, em 1960, de Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, por não ter participado nas negociações da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em Montevideu; b) e a criação, em 1964, de uma secretaria de relações internacionais pelo Governo do Estado de Minas Gerais (BRIGADÃO, 2005).

Com suporte nessas manifestações, as autoridades brasileiras são motivadas a repensar o modelo de cooperação internacional. Assim, em 1976,



durante a primeira Conferência do Centro das Nações Unidas de Assentamentos Urbanos (Habitat), realizada em Vancouver, temas como a descentralização política, estímulos a intercâmbios entre nações e governos locais, foram postos em pauta.

A diversidade de conjunturas locais, em especial na América Latina, que vivia um período de ditaduras em diversos países, redundando em governos que centralizavam suas ações internacionais em torno do poder federal, relegou as ideias da Conferência ao campo do idealismo, algo perfeitamente compreensível mediante um quadro global de poderes centralizados e de repressões (UNCHS, 2001).

Mesmo assim, nesse período de poderes centralizados, as poucas ações isoladas em alguns países foram importantes e exemplares para se perceber que a inserção internacional de governos locais não é um fenômeno tão novo e que, de uma maneira ou de outra, constitui-se como uma realidade inegável. As autoridades locais são passíveis de receber intensiva influência ao levar em conta as expectativas geradas em torno da cooperação, especialmente, quando a cooperação envolve questões de maior complexidade. As autoridades locais, contudo, tem uma grande responsabilidade e está sob a sua tutela escolher e garantir definir a qualidade da cooperação. Para tanto, a visão superficial precisa ser superada, caso contrário, não ajuda a avançar nas potencialidades, nas vantagens de participação dos governos locais em âmbito global, na perspectiva de uma maior integração entre as populações e suas distintas regiões.

De 1990 em diante, a movimentação internacional com a participação da Organização das Nações Unidas intensificou-se cada vez mais, assim como os governos locais realizaram debates e discussões de abrangência internacional. O centro dessas discussões tem como prioridade o enfrentamento de problemas sociais e locais que se busca integrar a uma pauta coletiva e internacional, referendada pelos países parceiros dessas agendas e demais signatários. Há entendimento e afirmação de que o enfrentamento de problemas sociais locais é, definitivamente, uma pauta internacional que, inevitavelmente, tem de ser resolvida por meio de políticas públicas implementadas nos níveis institucionais, locais, nacionais e globais.

O tema da cooperação descentralizada é gerador de muitas discussões, por se tratar de uma temática relativamente nova e que aponta mudança de

paradigma nas relações internacionais, à medida que permite inserir nessa realidade novos e importantes agentes.

Nas últimas décadas, o Brasil se inseriu nos processos de integração global, embora se reconheça como um parceiro que busca maior compreensão e aprofundamento real e necessário para lidar com esse fenômeno. É real, contudo, a importância da nova modalidade de cooperação, principalmente para os entes subnacionais brasileiros. Portanto, sobra cada vez mais clara a necessidade de interagir, dialogar e dar a devida atenção à cooperação descentralizada (BRIGADÃO, 2005, p. 11).

A dinâmica complexa da globalização aponta para o fortalecimento do poder local, que em muitas circunstâncias se revela um espaço de mediação eficaz entre as demandas dos cidadãos e o caráter transnacional. Diante dessa realidade cada vez mais presente, é importante que todo o processo democrático seja aprofundado e estimulado, do nível local ao global.

### **3.5 Caminhos e percalços da cooperação internacional descentralizada (CID) no Brasil**

O sistema político e constitucional brasileiro é reconhecido, desde o Império, como um modelo de governo nacional que trata de exercer um poder centralizador e as expressões regionais e locais são submetidas a vigilância e controle. Somente após a Proclamação da República as províncias tiveram sua primeira experiência de atuação internacional subsidiária da União. A República Velha (1889-1930) inspirou-se no modelo estadunidense, o Governo Federal delegou aos governos provinciais duas vertentes da CID: a) a captação de financiamentos e de investimentos estrangeiros (particularmente o capital britânico para a infraestrutura viária); b) a atração de mão de obra estrangeira para a lavoura cafeeira. Houve um forte engajamento das Províncias de São Paulo e Minas Gerais nesse processo, em detrimento de outras províncias em escala reduzida, o que se configurou num ensaio de CID. A obtenção dos financiamentos tinham de estar vinculados à União e ter aprovação no Congresso, modalidade que ainda hoje prevalece no Direito constitucional brasileiro (RODRIGUES, 2011).

A experiência brasileira, embora desvinculada da memória dos Estados na busca do exercício da CID, na atualidade, representa um precedente importante para fortalecer os governos subnacionais na perspectiva de que podem atuar

internacionalmente, principalmente, ao se considerar que a democracia se aprofundou no País e, com ela, o imperativo da descentralização e da cooperação intrafederativa.

O declínio da República Velha (1932) e a validade do Estado Novo não garantiram nenhuma atribuição dos Estados no campo internacional. A Constituição de 1946 sequer autorizou os governos subnacionais a realizarem ações internacionais. No decênio seguinte, 1950-1960, o Brasil foi palco de grandes debates políticos que representaram internamente o choque ideológico da Guerra Fria, em que a oposição esquerda/direita se traduzia na defesa de modelos representados por URSS e EUA. A ascensão de João Goulart ao poder, em 1961, fez do Brasil um alvo do governo ianque que passou a oferecer cooperação a governos estaduais declaradamente pró-EUA, no marco da Aliança para o Progresso e que alimentou as forças conservadoras que apoiaram o golpe de 1964 (RODRIGUES, 2011).

Em 1988, o Brasil passou a ser uma federação trina, composta por três entes federados: a União, os estados e os municípios (o Distrito Federal tem *status* próprio, como a maioria das federações) (RODRIGUES, 2011).

O Texto Constitucional é resultado da força do poder local no Brasil, uma característica que vem desde a Colônia e que se materializa cada vez mais com um intenso movimento municipalista que influenciou os debates constituintes e inaugurou outra agenda política no País. Surge um federalismo com alto grau de autonomia política, todavia sem canais e instrumentos para efetivar a cooperação intrafederativa por meio das relações intergovernamentais.

A morosidade ou desinteresse dos legisladores relativamente à cooperação descentralizada não impediu o seu avanço de maneira heterogênea em distintas partes do mundo. Em alguns países, já se pode contar com a institucionalização e a legislação pertinentes ao assunto. No âmbito brasileiro, a compreensão vem se dando, de modo que alguns entes federados a têm como parte cotidiana de suas ações políticas, enquanto outros não a percebem como um instrumento possível de política local.

Eixos fundamentais, como o conhecimento local e engajamento político, dizem respeito ao envolvimento da comunidade nas decisões de interesse público, o que não faz retirar a responsabilidade principal dos governos em executar as

políticas de desenvolvimento. Para que essas políticas sejam efetivadas, é fundamental que, além da capacitação das pessoas e das organizações, os governos promovam mudanças político-culturais. A corrente de desenvolvimento de capacidades preconiza que a diferença de desempenho econômico e de qualidade de vida entre os países é determinada, em primeira instância, pelo grau de conhecimento local e de institucionalização, em vez de riquezas naturais e de capital investido. A cooperação descentralizada vem sendo utilizada como um catalisador do conhecimento de técnicos para atender as demandas de suas localidades (RODRIGUES, 2011).

As metas do milênio, preconizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), só serão alcançadas se houver comprometimento dos governos locais. O final da Guerra Fria anuncia grandes desafios de temas que afetam diretamente as comunidades, e que passam por competências dos governos locais, e se tornaram Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: ensino básico universal, redução da mortalidade infantil, sustentabilidade ambiental, rede global de parcerias. É legítimo o reconhecimento internacional sobre a necessidade de acatar as demandas sociais das cidades, suas vozes e a participação de agentes diversos envolvidos na cooperação internacional para o desenvolvimento de todos (BRASIL, 2010a).

É uma realidade que os municípios de fronteira deparam a necessidade de interação internacional com os povos vizinhos. Esta se efetiva nas mais diversas áreas: segurança, infraestrutura, desenvolvimento econômico, políticas sociais e promoção cultural. Dos 5.562 municípios no Brasil, 588 são municípios de faixa de fronteira, isto é, apresentam uma parte ou a totalidade do seu território em uma distância de até 150 quilômetros da linha de fronteira. Nessas condições, as relações internacionais dos governos locais deixam, claramente, de ser uma opção para se tornarem uma obrigação (ZAPATA, 2006).

A União Europeia implantou um corpo consultivo formado por governos locais. Em janeiro de 2007, foi instalado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, no intuito de ser um espaço concreto de participação desses agentes, capazes de dar respostas aos desafios da integração e do desenvolvimento nas escalas regional e local, de acordo com a Carta do Rio (RODRIGUES, 2011).

Países como a França utilizam a cooperação descentralizada como forma complementar de sua política externa, promovendo espaços de encontros e diálogo com outros países. por meio de ações como o Encontro de Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa Brasil/França. Essa iniciativa tem sua origem nas celebrações do Ano do Brasil na França em 2005. O encontro em 2006 foi em Marselha, de onde saiu encaminhada a criação de um Comitê Binacional, que se reuniria em novembro de 2007, em Belo Horizontes. A França é um Estado Unitário e deixa a coordenação dessa cooperação no nível nacional, sendo a Presidência da República a responsável pelo lado brasileiro. Sobeja evidente a necessidade de uma interação dos governos locais com o governo central.

O Brasil tem avançado no tema da política externa. As prioridades referentes à relação Sul/Sul já são tratadas no nível subnacional. O MERCOSUL apresenta o Foro Consultivo com representação dos governos locais. A segunda prioridade é o Foro de Diálogo Índia/Brasil/África do Sul. Assim permitiu que autoridades locais e membros da sociedade civil desses três países se reunissem em Nova Delhi, em janeiro de 2008, para a criação de um Fórum de Governança local. Outra prioridade brasileira é a África, sobretudo os países de língua portuguesa. Em abril de 2008, foi realizado o Encontro de Governos Locais Lusófonos com a participação do Governo federal (BRASIL, 2010b).

São poucos os doutrinadores do Direito que analisam o tema da cooperação descentralizada no Brasil. Entre eles, a maioria tende a defender a necessidade de que a Constituição Federal especifique a atuação externa dos municípios e Estados-membros. Importante é compreender que a CID é um instrumento para fomentar a integração e aprofundar o diálogo federativo dentro do País.

Assim opinam Medeiros (2007) e Lessa (2002): o entendimento é de que a Constituição Federal (CF) limita a ação externa dos municípios e dos Estados-membros, por não expressar essa possibilidade, não dispor sobre a atuação internacional da União. Apoiam-se no art.21 da CF, segundo o qual compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organismos internacionais; e no art. 84, VIII, que determina ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados e convenções e atos internacionais, sendo eles sujeitos à aprovação do Congresso Nacional.

A objeção à capacidade jurídica internacional dos governos não centrais vem da doutrina clássica do Direito, que dispõe acerca do tradicional conceito de soberania dos estados nacionais e está fortemente associada à capacidade dos Estados de conduzir sua política externa e de manter relações diplomáticas com Estados estrangeiros.

Uma proposta de regulamentação da ação externa de Estados-membros e municípios tramita no Senado, e trata de substitutivo feito ao projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98, de 2006. Postula que estados e municípios possam fechar convênios internacionais no âmbito de suas competências, com aprovação prévia do Ministério das Relações Exteriores. Esses convênios seriam regidos por normas estaduais e municipais de acordo com suas especificidades.

O governo Federal fechou dois protocolos que preveem a ocorrência da cooperação descentralizada. São documentos adicionais aos acordos-quadro entre Brasil e Itália, e Brasil e França. Nesse sentido, houve, portanto, um avanço no que concerne ao arcabouço jurídico sobre o âmbito da cooperação.

Cidades têm-se adiantado no processo. O Decreto Municipal (Lei Nº 14.471) de julho de 2007, que consolida a legislação municipal sobre as cidades-irmãs de São Paulo, prevê:

Acordos e programas de ação com o fim de fomentar o mais amplo conhecimento recíproco para fundamentar os intercâmbios sociais, culturais e econômicos, em especial os relativos à organização, administração e gestão urbana [...] a realização de acordos bilaterais visando à troca de conhecimentos sobre as raízes étnicas, folclóricas e musicais de cada um dos países nos quais se situam as cidades-irmãs. (SÃO PAULO, 2007, p.1).

As metrópoles contemporâneas, de maior ou menor porte, são desafiadas para lidar com as consequências da globalização. Acredita-se que as ameaças iminentes ou potenciais à paz social, sejam tratadas por meio do estabelecimento de um sistema jurídico-burocrático capaz de salvaguardar os direitos relativos à aquisição de bens e serviços e garanta do direito dos consumidores.

#### **4 TEORIA DA COMPLEXIDADE**

Este segmento reporta-se à Teoria da Complexidade, tendo-se optado por esse sistema em vista do que melhor desta se quer apreender, que é a fase aplicativa, ou seja, por quais influências e por quais meios operacionais seria

contributivo admitir esta teoria às políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada (CID), no Município de Fortaleza. A Teoria da Complexidade é conveniente por utilizar-se de meios para superar os desafios, como: religação dos saberes, também reagrupar fatos e valores, incentivar novas formas de pensar, como também descobrir por quais influências e por quais meios operacionais seria contributivo admitir essa teoria às políticas públicas que interagem com a Cooperação Internacional Descentralizada.

#### **4.1 Aplicações da Teoria da Complexidade**

De acordo com Lakatos e Marconi (2002, p. 79), uma pesquisa é elaborada para contribuir com as ciências, aumentando o conhecimento científico, e, como tal, se sujeita a algumas características. Deve estar ligada a fatos, portanto, ser real; estar ordenada logicamente, ser sistemática; submeter suas hipóteses à verificação, admitir verificabilidade; ser falível, isto é, substituível por mudanças, aproximadamente exata, não definitiva. Se existem essas características, assere-se que a pesquisa cumpre sua finalidade.

Este trabalho foi desenvolvido com suporte na criação de um eixo principal das ideias, tendo em vista que, como defende Libâneo (2002, p. 211) “[...] um estudo sistemático e especulativo exercita a capacidade da inteligência tanto de perceber a organicidade das ideias como de ir mais fundo a seus pressupostos teóricos e suas implicações lógicas”. Esquemas e mapas conceituais foram auxiliares úteis e constantes, propiciando visões sistêmicas e garantindo o foco, tanto geral como dos capítulos. O citado autor concorda e estimula o uso de esquemas e descreve que: “Um sistema se constrói em torno de um eixo central, a modo varal, em que se dependurem, por assim dizer, os cabides dos conhecimentos dispersos.” (LIBÂNEO 2002, p. 211).

Didaticamente, a pesquisa descreveu uma alternância entre o método linear de estudar tema por tema, com o desenvolvimento dos capítulos em separado, complementando com revisitas recorrentes, ao que Libâneo (2002, p. 213) denomina de círculos concêntricos, metodologia que consiste em percorrer várias vezes a mesma matéria em níveis distintos de profundidade.

Controlando com a visão sistêmica, desde o eixo principal e a correspondente coerência com os eixos dos temas, aqui a utilização de mapas conceituais para controle e eventuais correções de rota mostrou-se eficaz. Tem seu lado positivo, ao permitir que, desde uma visão global da pesquisa, se adquira uma compreensão cada vez mais detalhada.

Esta modalidade de trabalho, se, por um lado, propicia relativo controle e liberdade ao pesquisador, de outra banda, exige disciplina ante digressões e perda de foco nos mergulhos lineares, dentro dos temas, e também na possibilidade de desenvolver visões fragmentárias ou analíticas demais. Libâneo (2002, p. 214) chama este método de exame complexo, o que convém à escolha epistemológica da pesquisa, e sublinha que se executam quantos círculos se quiser e conseguir aprimoramentos, o que, no entanto, encontra seu limite no tempo.

A investigação ora sob relato, ao interpretar uma nova realidade, depara rico e expressivo universo que se supõe representado no estabelecimento das relações sociais, dos interesses da esfera pública e do cotidiano das pessoas. Os elementos envolvidos nas políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional é descentralizada no Município de Fortaleza e desafia a examinar por meio da ciência novas modalidades de operar com o real.

Entende-se que fazer política pública, de uma outra maneira, vai depender fundamentalmente de um gestor e de uma estratégia alinhados, uma vez que o componente tecnologia, dos programas e planos, está confortavelmente instalado e resolvido no nicho cartesiano. E é possível orientá-los com o pensamento complexo, mas, para isso, falta entender que alargar este campo será necessário para enfrentar os desafios futuros; por meio do entendimento dos novos paradigmas e também deixar-se participar do diálogo, admitir com humildade a participação e opinião, por fim, cumprir seu papel sem hegemonismos. Por certo, implantar modelos sempre prescinde de alargar os modelos mentais dominantes, e isto não se dará com facilidade, sobretudo contra a tutela do mercado, conforme anota Floriani (2006, p. 77):

É certo que opção pela complexidade, para obter êxito, também deve suplantar o mesmo tipo de resistência da sociedade, pois é tarefa árdua enfrentar mentes cartesianas por formação, fruto de anos de ensino de saberes científicos dominados pela via econômica.



O objetivo de outro modelo, de tradução ou influência das políticas públicas, que atenda os requisitos evidenciados na Teoria da Complexidade, encontra impulso e subsídio inicial no paralelismo com o embate científico, onde se têm verificado várias disputas entre os campos paradigmáticos, um verdadeiro conflito epistemológico. Para pensar novos modelos nestas circunstâncias, é preciso aprender a conviver com incertezas e conflitos, já que as soluções destas disputas epistemológicas, provavelmente, acontecerão por via de revolução, como querem alguns autores, como Floriani (2006, p. 77) que detalha:

Assim, uma outra (para não dizer 'nova') ciência deve buscar integrar o que o progresso técnico e o que o próprio conhecimento separou, fragmentando o mundo em infinitas formas de operar com o real. A crítica social contribuiu para que emergissem novos entendimentos sobre como abordar o real, apontando os limites lógicos de um pensamento simplificador que aprisiona esse real em escaninhos disciplinares, afásicos nas operações de permuta com os demais conhecimentos (científicos e não-científicos).

Quando se propõe buscar outro modelo, pode não ser novo e sim uma nova visão para ele, e este é um desafio enfrentado diariamente, nas diversas áreas organizacionais, pois a ideia inicial associada é de quebra e abandono dos modelos antigos. É preciso admitir, como sublinha Morin (1986), que superar este desafio privilegia a recursividade de retornar ao início e constituir o futuro com amparo no já estabelecido, mediante análise e diálogo, e não a renúncia do que foi um dia validado. Cria-se, neste caso, um acúmulo crescente de conhecimento que segue um fluxo espiral ascendente, composto de muitas etapas que se desdobram. Entendendo assim, a teoria da complexidade parece conveniente por utilizar-se de meios para superar os desafios, como: a religação dos saberes, também reagrupar fatos e valores, incentivar novas formas de pensar. E, ainda, como destaca Floriani (2006, p. 74), procurar superar as dicotomias.

Para os interesses que se pretende alcançar com a pesquisa, neste capítulo, a face que melhor se quer apreender da Teoria da Complexidade é a aplicativa, ou seja, por quais influências e por quais meios operacionais seria contributivo admitir esta teoria nas políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada. Para isto, a escolha feita está embasada na classificação procedida por Alvarez (2006) de que os vetores organizacionais são agrupados em Humano, Administração e Tecnologia. Seguindo por meio destas categorias, alocar-se-ão alguns dos processos, de interesse da pesquisa, que dão

vida ao campo das políticas públicas, escolhidos por ajudar no entendimento, como, num exemplo -

- a) Humano: gestor, capacitação, nível técnico, desenvolvimento, motivação, grupos;
- b) Administração: estratégia, administração, políticas, documentação, planejamento, planegestão, controle, estrutura organizacional;
- c) Tecnologia: tecnologia, burocracia, procedimentos, produto, manutenção, instalações, equipamentos. Fica evidente que estudar a Teoria da Complexidade é tarefa extensa que ultrapassa em muito o objeto da pesquisa, portanto, há necessidade de certa delimitação. Como o foco de interesse são os processos e as relações entre eles, é possível, no entendimento do autor, considerando ainda que o que se procura é levantar evidências para reconsiderar a cooperação internacional descentralizada no Município de Fortaleza. Este capítulo pretende estudar a Teoria da Complexidade e suas influências em setores da Gestão Pública e supostos parceiros, e, desta maneira, tenha ação efetiva nas políticas públicas que se articulam com a cooperação internacional descentralizada, já que a complexidade relacional entre o cidadão e as estratégias públicas é inegável, como se verifica nas palavras de Morin (2005).

A sociedade, por exemplo, é produzida pelas interações dos indivíduos que a constituem. A própria sociedade, como um todo organizado e organizador, retroage para produzir as pessoas pela educação, a linguagem a escola. Isto se faz num circuito espiral por via da evolução histórica. Essa compreensão da complexidade necessita de uma mudança bastante profunda das estruturas mentais de cada qual.

## **4.2 Características da Teoria da Complexidade**

O adjetivo *complexo* vem do latim *plecto*, *plexi*, *complector*, *plexus*, que significa tecido, trançado, enroscado, mas também cingido, enlaçado, apreendido pelo pensamento (MORIN, 2007). E permite entender que, de acordo com Morin (2005), a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de

constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. A complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o mundo fenomênico. Entender a Teoria da Complexidade é diferenciar a figura mental de um gato brincando com um novelo de lã, onde, durante algum tempo, há um emaranhado disforme e complicado de gato e lã, da figura mental de um tapete tecido com a mesma lã, que traduz ordem arrimada na desordem.

Mariotti (2000, p. 343), em sua observação, agrega a teoria ao real:

A complexidade não é um conceito teórico e sim um fato da vida. Corresponde à multiplicidade, ao entrelaçamento e à contínua interação da infinidade de sistemas e fenômenos que compõem o mundo natural. Os sistemas complexos estão dentro de nós e a recíproca é verdadeira. É preciso, pois, tanto quanto possível entendê-los para melhor conviver com eles. Não importa o quanto tentemos, não conseguimos reduzir essa multidimensionalidade a explicações simplistas, regras rígidas, fórmulas simplificadoras ou esquemas fechados de idéias. A complexidade só pode ser entendida por um sistema de pensamento aberto, abrangente e flexível — o pensamento complexo. Este configura uma nova visão de mundo, que aceita e procura compreender as mudanças constantes do real e não pretende negar a multiplicidade, a aleatoriedade e a incerteza, e sim conviver com elas.

A Teoria da Complexidade deu origem ao pensamento complexo, de larga utilização, lutando por transformar-se em um paradigma e, para isto, apoiando-se em muitos autores, com aplicação em todas as áreas nos saberes atuais, formando um verdadeiro campo científico.

### **4.3 Desafios para outro modelo**

As evidências que se demanda suscitar nesta teoria, para influenciar a política pública a fim de transformá-la, substantivamente, correspondem em grande parte aos desafios para tornar a complexidade paradigmática. E estes são discutíveis em paralelo ao questionamento do modelo ideal do conhecimento científico, que se sustenta por quatro princípios: ordem, separação, redução e validade absoluta da lógica de tepr clássico. Para ilustrar a discussão, foram sintetizadas as análises de Morin (2007) destes princípios, acrescidas das características similares do campo de estudos, as políticas públicas:

a) Ordem - contém tudo o que é estável, tudo o que é constante, tudo o que é regular, tudo o que é cíclico. Insuficiência: imagem perfeita de ordem era, na

verdade, de uma extrema pobreza, pois era a imagem da repetição, incapaz de dar conta do novo e da criação. Similaridade: programas e políticas traduzidos em planos e projetos, com controle e determinações técnicas, definições e acompanhamento por meio de rubricas orçamentárias.

- b) Separação: no que diz respeito ao conhecimento objetivo, ele separa as matérias umas das outras, ele separa o objeto conhecido do sujeito conhecedor. Ele leva ao princípio da especialização, que adquiriu uma dimensão extraordinária pela organização das disciplinas e revelou-se fecundo para numerosas descobertas. Insuficiência: não soube ver que metas, ideias nascem nas fronteiras e nas zonas incertas e que grandes descobertas ou teorias nasceram muitas vezes de forma indisciplinar. “O todo é algo mais do que a soma das partes”. Similaridade: soluções especializadas e setORIZADAS, com desenvolvimentos por disciplinas, políticas econômicas, sociais etc.
- c) Redução: o conhecimento das unidades elementares permite conhecer os conjuntos dos quais eles são componentes. Insuficiências: Pascal “o conhecimento do todo precisa do conhecimento das partes, que precisam do conhecimento do todo”. O conceito de sistema leva à idéia de organização, que produz emergências e que, além disso, em decorrência das restrições que impõe, inibe certo número de propriedades que existem no nível das partes e que não podem desde então se exprimir.
- d) Similaridade: política *top-down* por imposição sem diálogo, disponível para aplicação mesmo sem o interesse ou necessidade do local ou envolvido.
- e) Validade absoluta da lógica e cariz clássico: que se pode chamar de “dedutivo-indutivo-identitária”, e que atribuía um valor de verdade absoluta à indução, um valor absoluto à dedução e pelo qual toda e qualquer contradição deverá ser eliminada.
- f) Insuficiências: Bachelard e Popper passaram a refletir sobre a ciência e tiraram dela um de seus caracteres que, até então, era considerado como consubstancial: o da certeza absoluta. Os dados são, portanto, certos em condições espacotemporais limitadas. As teorias, porém, não são certas. As teorias científicas sempre são recusáveis pelo aparecimento de novos dados ou maneiras de considerar os já existentes.

g) Similaridade: o saber técnico como elemento de decisão, geralmente, por planos e projetos, sem demais consultas.

Então, diz-se que, no campo das políticas públicas, como na concepção de Morin (2007, p.560), o grande desafio é que “[...] cada um desses princípios tenha sido abalado, e mesmo questionado durante o século XX, sem que, entretanto, tenha sido suficientemente pensada a necessidade de uma verdadeira reforma do pensamento”. E, quando se questiona um paradigma e as revoluções decorrentes, nos dizeres de Khun (2006), não são eficazes na substituição do paradigma anterior, é possível enfrentar-se um período de caos. Este é descrito na visão de Morin (2007, p. 561-562):

Há uma espécie de luta entre um princípio de ordem e um princípio de desordem, mas também uma espécie de cooperação entre ambas, cooperação da qual nasce uma idéia ausente na física clássica que é a de organização. Vemos, portanto, que a desordem não roubou o lugar da ordem. O que devemos considerar é o jogo entre a ordem, a desordem e a organização. Chamo este jogo de dialógica, pois essas noções que se repelem entre elas, que são antagônicas, que são mesmo contraditórias, são necessariamente complementares para conceber nosso universo, seus fenômenos organizados e ao mesmo tempo, seus fenômenos destruidores (explosão de estrelas, colisão de galáxias, formação de buracos negros etc...).

A Teoria da Complexidade defende o argumento de que um gestor público, para ser eficaz em uma organização complexa, precisa mudar seus modelos mentais, abri-los ao diálogo e à inclusão, de tal modo que a gestão seja flexível e sempre acompanhada, o que por certo é mais trabalhoso. Para isto acontecer, entretanto, Morin (2005, p.90) prevê dificuldades, e estas decorrem do modelo atual:

Acredito, então, que nosso modelo ideal de funcionalidade e de racionalidade não seja apenas um modelo abstrato, mas um modelo nocivo. Nocivo para os administradores, enfim, para o conjunto da vida social. Tal modelo é evidentemente rígido, e tudo o que está programado sofre de rigidez em relação à estratégia. Claro, numa administração não se pode dizer que todo mundo possa vir a ser um estrategista, neste caso se teria uma total desordem. Mas, em geral, evita-se colocar o problema da rigidez e das possibilidades de flexibilidade e de "adaptatividade", o que favorece as escleroses no fenômeno burocrático.

#### **4.4 Análise de conteúdo**

O processo proposto por Laurence Bardin (1997, p. 95) para a utilização da análise de conteúdo contém: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

No exame aqui procedido, utilizou-se de coeficiente de tipo gramatical por ter sido amplamente utilizado como unidade de registro para o estudo de motivações, opiniões, atitudes, crenças etc. Uma análise desse tipo consiste em descobrir “o sentido” que o autor dar a uma determinada mensagem. Precisando utilizar uma referência mais ampla do contexto no qual aparecem, são designadas unidades de contexto.

A categorização não é uma etapa obrigatória na análise de conteúdo, mas pode ser aplicada conforme conveniente ao objeto alvo da investigação. Para Bardin (1997, p. 104), os critérios são em geral semânticos (categorias temáticas), com opção de divisão de duas maneiras ou por categorias estabelecidas previamente onde os elementos são da melhor forma possível entre categorias; esse tipo exige do pesquisador sólidos fundamentos teóricos referentes ao problema em estudo; ou o sistema de categorias não é dado e resulta na classificação progressiva dos elementos. Na ausência de esquemas padronizados de classificação, o pesquisador enfrenta a necessidade de estabelecer categorias adequadas e, para isto, confronta a teoria com os fatos. Se este for o caso, primeiro elaboram-se as categorias com base na teoria, em seguida, revisam-se as categorias à luz dos dados. Volta-se à teoria para análise da sua adequação com a teoria confrontada novamente com os dados. E assim se procede até que se obtenham categorias adequadas, tanto para a teoria quanto para os dados.

Para a sistematização e análise dos indicadores recolhidos na pesquisa, foram utilizadas como estratégia as sugestões e contribuições do Método de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1997). Nesse sentido, foram extraídas informações da pesquisa documental, possibilitando a montagem de quadros que relacionam categorias escolhidas com as linhas estratégicas do IMPARH como órgão de referência da esfera pública local. Inicialmente, uma destas foi constituída com o agrupamento por afinidade semântica, logo pessoalmente nominada, para que se realizassem a interpretação e a análise proposta.

No exercício de compilação das linhas estratégicas, como tarefa inicial, foi possível efetuar agrupamentos por afinidade e, após, fazer uma categorização que

resultou em denominações, escolhidas pela autora, conforme a dimensão predominante identificada. Observam-se Dimensão Complexa; Dimensão Social; Dimensão Ambiental; Dimensão Política; Dimensão Institucional; Dimensão Econômica; Dimensão Conhecimento.

A análise destaca, nesta divisão dimensional, um paralelismo, uma coerência com a divisão feita na fundamentação das dimensões componíveis de políticas públicas e cooperação internacional descentralizada. Exprime-se que ultrapassam a organização setorial e possibilitam abordagens multidisciplinares. Uma das dimensões, aqui denominada complexa, pelo fato de englobar várias dimensões em sua composição, destacou-se e merece ser sublinhada, já que, para a sua execução, há necessidade de englobar várias outras visões, disciplinas e abordagens complexas, como:

- a) Oportunidade para as Pessoas;
- b) Impulsionar o Desenvolvimento Integral;
- c) Trato Humano com Oportunidade para Todos;
- d) Desenvolvimento Humano e Cidadania;
- e) Qualidade de Vida, Construindo um Ambiente Sustentável e Participativo;
- f) Garantindo a Pluralidade por meio da Governança Solidária Local;
- g) Inclusão Social e Cidadania;
- h) Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Sustentável com Inclusão Social.

Imagina-se que, ao demonstrar suas disposições desta maneira, os gestores municipais precisarão admitir bem mais do que o pensamento linear para embasar as políticas públicas e sua relação com a cooperação internacional descentralizada, as quais materializaram tais linhas estratégicas. E, também, demonstra uma abertura para a contemplação de questões inclusivas, do cidadão como agente principal, da sustentabilidade e abertura ao diálogo.

Na segunda fase da análise de conteúdo, são identificadas categorias e/ou a categorização, utilizando-se de evidências retiradas da fundamentação teórica para nomear as categorias, o que é denominado de Protocolo de Categorias para Análise de Conteúdo. Verifica-se o surgimento de características compatíveis e, assim, agrupadas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Protocolo de categorias para análise de conteúdo

<b>CATEGORIA</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>SIGNIFICADO UTILIZADO</b>
PARTICIPAÇÃO	Ato ou efeito de participar.	Não é simplesmente participação em políticas e instituições já dadas – sejam instituições políticas, do trabalho, familiares ou educacionais – mas em participação com impacto. Vale dizer, participação com impacto. Vale dizer, participação tendo o sentido de que os atores sociais envolvidos possam reconstruir coletivamente e reconfigurar os espaços e instituições dos quais fazem parte (KAUCHAKJE 2002, p. 165).
CONSULTA	Ato de consultar; pedido de opinião, de parecer, de conselho.	Instrumento participativo onde os gestores das políticas públicas fazem ou prevêm espaços para que a sociedade manifeste a sua opinião.
DIÁLOGO	Conversar.	Discussão aberta e engrandecedora. A racionalidade inerente a esta prática é mostrada no fato de que um acordo alcançado comunicativamente deve ser baseado no final em razões (HABERMAS, 1968, p. 17).
REFLEXÃO	Ato ou efeito de refletir; retorno do pensamento sobre si mesmo, com vista a examinar mais profundamente uma ideia, uma situação, um problema.	Fase intermediária entre a parada forçada causada pela perplexidade e o estabelecimento do consenso (LATOURET, 2004), onde as soluções possíveis, são pensadas e estimadas suas consequências futuras, para então escolher a melhor opção.
CONSENSO	Conformidade de sentimentos.	Fase que encerra o processo de escolha, resultado do acordo entre os participantes sobre qual é a melhor ação a se desenvolver, após ter refletido sobre as opções possíveis.
CONTROLE SOCIAL	Fiscalização pela sociedade.	Participação fiscalizatória em todos os momentos do ciclo da políticas públicas, possibilitando realimentação positiva por meio do diálogo, sem imposições, ajudando nas correções de rota necessárias.
LEGITIMIDADE	Qualidade ou estado de legítimo; legalidade.	Amparo da sociedade para que as ações consensadas na esfera pública sejam efetivadas, bem como sob o aspecto político, moeda que garante as intenções da sociedade sejam efetivadas pelo



		governante.
<b>CATEGORIA</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>SIGNIFICADO UTILIZADO</b>
VOZ DO COLETIVO	Voz que abrange muitas coisas ou pessoas.	Possibilidade de considerações das condições de sobrevivência tanto dos humanos quanto dos não humanos, nas políticas públicas e em todas as ações.
INCLUSÃO	Ato ou efeito de incluir.	Contemplar espaços e estimular a participação com a garantia de voz e vez. Com autonomia: condição plena dos indivíduos que puderem agir e expressarem-se livremente nas interações
CIVILIZATÓRIO	Dar civilização a; ato de educar.	Evolução da sociedade por valores emancipatórios: valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo dos grupo.
CUIDADO	Atenção cautelar.	Característica substantiva colocada em uma ação, cuidar do planeta encerra cuidar das condições dos humanos e também dos não humanos, m muito embora os mesmos não se manifestem, à primeira vista.
COOPERAÇÃO	Ato ou efeito de cooperar para um fim comum.	As interações na esfera pública dependem de um sentimento colaborativo, discutindo idéias e não as pessoas, pois sem estas não serão possíveis desenvolverem-se as ações.
VALORES	Caráter do que corresponde às normas ideais para o seu tipo e, por isso, é desejado e desejável.	Normas e metacompetencias que servem de modelo da conduta para uma existência virtuosa, uma vida substantiva, onde há importância na consequência dos atos.
ANIMADO	Dotado de animação; com alma; entusiasmado.	Derivação latina de Alma que é um termo que deriva do latim <i>Ânima</i> , este se refere ao princípio que dá movimento ao que é vivo, o que é animado ou o que faz mover. De <i>ânima</i> , derivam diversas palavras tais como: animal (em latim, <i>animália</i> , animador).

Fonte: Protocolo da pesquisa. São palavras identificadas e retiradas dos documentos que serviram de fonte de dados para a pesquisa.

Interessou à pesquisa identificar se tais evidências mostram-se no discurso estratégico dos gestores públicos do Município de Fortaleza envolvidos

com as políticas públicas e a cooperação internacional descentralizada, principalmente no que tange à disposição de propagar a continuidade do paradigma da conquista.

Quadro 3 – Categorização da Trajetória da Civilização e o Caminho da Globalização

<b>CATEGORIA</b>	<b>LINHA ESTRATÉGICA</b>
COESÃO SOCIAL	Promover a inclusão social; desenvolvimento sustentável com inclusão social
COLETIVIDADE	Cultura, educação e desenvolvimento social, capacitação, falando com a comunidade;
EXCLUSÃO	Políticas sociais
VALORES CULTURAIS	Difusora de conhecimento
CLASSES PERIGOSAS	Periferia, redução das desigualdades sociais
MUDANÇAS	valorização do servidor e usuários; oportunidades para pessoas
PODER	Articulação e política
POBREZA	Emprego e renda
NATUREZA + SOCIAL	Desenvolvimento sustentável com inclusão social.
INTERDEPENDÊNCIA	Grupo de trabalho
COMPETITIVIDADE	Competitividade e atratividade
FATOS + VALORES	Desenvolvimento humano econômico

Fonte: Elaboração própria (2012).

Com o exercício da categorização, os elementos contributivos foram identificados e coletados no conteúdo do capítulo - a trajetória da civilização e o caminho da globalização. O tópico pesquisado favoreu a análise de conteúdo com evidências que interagiram com as linhas estratégicas, relacionadas com os demais temas da pesquisa. Tal resultou, após análise, na constatação do processo de consolidação dos valores sociais e culturais ditos modernos que se tornaram ocorrentes, em maior ou menor escala, na maior parte do mundo contemporâneo, um fenômeno do modelo capitalista, caracterizado como globalização.

Em segundo lugar, destacam-se categorias - como exclusão, pobreza, competitividade, mudança, poder e mercadoria - que agregaram discurso necessário para se constatar um modelo de sociedade baseado na desigualdade; contradito no que diz respeito ao discurso do Estado de bem-estar social que se fragmenta na contenção, em face da exiguidade de recursos financeiros da sociedade e indesejáveis ao desenvolvimento econômico.

Nesta categorização, comprova-se a falta de manifestação com as questões substantivas, como ajuntar valores aos fatos. Isto é passível de traduzir a reificação das relações e a instrumentalização dos meios para conseguir gerar os fatos, tendo como subprodutos a ausência de voz ao coletivo e a obstrução ao desenvolvimento sustentável.

Quadro 4 – Categorização das Políticas Públicas e a Cooperação Internacional Descentralizada

<b>CATEGORIA</b>	<b>LINHA ESTRATÉGICA</b>
INCLUSÃO	Oportunidade para as pessoas, inclusão social e cidadania, integradora, incluyente e participativa, inclusão social e a redução das desigualdades sociais
CIVILIZATÓRIO	Impulsionar o desenvolvimento integral, equidade, cidade da luz
PERDURAÇÃO	Qualidade de vida construindo um ambiente sustentável e participativo
CONTEMPLAÇÃO	Agradável e atrativa para viver; qualidade de vida
LEGITIMIDADE	
COOPERAÇÃO	Com identidade, unida e participativa
ANIMADO	Progresso humano
CUIDADO	Trato humano com oportunidade para todos; defesa da vida e respeito aos direitos humanos
VALORES	Desenvolvimento humano e cidadania
NOVA CADÊNCIA	-

Fonte: Elaboração própria (2012).

O quadro 4 sugere uma análise sob o ponto de vista do paradigma da contenção, considerando a importância da pesquisa documental que favorece a análise de conteúdo sobre a interação das políticas públicas e a cooperação internacional descentralizada. Destacam-se a necessidade de inclusão, assim como o intercâmbio de experiências, da mesma maneira que se evidencia a ausência da linha estratégica caracterizada de nova cadência, que sugere novas modalidades e alternativas no processo de desenvolvimento pleno e inclusivo de cidadania ativa. Observa-se que prevalece, ainda, a hegemonia conquistadora, com larga vantagem, em oposição aos freios necessários ao modelo econômico excludente.

Quadro 5 – Categorização da Teoria da Complexidade

<b>CATEGORIA</b>	<b>LINHA ESTRATÉGICA</b>
EFEITOS COLATERAIS (VÍNCULOS DE RISCO)	Convivência e direitos humanos

INTEGRATIVO	Desenvolvimento humano e econômico; integradora, includente e participativa, instituição que discute as políticas públicas; progresso humano, oportunidade para as pessoas.
RELIGAÇÃO DOS SABERES	Cultura, educação, centro de línguas, plantão gramatical, escola de administração pública, biblioteca.
INTERAÇÃO	Gestão pública eficiente e reacional; ação integrada; articulação política.
PROCESSO NEGOCIAL	Inclusão social.
SISTÊMICO	Sustentabilidade
SUBSTANTIVO	Desenvolvimento ambiental sustentável
REALIMENTAÇÃO	Legitimidade e governabilidade
RACIONALIDADE	Democrática, sensível, eficiente e transparente
ÉTICA	Transparência da ação governamental
ARGUMENTAÇÃO	Com identidade, unida e participativa
COMPLEMENTARIDADE	Promoção econômica, ocupação e conhecimento
INCERTEZAS (MUDANÇAS)	Oportunidade para as pessoas

Fonte: Elaboração própria (2012).

Os fatores de destaque na análise do conteúdo, conforme as fundamentações da Teoria da Complexidade, são, por um lado, a exemplo da categorização a trajetória da civilização e o caminho da globalização, o espaço qualificado de domínio do discurso necessário para combater os vínculos de risco, herança da sociedade industrial. De outra parte, é a contemplação do discurso integrativo e de negociação, que requerem competências complexas, que, no entanto, a se pautarem pela pouca demonstração representativa das demais evidências, pela suposta timidez dos sujeitos e coletivos diretamente envolvidos e mesmo retraídos pela verticalidade de um modelo gestado na subalternização das pessoas por torná-las reféns dos interesses alheios. Configura-se um esforço potencial para esta fundamentação que desafia com novas maneiras de pensar e pesquisar o campo das políticas públicas, como um espaço de abrangência dos anseios e necessidades humanas, que agrega vivências e distintas realidades no emaranhado tecido social que requer compreensão e incidência política transformadora.

Quadro 6 – Categorização da Modernização nos Ambientes da Esfera Pública

<b>CATEGORIA</b>	<b>LINHA ESTRATÉGICA</b>
PARTICIPAÇÃO	Inclusão social e cidadania; direitos de cidadania; promover a inclusão social; promoção da cidadania e assistência social; integradora, includente e participativa; com identidade, unida e participativa
INOVAÇÕES	Ciências, tecnologia e desenvolvimento econômico
PERPLEXIDADE	Cidade da luz; gerações de oportunidades; qualidade de vida; direitos humanos; qualidade de vida construindo um ambiente sustentável e participativo
CONSULTA	Ação integrada; gestão democrática; planejamento participativo; democratização da gestão; obras e desenvolvimento urbano
DIÁLOGO	Políticas sociais; articulação e política; articulação e promoção da cidadania
CONSENSO	Transparência da ação governamental; gestão pública eficiente e relacional
CONTROLE SOCIAL	Transparência da ação governamental
LEGITIMIDADE	Legitimidade e governabilidade; governabilidade, participação e imagem da cidade
VOZ DO COLETIVO	Sustentabilidade, serviços públicos educação, saúde
NATUREZA + SOCIAL	Desenvolvimento sustentável com inclusão social
POSSIBILIDADE DE ESCOLHA	Oportunidade para as pessoas; desenvolvimento humano

Fonte: Elaboração própria (2012).

A categorização dos elementos contributivos identificados no tema da modernização nos ambientes da esfera pública revelam a busca e o esforço concentrado na consolidação das linhas estratégicas. São evidências que se destacam nesse espaço de convergência na busca do conhecimento e saberes, tendo a especulação como porta de entrada para o aprofundamento dos conceitos e práticas que emergem com a presença dos servidores, educadores, estudantes e

lideranças comunitárias, entre outras representações. É o encontro dos velhos e novos paradigmas; a praça onde se exercita a constituição do possível numa conformação inovadora que resulta na abertura e acolhida dos conselhos, que passaram a fazer parte da experiência organizacional. A ciranda da participação foi forjada e fortalecida com a inserção da participação, da vez e voz das comunidades periféricas e passaram a integrar e dinamizar o processo das políticas públicas na perspectiva do desenho da cooperação internacional descentralizada em busca de alcançar os interesses comuns. O destaque nessa categorização é a constatação da presença marcante dos eixos da participação popular, que se concretiza pela ocupação planejada e fortemente alicerçada nas iniciativas de formação e capacitação com foco nas questões e na realidade das comunidades, comprometidas com a disseminação dos saberes e na ampliação do conhecimento científico na valorização e promoção dos profissionais envolvidos no desenvolvimento pessoal e institucional.

Das quatro categorizações, infere-se que a intenção do IMPARH, mediante suas linhas estratégicas como órgão da esfera pública de referência, denota-se pela preocupação com a internacionalização das políticas públicas, da integração entre os entes locais da esfera pública e o modelo de cooperação internacional que se deseja efetivar. Desenvolve ações de solução frente aos efeitos nocivos do ciclo econômico e, também, manifesta-se propositivamente nos discursos em defesa do desenvolvimento sustentável com responsabilidade social. Da fundamentação trajetória da civilização e caminhos da globalização, identificou-se um alinhamento das evidências levantadas com a resposta de modernização nos ambientes da esfera pública. Também houve alinhamento no discurso do desenvolvimento sustentável apontado pelas linhas estratégicas e o defendido na categoria de perduração do paradigma da contenção. Os destaques, no entanto, são para a categoria *perplexidade*, *vínculo de risco* e *inclusão*, que demonstraram um reforço ao paradigma da conquista, onde os gestores, suas políticas e correspondentes orçamentos concentram seus esforços em desenvolver soluções para reparar os males causados por esta mesma sociedade, em vez de combater as causas, por meio de políticas reflexivas - em um trabalho de “remediação” instrumental, onde a inclusão econômica resolve os problemas, espelhando-se na certeza científica. Neste particular, é de se ressaltar que, em nenhuma linha

estratégica, houve a manifestação de intenções no sentido de estabelecer freios ao desenvolvimento demarcado, saindo em defesa do paradigma da contenção, inteligível ante uma sociedade que legitima e concorre para tal hegemonia.

A julgar pelos discursos identificados, ainda tímidos, é possível perceber políticas públicas e a cooperação internacional descentralizada como instrumentos agregadores, que se integram para contribuir com o desenvolvimento substantivo sustentável, desde que haja evolução do discurso para o desenvolvimento de ação efetiva. Os discursos identificados revelam o papel do IMPARH como ente integrado às políticas públicas e à cooperação internacional descentralizada, que anima, comunica, recepciona, realiza intercâmbios, promove fóruns e encontros nacionais e internacionais e participa desse eventos que visam a debater as dificuldades vivenciadas pelo cidadão. O lado inquisidor evidenciado pela pesquisa possibilita identificar por meio das linhas estratégicas do IMPARH, a crescente importância de refletir sobre o tema das políticas públicas e da cooperação internacional descentralizada. Percebe-se maior atenção sobre o referido tema nas instituições que promovem o conhecimento, em outras metodologias, em fóruns de discussão, assim como no ambiente acadêmico e por eestudiosos interessados no assunto. Desta maneira, a pesquisa documental foi fundamental para subsidiar a análise do conteúdo do discurso dos gestores públicos, assim como distintos documentos oficiais e de domínio público. As linhas estratégicas do IMPARH contribuem para a pesquisa e para as distintas visões que buscam trilhas para desenvolver e consolidar parcerias sólidas e ousadas na perspectiva das políticas públicas e da cooperação internacional com vistas a uma nova realidade. Imagina-se, também, ser possível reforçar o sentimento da factibilidade de aproveitamento das aplicações sugeridas e da visão teórica desenvolvida por este experimento.

## **5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **5.1 Caracterização da pesquisa**

O método de pesquisa tem a intenção de atingir e tratar da sistematização e organização dos dados coletados, possibilitando a análise e interpretação, cuja finalidade é de chegar a conclusões e inferências sobre os fatos e fenômenos

pesquisados. Este trabalho utiliza-se do método qualitativo e da metodologia descritiva, aplicando a análise de conteúdo, que se supõe emprestar embasamento para características complexas identificadas no fenômeno estudado. A pesquisa cuidou de buscar o maior número possível de informações e descrevê-las sem ingerências. Rudio (2007, p. 69) ensina que na “[...] pesquisa descritiva [...] o pesquisador procura conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificar.” Para Marconi e Lakatos (1996, p. 19), “A pesquisa descritiva, trabalha com quatro aspectos: a descrição, o registro, a análise e a interpretação dos fenômenos atuais.”

Quanto ao procedimento metodológico utilizou-se do documental com técnicas de pesquisa bibliográfica, em documentos internos de programas, projetos, ações e das políticas públicas de órgãos da Prefeitura de Fortaleza como CPP, SECULTFOR, COPERII, SETFOR, COMJUFOR, IMPARH. A pesquisa bibliográfica, para Fachin (1993, p. 102) “É o conjunto de conhecimento reunidos nas obras, que conduzem o leitor a determinado assunto e à produção, coleção, armazenamento, reprodução, utilização e comunicação das informações coletadas para o desempenho da pesquisa.”

De acordo com Cervo e Bervian (1983, p. 55) “A pesquisa bibliográfica pode, ainda, ser realizada independente ou como parte da pesquisa descritiva ou documental.” Nesta pesquisa constata-se a necessidade de buscar o uso de diferentes técnicas, no caso identificação de modelos no “estado da arte”, análise de conteúdo e os fundamentos da Teoria da Complexidade para melhor compreensão de temas diretamente envolvidos no trabalho de pesquisação.

Segundo Bardin (1997, p. 42), a análise de conteúdo é o

Conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores, quantitativos Um ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção.

Uma análise deste tipo, de acordo com sua natureza, deve exprimir, segundo Richardson (1999, p. 177), as seguintes características:

- a) Objetividade – há que explicitar claramente as regras e procedimentos utilizados em cada etapa, ou seja, que categorias usar, como distingui-las e que critérios utilizar para registrar e codificar o conteúdo.



- b) Homogeneidade – não se devem misturar critérios de classificação.
- c) Exaustividade – deve-se classificar a totalidade do texto, ou dos elementos.
- d) Exclusão – um mesmo elemento não deve ser classificado em mais de uma categoria.
- e) Reprodutividade – codificadores ou pesquisadores diferentes devem chegar aos mesmos resultados.

Por sua característica científica, deve ser eficaz, rigorosa e precisa, deve basear-se em teorias relevantes que sirvam de marco de explicação para as descobertas do pesquisador. A leitura deve ser transmissível, isto é, exposta de maneira tal que possa ser repetida, e para o autor referido, “a análise de conteúdo é a aplicação de métodos científicos a uma evidencia documental”. É observação documental, pois “[...] tem como objeto não os fenômenos sociais, ou quando e como se reproduzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as ideias elaboradas a partir deles.” (RICHARDSON, 1999, p. 182). Difere, entretanto, da técnica chamada *análise documental*, que trabalha sobre os documentos, enquanto a análise de conteúdo opera sobre as mensagens.

Nesta pesquisa, quanto à aplicação, leva em conta que toda comunicação implica a transferência de significado de um emissor a um receptor e, portanto, pode ser objeto de análise de conteúdo. Realiza-se por meio de comparação direta, em que os dados obtidos são comparados com medidas de comportamento independentes do campo da Linguística. E as suas fontes se originaram na comunicação escrita, que permite a observação de um fenômeno social, e repeti-la se for o caso, sem perder a confiabilidade da primeira observação.

Inicialmente, realiza-se um levantamento bibliográfico que ampara teoricamente o estudo, seguindo-se de um levantamento documental caracterizado principalmente pela coleta de dados e informações em documentos oficiais. A pesquisa exige um aprofundamento teórico sobre a civilidade e a globalização, políticas públicas e a cooperação internacional descentralizada, a Teoria da Complexidade e a modernização no ambiente da esfera pública que se somam para subsidiar a possibilidade de exercitar a análise de conteúdo.

A pesquisa objetiva abordar o papel do Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH), na cooperação internacional

descentralizada no Município de Fortaleza. Esta recursividade, origem-teoria-fim, esbarra em questões e temas complexos inerentes ao objeto em estudo, de maneira que se requer da ciência instrumentos ao pesquisador para melhor interpretação da realidade. A análise de conteúdo passa a ser uma técnica, que aqui serve de reforço à teoria e qualifica numa perspectiva ampla e aberta, sem perder de vista o recorte delimitatório do fenômeno em pauta.

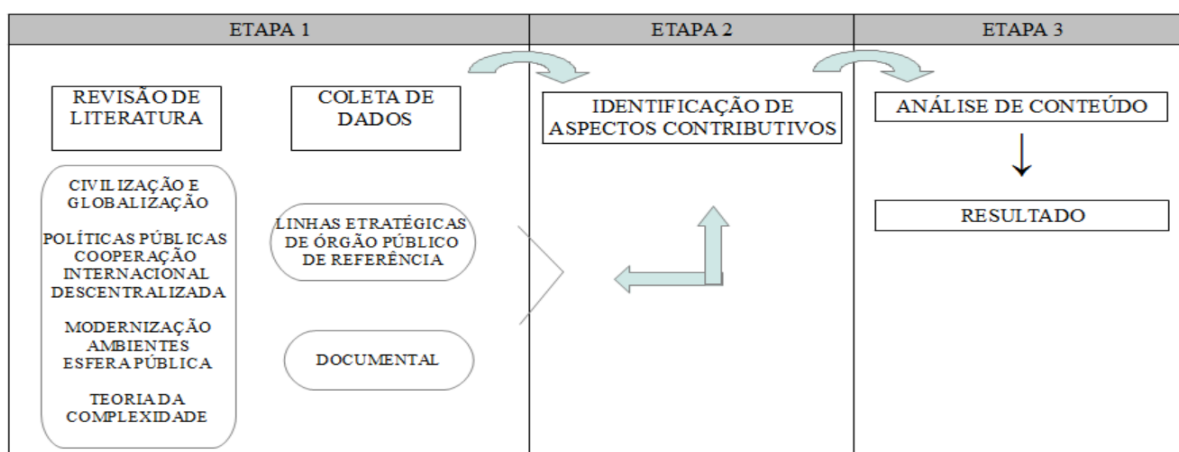
A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999).

Foi realizada análise qualitativa, sobre as declarações de intenções dos gestores públicos, retiradas do *site* oficial dos entes da cooperação internacional descentralizada pesquisada por meio de seus projetos, ações estratégicas e relatórios de ações. A análise qualitativa foi feita com base em categorias específicas retiradas de cada capítulo da fundamentação teórica, e o aspecto quantitativo, que aqui se limita ao número de linhas estratégicas agrupadas sob uma mesma categoria, tem somente a intenção de melhorar a convicção das conclusões, sem fundamentar qualquer análise e ações.

## 5.2 Procedimentos da pesquisa

O trabalho foi desenvolvido em três etapas (FIGURA 1), que permitiram o andamento estruturado da investigação. Cada uma delas foi dividida em passos.

Figura 1 – Etapas da pesquisa



Fonte: Yin (1998).

A figura acima mostra os pontos principais ou mesmo marcos do estudo e de suas conectividades e que, também, são observáveis por meio de uma análise visual dos seus componentes (YIN, 1998).

A primeira etapa permitiu a estruturação da pesquisa, sendo seu objetivo o aprofundamento teórico do tema a ser pesquisado. Foi dividida em dois passos.

O primeiro passo – revisão de bibliografia e documental – sobre a trajetória da civilização e a globalização, políticas públicas e cooperação internacional descentralizada, a Teoria da Complexidade e a modernização no ambiente da esfera pública, também cuidando do levantamento de documentos oficiais referentes ao tema estudado. O objetivo principal é a busca do referencial teórico que embasa a pesquisa, bem como a leitura e sua compreensão. Com base no levantamento bibliográfico, entende-se melhor o problema destacado, bem como tem-se um posicionamento consciente diante do objeto estudado. A pesquisa documental e bibliográfica está caracterizada, principalmente, pelo levantamento de dados e informações em meio eletrônico, livros, periódicos, teses e dissertações disponíveis nos mais diversos tipos de arquivos públicos e particulares e em bibliotecas físicas e virtuais. As fontes sempre eram anotadas e a documentação arquivada, segundo critérios de organização das informações.

O segundo passo – coletar os dados de páginas eletrônicas da internet, resultando em modelos de linhas estratégicas em *sítes* de entes executores da cooperação internacional descentralizada. Após consultar a revisão de literatura, passa-se a investigar nos temas da fundamentação teórica da dissertação as possíveis variáveis que dialogam entre si. A finalidade é identificar referências comuns entre o ambiente esfera pública, Teoria da Complexidade e políticas públicas na cooperação internacional descentralizada. Definido o objeto de pesquisa como órgão de referência da esfera pública, levantam-se os modelos de linhas estratégicas adequadas para a análise de conteúdo que se busca. Com efeito, criou-se uma categoria, chamada IMPARH (QUADRO 11), que vai identificar, por intermédio de sete dimensões, as linhas estratégicas, e assim poder representar um eixo comum de realizações, interesses e características que, também, estão evidenciados nos demais setores que produziram documentos, relatórios, programas e projetos referendados e analisados nesta dissertação.

A segunda etapa teve como base o resultado da primeira. O objetivo regula-se pela aplicação da Teoria da Complexidade, identificando nesta aspectos contributivos dos capítulos: A modernização da esfera pública local, A Teoria da Complexidade e políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada. Foi possível desenvolver um protocolo de pesquisa (QUADRO 5) que consiste em uma ferramenta tática que aumenta a credibilidade de uma pesquisa de análise de conteúdo - tanto para criar uma categorização para a análise de conteúdo como guiar o investigador na realização da coleta de dados e na identificação de aspectos contributivos, garantindo que ele mantenha o foco da pesquisa (YIN, 1998).

Na terceira etapa, são feitas as comparações e análises com base nos resultados obtidos nas fases anteriores. É constituída de dois passos:

- a) o primeiro passo é a tabulação dos resultados obtidos na pesquisa de linhas estratégicas do IMPARH (QUADRO 11) e
- b) o outro é a interpretação dos dados com base no referencial teórico, que originou as categorias de análise, para fundamentar as conclusões da pesquisa. O objetivo consiste em interpretar os dados à luz da teoria.

### **5.3 Técnica de coleta de dados**

Conforme a descrição de Barros e Lehfel'd (2000), é a fase da pesquisa em que se indaga e se obtêm dados da realidade pela aplicação de técnicas. A interpretação dos indicadores recolhidos é necessária para a aprovação ou não da problematização levantada. Seguem basicamente um roteiro: registro – seleção – classificação – codificação – tabulação – interpretação – retomada da análise para comparação com a hipótese – relatório final. Os autores citados destacam que na fase da interpretação dois aspectos são importantes:

- a) a constituição de tipos, modelos e esquemas por meio do uso dos conceitos teóricos, sua relação com as variáveis e a realização de comparações pertinentes e

- b) a ligação com a teoria – pressupõe uma definição metodológica e teórica do pesquisador em termos de seleção entre as opções disponíveis da interpretação da realidade.

Para uma melhor análise, foram utilizados instrumentos de coleta de dados, especificados a seguir.

### **5.3.1 Universo e população pesquisada**

Este ensaio tem como universo o Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos, com ênfase nos setores relacionados à execução de programas e projetos com recorte nas políticas públicas e na cooperação internacional descentralizada. Relativamente à população pesquisada, ele envolveu o ambiente mais restrito da esfera pública local, como a SECUTFOR, SETFOR, CUCA CHE GUEVARA, CPP, COOPERII, CPPJ. Estes setores foram criteriosamente selecionados para levantar conteúdos que pudessem dialogar com a problematização destacada na dissertação. Assim, este estudo se desenvolve por meio de sete linhas estratégicas do IMPARH, retiradas de projetos e relatórios disponibilizados pelos órgãos/setores pesquisados no decurso dos anos de 2010 e 2011.

### **5.3.2 Levantamento de documentos**

Na primeira fase, foram selecionados para levantamento os documentos e bibliografia, sugeridos em aulas do Mestrado Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC), e pesquisados por correlação de assunto, com uma prévia triagem, que resultou em uma seleção inicial de autores:

- a) Civilidade e Globalização – Elias (1990), Bresciani (1992), Berman (1986), Ortiz (1994), Santos (2000), Boaventura de Souza (2011), Bauman (2008), Canclini (1998); Marx e Engels (2002);
- b) Políticas Públicas e Cooperação Internacional Descentralizada – Clovis Brigadão (2005), Gilberto Rodrigues (2008), Medeiros (2007), Pierre Hafteck (2003), Aguilar Villanueva (1992), Peter Drucker (1999), Tânia Fischer (1994);

c) Complexidade – Lakatos e Marconi (2002), Libâneo (2002), Morin (1986), Bardin (1997), Floriani (2006), Alvarez (2006) ; Mariotti (2000), Khun (2006);

d) Modernização da Esfera Pública – Sanchez (2006), Comparato (1998);

Na segunda fase, foi muito importante a seleção das leituras e fichamentos dos documentos. Para cada documento, foi criada uma ficha de leitura contendo resumo e referência bibliográfica da publicação. Também foram efetuadas transcrições de trechos para melhor compreender o contexto e evitar distorções na análise dos resultados.

Na terceira fase, foi efetuada a classificação de todo o material disponível, de acordo com a cronologia das publicações.

Na quarta fase, foi criado um banco de dados de informações contendo a contextualização de todos os documentos. A organização do material ocorreu com suporte no critério de assunto, focando os aspectos temáticos e conceituais sobre a esfera pública local, a Teoria da Complexidade, políticas públicas e cooperação internacional descentralizada. Dessa maneira, os documentos que tratavam de igual assunto foram arquivados na mesma sequência, independentemente de sua data cronológica.

Na quinta fase, foram criadas as tabelas, mapas conceituais e figuras das características básicas e tiveram o propósito de analisar os conceitos fundamentais contidos nos documentos.

Por último, na sexta fase, foram destacadas as categorias relevantes dos capítulos teóricos, que possibilitam a análise de conteúdo.

#### **5.4 Organização das análises dos resultados**

Após examinar os programas, relatórios, projetos e documentos, passa-se a pesquisar nos *sites*, nas páginas eletrônicas oficiais dos órgãos públicos de referência. Geram-se o protocolo de categorias para análise de conteúdo e também a definição de mapas para categorização segundo a fundamentação dos capítulos componentes da dissertação em tela. Os cinco demais órgãos da esfera pública local alimentam a pesquisa e identificam-se como pretensas unidades que atuam na transversalidade em busca de possíveis resultados. Elabora-se o mapa de linhas

estratégicas do IMPARH, que é órgão identificado pela pesquisa como da esfera pública de referência.

Os resultados da análise de conteúdo dizem respeito apenas às linhas estratégicas do IMPARH em consonância com os demais órgãos da esfera pública local pesquisados. Utilizam-se modelos acadêmicos para fundamentação teórica em que se apresentam formulações estratégicas, por meio de estudos acadêmicos e de sua práxis organizacional. Tais modelagens são desenvolvidas para capacitar ou fomentar a reflexão e influenciar gestores que atuam na área das políticas públicas na perspectiva da cooperação descentralizada. Aqui estão destacados alguns destes construtos teóricos inspirados e preocupados com este tema e a complexidade que os envolve. Ressalta-se a necessidade de discussões e questionamentos que não foram exauridos nesta dissertação.

## **6 A MODERNIZAÇÃO NOS AMBIENTES DA ESFERA PÚBLICA**

Este capítulo reporta-se às iniciativas de modernização implementadas na esfera pública e observa, particularmente, a experiência do IMPARH como colaborador de políticas públicas e da cooperação internacional descentralizada no Município de Fortaleza, de modo que aborda o papel de dispositivos dos conselhos que passaram a fazer parte da experiência organizacional e executiva das comunidades periféricas, também observando a dinâmica da transversalidade desenvolvida pela SECUTFOR e Coordenadoria da Juventude na perspectiva das políticas públicas que alcançam os seus interesses comuns.

### **6.1 A modernização como premissa da internacionalização**

O atual modelo administrativo de Fortaleza foi implantado em dezembro de 2011. Por meio da Lei nº 8.608, uma ampla reforma foi posta em prática alterando substancialmente a estrutura administrativa, vigente desde 1997, criando alguns órgãos, extinguindo outros e alterando competências.

Nestes termos o art. 2º estabeleceu como finalidade da Administração Municipal:

Garantir o acesso do cidadão aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua; Ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal (FORTALEZA, 2001, p. 1).

Desde então, a citada Lei apresentou uma estrutura organizacional mais simples e funcional. O texto introdutório dizia que “o Poder Executivo do Município de Fortaleza, a quem compete a organização e estruturação da Prefeitura de Fortaleza, é exercido pelo gestor maior do Executivo, sendo este auxiliado diretamente pelo Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Presidentes e Superintendente das Entidades da Administração Indireta, Procurador Geral do Município, Chefe do Gabinete do Executivo municipal e pelo Assessor-Chefe da Controladoria Geral”, e dividia a administração em duas: administração direta ou centralizada, administração indireta ou descentralizada, conforme detalhamento dos respectivos órgãos da PMF constantes no Quadro 7.

Quadro 7 – Demonstrativo das Secretarias do Município de Fortaleza

NATUREZA	ÓRGÃO
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA OU CENTRALIZADA:</b> Constituída de um conjunto de órgãos públicos, por meio dos quais o poder público executa diretamente o gerenciamento de suas ações.	Gabinete do Prefeito
	Guarda Municipal de Fortaleza (GMF)
	Gabinete do Vice- Prefeito (GVP)
	Controladoria Geral do Município (CGM)
	Procuradoria Geral do Município (PGM)
	Secretaria de Finanças do Município (SEFIN)
	Secretaria de Administração do Município (SAM)
	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA)
	Secretaria Municipal de Saúde (SMS)
	Secretaria Municipal de Educação (SME)
	Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE)
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM)
	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF)
	Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor de Fortaleza (SMDC/PROCON)
	Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza (SERCEFOP)
	Ouvidoria Geral do Município (OGM)
Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR)	
Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR)	
Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza (SDH)	



	Secretaria Regional do Centro de Fortaleza (SERCENTRO)
	Secretaria Executiva Regional I (SER I)
	Secretaria Executiva Regional II (SER II)
	Secretaria Executiva Regional III (SER III)
	Secretaria Executiva Regional IV (SER IV)
	Secretaria Executiva Regional V (SER V)
	Secretaria Executiva Regional VI (SER VI)
<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b> <b>ou</b> DESCENTRALIZADA: constituída de um conjunto de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, responsáveis pelo exercício de atividades e ações administrativas especializadas e descentralizadas	Instituto Dr. José Frota (IJF)
	Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e Cidadania (AMC)
	Instituto de Previdência do Município (IPM)
	Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza (IPEM)
	Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH)
	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR)
	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR)
	Companhia de Transportes Coletivos (CTC)
	Empresa de Transportes de Fortaleza (ETUFOR)
	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB)

Fonte: Secretaria de Planejamento de Fortaleza.

O quadro acima parece revelar um desenho administrativo flexível e com capacidade de se adequar aos desafios para se buscar a atualização e o aprimoramento do serviço público. Percebe-se, no entanto, uma lacuna significativa na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), o que pressupõe dificuldades na execução de ações e políticas públicas que inevitavelmente necessitam do suporte das novas tecnologias.

Atualmente, para se definir conceitual e geograficamente uma cidade, é necessário transcender as amarras políticas e administrativas, especialmente porque as novas dimensões de espaço extrapolaram os limites físicos e se alojaram no mundo cibernético.

Para compreendermos melhor as relações das administrações locais com governos estrangeiros, é imprescindível perceber que as ações locais não são de um todo determinadas pelo contexto internacional. Nos últimos anos, contudo, foi sensível a ampliação das relações internacionais, no plano local, especialmente em relação aos mecanismos de cooperação. Assim, segundo os critérios estabelecidos pelos próprios gestores locais, só as cidades rotuladas de “mundiais” ou “globais” passariam a compor o novo “mapa mundial” (SANCHEZ, 2006).

Na contramão desses rótulos, Fortaleza ingressou nos debates internacionais entre entes municipais, o que possibilitou aos seus gestores uma permanente troca de experiências.

Vale ressaltar que, nos anos de 1980 e 1990, Fortaleza foi a capital do Nordeste que serviu de exemplo para implantação dos pressupostos do neoliberalismo.

Os anos de 1990 foram o apogeu dos processos de planejamento desvinculados da participação social, que tinham como parâmetros políticas urbanas que não consideravam os dados e demandas da realidade socioambiental, que reforçavam a segregação espacial e expulsavam as populações mais pobres para áreas mais distantes dos perímetros atendidos pelos poucos serviços públicos ofertados.

Imagina-se que a gestão Fortaleza Bela, em busca de estabelecer um novo padrão de desenvolvimento urbano, reduzir a exclusão social e a desigualdade, ousou pensar a cidade como um espaço possível para a constituição de políticas públicas e a garantia de direitos. O direito à cidade como um eixo central da política urbana parece repercutir diretamente no fortalecimento dos instrumentos de planejamento participativo e dos investimentos prioritários da gestão em tela.

Somente em 2005, retomou-se a discussão sobre planejamento urbano em Fortaleza - desde o Plano Diretor da Cidade, que procurou investir em ações administrativas de superação das crises econômicas na Capital cearense, objetivando promover um desenvolvimento urbano sustentável que distribuísse, de forma igualitária, as riquezas produzidas na Cidade.

Tais ações garantiram a Fortaleza destaque internacional e proporcionaram vários convites para integrar grupos bilaterais que promoviam atividades baseadas em práticas administrativas descentralizadas.

Em dezembro de 2009, durante o 3º Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada Franco-Brasileira, na cidade francesa de Lyon, representantes das cidades brasileiras e francesas presentes escolheram Fortaleza para sediar o encontro, que ocorreu em 2011 e contou com o apoio do Governo Federal brasileiro, da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).

Na ocasião, a Capital cearense foi credenciada para sediar e coordenar o encontro da CID franco-brasileira. Foram exibidos vídeos institucionais sobre vários aspectos da Cidade e suas potencialidades na perspectiva da cooperação. O Tema central do encontro foi “O estado atual e as perspectivas da cooperação descentralizada franco-brasileira”, que destacou o “Ano do Brasil na França”, em 2005, como marco do início do processo da cooperação descentralizada franco-brasileira. O evento de cunho cultural foi de grande expressão e resultou em uma aproximação política importante para as duas nações.

O esforço e o protagonismo do Estado brasileiro em relação à política externa e a importância da parceria estabelecida pelos dois países,

[...] baseada na confiança mútua e nos valores culturais e políticos comuns, são fatores fundamentais para que as ações bilaterais sejam mais divulgadas impactando em resultados concretos na melhoria da qualidade de vida, a coesão social e a solidariedade internacional. (FORTALEZA, 2008, p. 1).

Com o tema “Desenvolvimento Sustentável e Cultura”, a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República do Brasil coordenou a participação de outros 100 representantes de prefeituras e governos de estados brasileiros.

Em 12 e 13 de junho de 2008, Fortaleza sediou a Conferência Internacional “Tráfico de Mulheres no Contexto da Exploração Sexual: Cenários Luso-Brasileiros”, que teve como objetivo aprofundar o debate do tráfico de mulheres, no contexto da exploração sexual, com base numa análise comparada entre Brasil e Portugal.

Segundo seus organizadores, o foco temático foi

A compreensão do significado e uso de conceitos, como prostituição, tráfico, exploração sexual, trabalho, migrações e globalização neoliberal (e seus impactos nas relações sociais, de gênero, raça, etnia e classe, e no âmbito dos direitos humanos). (FORTALEZA, 2008, p. 1).

Por meio do cruzamento de abordagens macrossociais e microssociais, os debates procuraram, ainda, alargar o campo analítico, incluindo a visibilidade ou invisibilidade do fenômeno e seus desafios.

Assim:

A importância de discutir esta temática fundamenta-se na necessidade de responder às inquietações dos movimentos sociais e às tensões da academia tendo como referencial de ação um diálogo construtivo que possibilite repensar os conceitos que lhe estão agregados. Trata-se de uma condição essencial para tornar cada vez mais visível a questão social que envolve o tráfico para fins de exploração sexual. À luz desse debate, serão examinados os instrumentos políticos e as normativas nacionais e internacionais, no contexto das políticas de prevenção existentes nos dois países. (FORTALEZA, 2008, p. 1).

Nessa conferência, foram analisadas pesquisas, estudos e experiências que buscam caminhos de elaboração de processos emancipatórios em detrimento de abordagens que reforçam as medidas repressivas, vitimizadoras e também moralistas em relação às mulheres.

Observa-se que as declarações oficiais publicadas na imprensa local, nos *sites* e nas mídias atentas para o debate da internacionalização, além da presença do Governo local na coordenação dos encontros de cooperação descentralizada, a reafirmação da diretriz política da gestão Fortaleza Bela denominada “inversão de prioridades”, como uma diretriz política que agrega políticas públicas que combinam diretrizes intersetoriais e passam a garantir a modernização da máquina administrativa de Fortaleza.

Para coordenar essas ações, foi criada a Assessoria Institucional de Governo, ligada diretamente ao gabinete do Executivo Municipal, responsável por coordenar as ações interinstitucionais entre os órgãos e secretarias da gestão e parceiros da sociedade civil: ferramenta necessária para restabelecer o diálogo entre os poderes constituídos e os diversos agentes sociais, além de tratar das relações internacionais.

A presença internacional em Fortaleza decorre do crescimento progressivo do estabelecimento de consulados estrangeiros<sup>6</sup>, nos últimos anos, assim como o aumento de visitas de comitivas internacionais a gerar um ambiente propício para avaliação satisfatória desses entes sociais que se dispõem a ter uma relação com a Cidade. Imagina-se que a atuação do poder público local com a comunidade estrangeira arregimenta olhares mais cuidadosos e relações amistosas favoráveis às parcerias e cooperação que venham atender de modo mais consistente os interesses da Municipalidade. A fim de instituir os canais para atender as necessidades identificadas na quinta maior cidade brasileira, o poder público

---

<sup>6</sup>Alemanha, Áustria, Chile, Congo, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, México, Portugal, República Tcheca, Romênia, Suécia, Uruguai, Bélgica, Espanha, Suíça, Argentina, Israel.

municipal criou, em 2009, a Coordenadoria de Projetos Especiais, Relação Interinstitucional e Internacional (COPERII), que absorveu as ações municipais relativas aos interesses internacionais, até então sob os auspícios da assessoria institucional de governo.

Na prática, a COPERII absorveu a agenda que já vinha em andamento e avançou com os contatos e demandas potencialmente ligadas aos projetos especiais do governo, entre eles o da COPA 2014. As informações dispostas nos relatórios da Coordenadoria dão conta das atividades que envolvem o esforço e a busca da cooperação internacional entre a cidade de Fortaleza e outros países.

Em 2009, foi celebrada a cooperação com a cidade cabo-verdiana de Praia, tendo como objetivos a descentralização administrativa, a formação da guarda municipal de Praia, a implantação de um plano econômico, de comunicação e imagem institucional. Em 2010, várias cooperações foram celebradas. Inspiradas na festa anual realizada na cidade francesa de Lyon, a Prefeitura de Fortaleza celebrou um convênio com este ente municipal para estabelecer uma cooperação técnica para realização do “Festival de luzes”. Pouco depois, uma cooperação trilateral entre Fortaleza-Lyon-Porto Novo trocou experiências acerca das gestões do turismo, economia, resíduos sólidos e planejamento urbano.

Com a cidade de Gênova, na Itália, a cooperação teve como ponto de referência o Projeto Cem Cidades, que tinha como foco a atuação nas áreas de organização de eventos esportivos, em especial, a Copa do Mundo de 2014, o enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, a proteção ao meio ambiente e a requalificação dos centros urbanos.

Em parceria com a cidade argentina de Mórón, a Prefeitura de Fortaleza captou recursos da comunidade europeia, destinados às cidades do MERCOSUL para financiar projetos de promoção dos direitos humanos.

Nos níveis interinstitucionais, ações de cooperação internacional foram executadas por outras secretarias e órgãos da Prefeitura de Fortaleza, tais como a participação na campanha de solidariedade às vítimas do seísmo no Haiti e a criação do núcleo de relações internacionais da Associação das Prefeituras do Estado do Ceará (APRECE), reforçando a tendência de aumento da cooperação internacional entre os municípios, fenômeno crescente e de fundamental importância

para que esses entes administrativos ampliassem com eficiência as intervenções nos diversos setores do serviço público.

Haja vista as crescentes demandas provenientes do aumento do intercâmbio da Prefeitura de Fortaleza com outros entes municipais e provinciais de diversos países estrangeiros, em 2010, a Coordenadoria de Projetos Especiais e Relações Interinstitucional e Internacional da Prefeitura de Fortaleza (COPERII), firmou parceria com o Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos (IMPARH), com objetivo de que fossem ofertados à gestão municipal diversos cursos de línguas estrangeira específicos para servidores bilíngues.

Os resultados dessas experiências foram apresentados no XVI Congresso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 – 11 de noviembre de 2011, realizado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), por meio de um artigo intitulado “Laboratório de práticas de uma nova cultura da gestão pública, do desenvolvimento de pessoal, da integração e do intercâmbio no contexto ibero-americano”.

Como ente público, o IMPARH apresentou seu Centro de Línguas (CL) e o seu programa de modernização e internacionalização. Colocou-se em evidência o trabalho de parceria desenvolvido entre a Prefeitura e o órgão citado, com ênfase na prestação de serviço para a comunidade nativa e de estrangeiros.

Com uma carga de 72 horas-aula, os cursos foram oferecidos gratuitamente, nas dependências do próprio Instituto, às sextas-feiras, das 15 às 17 horas, com a liberação dos servidores autorizada pelo órgão onde trabalham. O aperfeiçoamento se destinou aos servidores da Administração Municipal que já tinham fluência em francês, inglês, italiano, espanhol e alemão, idiomas estudados no Centro de Línguas do IMPARH.

Os cursos foram divididos em quatro módulos, com quatro oficinas cada um, abordando os aspectos culturais, de saúde, segurança e turismo, tanto do país da língua estrangeira quanto do Brasil, já que o corpo docente das oficinas era formado por nativos dos países residentes no Brasil, com fluência na língua portuguesa.

Para formação do corpo discente, o Departamento de Pesquisas e Projetos Especiais do IMPARH realizou uma pesquisa junto ao universo dos

servidores municipais, tendo a Secretaria de Administração do Município (SAM) como intermediadora. O resultado foi a detecção de 85 servidores técnico-administrativos bilíngues, com fluência em uma ou mais línguas estrangeiras.

No CLAD com o uso de *banner* se expôs o programa “Clube de Línguas” como uma linha de ação do “Projeto Copa 2014”, que integra várias áreas do serviço público municipal, além de órgãos estaduais, federais e setores da sociedade civil organizada que compõem o Grupo Gerenciador da Copa (GCOPA). Compreende-se que o evento da Copa é fomentador e produtor de insumo de língua estrangeira direcionado à preparação de pessoal dos setores receptivos que, de variadas maneiras e em áreas diversas, atuaria no decorrer do turismo esportivo internacional (FORTALEZA, 2010a).

Com esteio nas especificidades do projeto, os conteúdos pautaram a localização geográfica dos países participantes, formação dos povos, traços culturais e comportamentais, música, dança, literatura, artes plástica, artes cênicas, cinema, TV, saúde, educação, preferências culinárias, modelo político-econômico e social.

O plano de ação do projeto previa que os participantes aprofundariam, além de suas habilidades em língua estrangeira, suas noções sobre a formação da cultura de povos distintos, além de noções da cultura brasileira, para que exercitassem, de fato, o respeito às variegadas culturas.

Por fim, o Grupo de Trabalho formado por professores dos cinco idiomas e da língua portuguesa, ministrados pelo Centro de Línguas do IMPARH, definiram os objetivos gerais, específicos, os três eixos de atuação e os referenciais teóricos do Projeto, a saber: Objetivo geral - possibilitar a utilização da língua estrangeira pelos servidores e gestores da Prefeitura Municipal de Fortaleza e a qualificação para serviços essenciais e secundários de profissionais de áreas distintas que atuarão direto e indiretamente na prestação de diversos serviços, durante a Copa de 2014, possibilitando interação de valores socioculturais. Objetivos específicos - formação e/ou atualização do segundo idioma para servidores e gestores bilíngues da Prefeitura Municipal de Fortaleza que trabalharão na prestação de serviços durante a Copa do Mundo de 2014; formação em nível básico para os serviços de serviços essenciais das diversas áreas que prestarão serviços direto ou indiretamente a estrangeiros durante a Copa do Mundo de 2014; promoção de

debates e palestras tendo como temas centrais os traços culturais presentes nos diferentes países participantes do evento.

Eixos de atuação: 1) Formação/atualização do segundo idioma para servidores da PMF; 2) Formação/atualização do segundo idioma para gestores da PMF; 3) Formação/qualificação para serviços.

Segundo a perspectiva dos organizadores do projeto, “o ambiente proporcionado pelo evento que facilita o contato com pessoas de diferentes culturas” permitirá ao Brasil exteriorizar seus valores e sua cultura, criando, assim, um ambiente onde a mão de obra seja devidamente formada dentro de uma perspectiva macro como instrumento indispensável para inclusão e permanência no mundo do trabalho.

## **6.2 A Cidade: intercâmbio de experiências na perspectiva da Participação Popular**

Na última década, o Brasil tornou-se referência para a América Latina especialmente em relação à transparência no setor público e no uso de ferramentas da gestão que qualificaram os serviços ofertados à população. Um bom exemplo foi a mudança no processo de definição das diretrizes da Lei Orçamentária Anual (LOA): a partir de 2000, o equilíbrio entre o planejamento orçamentário e aplicação dos recursos federais passou a fazer parte das metas estratégicas do Governo Federal, possibilitando o crescimento dos mecanismos que ampliaram a participação social nos processos de gerenciamento dos recursos públicos, entre eles o Orçamento Participativo (OP).

Modelo de parceria entre o Estado e a sociedade civil, o OP tornou-se o principal instrumento de gerenciamento participativo dos recursos públicos. Dessa maneira, as experiências exitosas de Porto Alegre, Ipatinga, Belo Horizonte, Recife e Fortaleza tornaram-se referências para que, nas últimas décadas, a rede brasileira de participação popular chegasse a Portugal, Espanha, Argentina, Peru, Chile e Uruguai.

Em Fortaleza, o OP ficou sob a gerência da Comissão de Participação Popular (CPP) que foi instituída por meio do Decreto Nº 12.508, de 20 de março de 2009.



Vinculada ao Gabinete do Executivo Municipal de Fortaleza, a CPP foi criada considerando a necessidade de fortalecer a participação dos segmentos sociais localizados na Cidade, em áreas de dificuldade e de menor atendimento e oferta dos serviços públicos. Desse modo, dispositivos como conselhos, conferências e o Orçamento Participativo passaram a fazer parte da experiência organizacional e executiva das comunidades periféricas, estivessem elas organizadas ou não.

Segundo ampla documentação disponível, os principais objetivos da CPP são: elaboração do cronograma, detalhamento das metas, bem como ações integradas e transversais entre a CPP e seus parceiros; identificação e viabilização dos recursos orçamentários necessários para as realizações de ações integradas e participativas; ampliar, mobilizar e aperfeiçoar os mecanismos da democracia participativa em todas as esferas de governo, por meio do Orçamento Participativo, das conferências e dos conselhos; diversificar as formas de diálogos e informações entre o poder executivo e a sociedade. Coube, também à equipe da CPP articular e fortalecer, em conjunto com a sociedade civil organizada, os processos participativos integrantes do sistema da gestão participativo que fizeram parte do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Até 2012, tinham sido instalados 18 Conselhos Municipais (Saúde, Meio Ambiente, Juventude, Turismo, Assistência Social, Pessoa Idosa, Criança e Adolescente, Patrimônio Histórico Cultural, Alimentação Escolar, Habitação, Educação, FUNDEB, Cultura, Segurança Alimentar, Pessoas com Deficiência, Conselho Municipal sobre Drogas, Conselho do Orçamento Participativo (COP) e Conselho do Programa Casa Bela); 6 conselhos regionais e 99 locais; em 2011, foram realizadas as Conferências Municipais de Saúde, de Segurança Alimentar, de Assistência Social, de Juventude, Lésbicas, Gays Bissexuais e Transexuais, de Mulheres, Criança e Adolescente e de Transparência e Participação Social.

Também é função da CPP gerenciar o funcionamento do Orçamento Participativo (OP) que, desde sua criação em 2005, contribui para a formação cidadã, abrindo espaços para a população exercer o controle social sobre as ações do Poder Público Municipal, definir a aplicação dos recursos de investimentos em obras e serviços. Até hoje os registros oficiais dão conta da participação de 143.888

delegados que, em assembleias, demandaram para o executivo municipal 1.976 ações entre obras e serviços.

A parceria entre a CPP e IMPARH resultou na realização de uma experiência-piloto, que se estima inovadora em relação ao entendimento dos mecanismos gerenciadores da máquina pública. Trata-se do projeto intitulado Curso de Capacitação em Políticas Públicas, a constar descrição e análise neste capítulo, no item *IMPARH: a modernização da gestão*.

### **6.3 Fortaleza: a experiência da gestão cultural e de juventude**

Em 2008, depois de avaliado e diagnosticado por vários setores do ambiente esfera pública e demais entes da sociedade civil e do movimento popular, acalenta-se uma percepção clara, entre os produtores culturais de Fortaleza, sobre os canais promotores de uma maior abertura para o segmento da cultura. Houve a adesão de centenas de cidadãos, que se movimentaram no sentido de fazer a Cidade caminhar com uma agenda de circuito cultural de grande expressividade. A cultura parece ter saído das paredes, onde vivia pendurada, na simbologia do expressionismo, óleo sobre tela, afresco, para depois ver-se sabatinada, ensaiada nas casas de palafitas que se erguem nas áreas de risco, nos becos tortuosos do Curió, nas assembleias do OP, porque a cultura passou a ser demanda do OP. Observa-se que a SECULTFOR persegue a transversalidade e tenta ajustar-se, adequar-se às exigências de um povo que anseia pela cultura criativa, a economia solidária, entre outras opções descomprometidas do modelo pasteurizado da grande mídia.

Observa-se que as políticas de cultura e juventude nos últimos cinco anos ocupam a Cidade e os seus usuários numa perspectiva que rompe com velhos paradigmas. A cultura reclama e declara que a juventude não é sinônimo de violência. Gestão cultural é resultado do que preconiza o programa de governo, que entende que buscar a complementaridade das ações é uma responsabilidade do Estado.

A atuação do Estado no campo da cultura não substitui o papel do setor privado, com o qual deve, sempre que possível, atuar em parceria e buscar a complementaridade das ações, evitando superposições e desperdícios. Ao Estado,

no entanto, são cabíveis papéis e certas responsabilidades intransferíveis, como, por exemplo, garantir a preservação do patrimônio cultural e o acesso universal aos bens e serviços culturais e o de proteger e promover a sobrevivência e desenvolvimento de expressões culturais tradicionais, que dificilmente seria assumido pelo setor privado.

Cada vez mais, a cultura ocupa um papel central no processo de desenvolvimento, exigindo dos governos o planejamento e a implementação de políticas públicas que respondam aos novos desafios do mundo contemporâneo; políticas que reconheçam, protejam, valorizem e promovam a diversidade das expressões culturais em seus territórios; que democratizem os processos decisórios e o acesso aos bens e serviços culturais; que trabalhem a cultura como um importante vetor do desenvolvimento sustentável; que intensifiquem as trocas, os intercâmbios e os diálogos interculturais; que promovam a paz.

A atuação democrática do Estado na gestão pública da cultura não constitui ameaça à liberdade, mas, ao contrário, assegura os meios para o desenvolvimento da cultura como direito de todos os cidadãos com plena liberdade de expressão e criação. O importante é que a gestão seja transparente e assegure a participação e o controle social. Cabe, então, ao Estado brasileiro assumir suas responsabilidades e, com a participação da sociedade, estabelecer os instrumentos da gestão e implementar as políticas públicas de cultura que respondam a esses desafios.

Em 2004, passaram a vigorar em Fortaleza fortes traços de uma concepção ampliada da cultura, sob o prisma da democratização, como sendo um direito dos cidadãos, partindo do pressuposto de que todos os indivíduos, suas coletividades e grupos sociais devem ser vistos como sujeitos sociais, culturais e políticos, criadores de universos simbólico e material, indispensáveis para a consolidação da cidadania cultural.

Nesse sentido, mudanças na área da gestão cultural puderam ser percebidas, articuladas em diferentes movimentos sincrônicos de recuperação do sentimento de viver a cidade por meio da arte e da cultura em suas diversas faces.

A gestão cultural da cidade de Fortaleza fez garantir, desde 2006, junto à Câmara Municipal de Fortaleza, a disponibilidade orçamentária de pelo menos 1% dos recursos arrecadados pela Prefeitura, o que garantiu que os recursos investidos

em cultura subissem de R\$ 9.667.950,00, em 2005, para R\$ 38.141.156,00, em 2012.

Outra importante iniciativa foi a criação, por meio da Lei Complementar 0054, de 28 de dezembro de 2007, da Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR) (FORTALEZA, 2007), a primeira na história da Cidade e que pode representar a defesa de um projeto político que coloca num nível superior de importância a política cultural do Município. Uma agenda, desde então, aproxima e promove o diálogo entre o Poder Público Municipal e os produtores culturais da Cidade e tem como expectativa a implantação e a composição do Sistema Municipal de Cultura para articular e fortalecer os Sistemas Estadual e Nacional de Cultura. Observou-se que a consolidação do sistema é fruto de um amplo debate democrático entre a esfera pública, sociedade civil, movimento social e os produtores culturais legitimados nas conferências municipais de cultura.

Fruto das ações estratégicas postas em prática, de 2004 a 2008, a instalação de uma política de preservação do patrimônio histórico de Fortaleza resultou na criação do Conselho de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural, e no tombamento de importantes imóveis-símbolos do processo de formação da sociedade fortalezense, a saber: Mercado dos Pinhões; o Mercado da Aerolândia; o Palácio João Brígido (Paço Municipal); a Casa do Barão de Camocim; o Lord Hotel; a Santa Casa da Misericórdia; o Ideal Clube; o Náutico Atlético Cearense; a Casa de Rachel de Queiroz.

Com relação à política da gestão dos recursos públicos da cultura, foram selecionados, em 2006, por meio de editais públicos, intitulados Editais das Artes de Fortaleza, 138 projetos que receberam um montante de R\$ 2.150.000,00 de recursos. Em novembro de 2007, como parte das comemorações do Dia Nacional da Cultura, foi lançada a segunda edição dos Editais das Artes, com três novos editais (Mídias Digitais, Manifestações da Cultura Tradicional e Circo) e o dobro do valor em investimento.

Em 2006, dois Editais de Fomento aos Festejos Juninos selecionaram 90 projetos (70 quadrilhas e 20 festivais), totalizando R\$ 329.000,00 em investimentos, sendo R\$ 155.000,00 e R\$ 174.000,00, respectivamente.

A primeira edição do Edital de Fomento aos Blocos de Pré-Carnaval aconteceu em 2006, com 40 blocos selecionados, que receberam R\$ 200.000,00 e

ainda contaram com a logística para o evento em ação conjunta com órgãos afins da Prefeitura. Já em 2007, o Poder Público Municipal destinou para a festa R\$ 250.000,00 e foram selecionados 45 blocos.

Em 2007, foi lançado o I Edital de Fomento às Agremiações Carnavalescas de Fortaleza, reforçando uma tendência de fortalecimento do carnaval local, em voga desde 2005. Desta feita, foram disponibilizados recursos da ordem de R\$ 360.000,00, contemplando 34 projetos entre agremiações carnavalescas, maracatus, afoxés, entre outras linguagens, além de uma maior infraestrutura que garantiu mais segurança e atraiu mais espectadores. A partir de então, além das agremiações carnavalescas tradicionais que desfilavam na Av. Domingos Olímpio, a festa alcançou as seis regionais e a orla marítima, onde acontecem *shows* em palcos alternativos. Até 2008, os números oficiais dão conta de um investimento na ordem de R\$ 2 milhões.

Estendendo o conceito de cultura para além das linguagens artísticas, outros três editais foram lançados ainda em 2007 - Edital Cultura e Pensamento de Fortaleza, Edital dos Pontos de Cultura de Fortaleza e o Edital de Incentivo à Abertura de Acervos Privados Para Fins de Consulta Pública Regular e Gratuita de Fortaleza, que estimulou a abertura para consulta pública gratuita e também regular de acervos particulares de interesse cultural.

Em face dessa forma de pensar a cultura, a Prefeitura de Fortaleza inaugurou em setembro de 2008 a Vila das Artes, um complexo cultural voltado à formação, pesquisa, produção e difusão em arte, que reunia em um mesmo conjunto arquitetônico a Escola de Audiovisual, a Escola de Dança, o Laboratório de Mídias Interativas, o Núcleo de Produção Digital, o Cinema, o Centro de Artes Visuais, a Biblioteca, a Videoteca e o Café Miragem.

O instrumento que guiou a elaboração e implementação das políticas para a juventude em Fortaleza foi a pesquisa “Retratos da Fortaleza Jovem”, realizada por meio de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza (2010c), da Assessoria de Juventude e o Instituto da Juventude Contemporânea (IJC). O objetivo foi conhecer, identificar e mapear as juventudes da Cidade, suas demandas e anseios sistematizados após vários debates promovidos, ao largo do ano de 2004, pelas organizações juvenis locais e o Poder Público Municipal.

O recorte conceitual buscou situar os segmentos juvenis para além da adolescência e das visões adultocêntricas, além de fortalecer a ideia de que os jovens sujeitos são capazes de compreender que são portadores de direitos e deveres, com ampla capacidade de participar como interlocutores no processo de constituição e gerenciamento de políticas públicas que atendam suas demandas.

Observou-se que, com essas percepções, os movimentos juvenis se consolidaram em todos os contextos, mundial, nacional e local, especialmente nas últimas duas décadas. O resultado concreto foi a conquista de espaços de discussão sobre a juventude nas agendas governamentais, que garantiu a elaboração de planos de políticas direcionadas para os segmentos juvenis nas três esferas governamentais.

Bons exemplos foram a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ/2005), do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE/2005), dos Conselhos, Secretarias, Coordenadorias e/ou Assessorias de Juventude em diversos estados e municípios, órgãos fundamentais para a criação de marcos legais e institucionais responsáveis pela articulação, proposição, gestão, monitoramento e controle social das Políticas de Juventude, nas três esferas do poder público.

Em Fortaleza, o marco institucional que consolidou as políticas públicas para as juventudes foi a criação, em 2005, do Grupo de Trabalho sobre Políticas Públicas de Juventude (GTPPJ), responsável pela realização das diversas Plenárias de Juventude do Orçamento Participativo, uma Audiência Pública sobre as Políticas de Juventude, no plenário da Câmara Municipal de Fortaleza e o I Seminário Municipal de Juventude.

Seguiu-se com a instalação do Conselho Municipal de Juventude e a aprovação do Plano Municipal de Políticas Públicas para a Juventude, sempre com a presença significativa de organizações de juventude.

Em 2007, veio à tona o “Programa Integrado de Políticas Públicas para a Juventude de Fortaleza”, documento de referência para a concretização dos Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCAs).

Observou-se, entretanto, que os CUCAs só se tornaram realidade porque as políticas públicas para a juventude, postas em prática em Fortaleza, foram bem avaliadas pela comunidade e pelos parceiros internacionais. Assim, em 03 de setembro de 2010, foi celebrado o contrato entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza

e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, no valor de US\$ 66.132.000,00, com o objetivo de promover a melhoria da capacidade do Município de Fortaleza para formular e implantar políticas e programas para a juventude, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Juventude (PNJ). (FORTALEZA, 2010b).

No Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza, do mesmo Contrato, foram definidas as atividades dos CUCAs:

Em bairros com alta concentração de população de baixa renda nas seis regiões administrativas do Município de Fortaleza. Nos CUCA's serão desenvolvidos: (i) cursos de formação modular continuada (com certificação), para participação técnica e inserção de jovens no mercado de trabalho da artes, audiovisuais, atividades culturais (fotografia, produção de vídeo e televisão, teatro e música) e treinamento esportivo; (ii) oficinas de trabalho e cursos específicos para promover a inclusão social e educativa dos jovens por meio de atividades culturais, desportivas e recreativas; (iii) núcleo de atividades especiais complementares de inclusão social, prevenção de comportamentos de risco, promoção da liderança juvenil e de habilidades sociais básicas e de autoestima, por meio de eventos, seminários, oficinas de trabalho e campanhas de promoção de saúde, meio ambiente e cidadania, entre outras. (CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE E ESPORTE, CHE GUEVARA, 2012, p. 12).

Foi partindo dessa premissa que o CUCA Che Guevara, primeiro da série de seis a serem financiados pelos recursos do BID, foi inaugurado em 10 de setembro de 2009.

Situado na Barra do Ceará, um dos bairros com o maior índice de violência e de exploração sexual de crianças e adolescentes de Fortaleza, o antigo Clube de Regatas da Barra do Ceará, adquirido pela Prefeitura de Fortaleza, teve que ser modificado e foram construídos espaços que permitissem o desenvolvimento sociocultural e econômico que proporcionassem a vivência plena da condição dos jovens fortalezenses.

Segundo informações disponíveis em seu *site* oficial, os equipamentos, dispostos ao longo de seus 14.000 m<sup>2</sup>, “seguem a orientação de estimular o respeito à diversidade socioeconômica, política, ideológica, cultural e sexual dos jovens, reconhecendo o pluralismo, as diferentes identidades e suas formas de expressão, construindo um novo patamar de empoderamento e autonomia da juventude de Fortaleza.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Para mais informações sobre os serviços oferecidos pelo CUCA Che Guevara, acessar o endereço eletrônico: <http://cucacheguevara.blogspot.com.br/>. Ver também As tabelas que dão a dimensão da ,<sup>7</sup>

Os investimentos na promoção de políticas para a juventude foram fundamentais para amenizar a imagem negativa da cidade de Fortaleza, em várias partes do mundo. A análise sobre a promoção de políticas para a juventude, com recorte na internacionalização, na intersetorialidade ou transversalidade, também é parte deste texto dissertativo e passa a ser relatada no subcapítulo a seguir.

#### **6.4 IMPARH: a modernização da gestão**

O primeiro investimento concreto da Prefeitura Municipal de Fortaleza na modernização da máquina administrativa se deu com o Decreto-Lei Nº 4287/74, que criou a Fundação Educacional de Fortaleza (FUNEFOR), com a função de promover inovações de natureza técnica e cultural, desenvolvimento de práticas de ensino e pesquisas que qualificassem a gestão pública e aumentassem a qualidade dos serviços e a competência dos servidores públicos municipais.

Quinze anos depois, por meio do Decreto Lei Nº 6476/89, nasceu a Fundação de Desenvolvimento de Pessoal (FUNDESP), vinculada à Secretaria de Administração do Município (SAM), com a competência de elaborar, propor e estabelecer programas e projetos relativos a pesquisa, recrutamento e seleção, desenvolvimento e redistribuição de pessoal no âmbito do Poder Executivo Municipal.

O Decreto Municipal No 10.187, de 17 de novembro de 1997, fundamenta juridicamente o Estatuto e faz uma atualização na instituição, denominando-a de Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos (IMPARH). A partir de então, passou a ser um “Órgão da Administração indireta da Prefeitura Municipal de Fortaleza, dotado de personalidade jurídica de direito público. Uma fundação de natureza técnico-científica, cultural e tecnológica, incumbida de desenvolvimento institucional e pessoal, ensino e pesquisa”.

O IMPARH atua em diversas áreas: execução de seleções e concursos públicos - serviço oferecido para a Administração Municipal, como também para vários outros entes da gestão pública e iniciativa privada; Plantão Gramatical - serviço ofertado à sociedade civil e às diversas instituições públicas e privadas, por

---

<sup>7</sup>abrangência social alcançada pelos serviços ofertados pelo Centro Urbano de Cultura, Arte e Esporte, Che Guevara (2012).



meio do qual especialistas esclarecem as dúvidas acerca do uso mais adequado da língua portuguesa; Centro de Línguas (CLI) - são ofertados à população de Fortaleza e Região Metropolitana cursos de espanhol, inglês, francês, italiano, alemão, além da língua pátria; execução de pesquisas e projetos estratégico -: departamento responsável pela coordenação, organização, planejamento e captação de recursos necessários para a execução de pesquisas, programas, projetos estratégicos e inovadores capazes de otimizar os recursos da gestão pública e as necessidades gerenciais das iniciativas não governamental e privada; Programa Gente de Valor (PGV) - valorização dos servidores públicos municipais aposentados, por meio de cursos, oficinas, atividades culturais, sociais, esportivas, ocupacionais e terapêuticas que contribuam com sua saúde física e mental; Escola de Administração Pública Municipal - em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vinculada ao Ministério do Planejamento, a Escola Municipal de Administração Pública (ESMAP) tem a missão de dinamizar as políticas públicas e as estruturas de governo, além de avançar na busca de reformas metodológicas educativas que garantam uma permanente formação dos servidores das três esferas públicas; Universidade Aberta do Brasil (UAB) - é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal.

Para por em prática as finalidades de gerar novas práticas, metodologias e tecnologias para elevar o desenvolvimento gerencial na Administração Pública; elaborar e executar programas e projetos de formação permanente, ensino e qualificação para o servidor público; promover estudos, programas, pesquisas, projetos, atividades editoriais e intercâmbio nacional e internacional para a difusão do conhecimento sobre gestão pública; desenvolver ações de ensino, pesquisa e extensão; e desenvolver ações, programas e projetos de inclusão social, digital e cultural, previstas em seu estatuto, o IMPARH foi estruturado como: Órgãos Colegiados (Conselho Curador; Conselho Fiscal; Comissão de Concursos e Seleções; Colegiado de Ensino; Pesquisa e Extensão); Órgãos de Assessoramento

Direto (Gabinete da Presidência; Assessoria de Planejamento; Assessoria de Tecnologia; Assessoria de Comunicação; Procuradoria Jurídica; Diretoria Administrativa e Financeira); Órgãos de Atuação Programática (Diretoria de Pesquisas e Projetos Especiais; Diretoria de Recursos Humanos; Diretoria de Ensino e Formação Acadêmica; Escola de Administração Pública de Fortaleza; Universidade Popular de Fortaleza; Biblioteca de Gestão Pública; Diretoria de Cursos e Atividades de Extensão, responsável pelo Centro de Línguas, atividades de extensão e Plantão Gramatical; Diretoria de Pesquisas e Projetos Estratégicos).

Importante é observar que a estrutura do IMPARH demonstra a necessidade e a tendência de seus departamentos atuarem de forma complementar. Departamentos como Cursos e Atividades de Extensão, responsável pela gerência do Plantão Gramatical e do Centro de Línguas, é um setor com forte inserção no público jovem, como estudantes e os que almejam se inserir no mercado de trabalho, por meio da formação e qualificação. Já o Departamento de Recursos Humanos, responsável pela realização das seleções e concursos públicos para a Prefeitura de Fortaleza, é um setor que avalia e seleciona profissionais de áreas do serviço público e recruta profissionais, de outras esferas pública e privada, especializados em distintas áreas, para elaborar, avaliar, propor e encaminhar, independentemente da complexidade.

O Centro de Línguas do IMPARH é exemplo de como um modelo da gestão evolui e passa a atender mais adequadamente à população.

Criado em 1973 para atender exclusivamente às necessidades curriculares dos estudantes da rede municipal de ensino de Fortaleza, nas línguas portuguesa e inglesa, teve sua sede inicial na Escola de Ensino Fundamental e Médio Filgueiras Lima. Somente um ano depois, foi deslocado para a Fundação Educacional de Fortaleza (FUNEFOR), quando agregou a língua francesa ao seu plano pedagógico.

Ao longo de sua história, vários procedimentos pedagógicos foram postos em prática para adequar os serviços do Centro de Línguas às demandas contemporâneas e aumentar o nível de excelência na formação de seu público-alvo, entre eles: incentivos aos alunos regularmente matriculados, tais como isenção para 10% do total de alunos matriculados do pagamento da semestralidade, desde que comprovassem situação de vulnerabilidade social; bolsas de monitoria equivalentes

a 75% do salário-mínimo vigente, mais auxílio-transporte, para os alunos que estejam cursando o sexto semestre e que apresentem desempenho acadêmico satisfatório. Verifica-se no período de 2005 a 2011 que 140 alunos do CLI foram selecionados e beneficiados com bolsa de monitoria. O programa de promoção e financiamento de intercâmbio anual para o aluno do CLI que estivesse cursando o VI e VII semestres conseguiu garantir a presença de 10 alunos e 8 professores na Inglaterra, França, Portugal e Itália. O objetivo do programa consiste em possibilitar o aperfeiçoamento do conhecimento acadêmico e permitir experiências culturais no país de origem da respectiva língua em estudo.

No decorrer dos anos de 1990, outras mudanças ajudaram a tornar os serviços mais eficientes e ampliados, como, por exemplo, o processo de admissão que até então era realizado mediante a ordem de chegada do candidato, submetendo-o a extensas filas e intermináveis horas de espera, foi substituído por processos seletivos semestrais de caráter eliminatório, tais como testes de seleção e de nível; e o acréscimo dos cursos de espanhol, italiano e alemão em sua grade curricular permanente.

O quadro, apresentado abaixo, foi estruturado pelo Departamento de Recursos Humanos, responsável pela realização das seleções do Centro de Línguas do IMPARH, a demonstrar o crescimento da oferta de vagas e da procura pelos cursos de línguas, nos anos de 2010 a 2012.

De acordo com o demonstrativo do crescimento de inscritos, considera-se que de 2010 a 2012 ocorreu uma tendência bastante expressiva, no que diz respeito à procura de vagas no CLI. Os dados estão fornecidos no quadro a seguir:

Quadro 8 – Demonstrativo do crescimento do número de inscritos na Seleção do Centro de Línguas/IMPARH

RELATÓRIO – SELEÇÃO CENTRO DE LINGUAS/IMPAH		
CONCURSOS / SELEÇÕES	VAGAS	Nº. INSC.
Seleção para o Centro de Línguas 2010.1	1.096	1.936
Seleção para o Centro de Línguas 2010.2	940	2.224
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2.036</b>	<b>4.160</b>
Seleção para o Centro de Línguas 2011.1	848	3.452
Seleção para o Centro de Línguas 2011.2	936	2.395
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.784</b>	<b>5.847</b>
Seleção para o Centro de Línguas 2012.1	854	3.634
Seleção para o Centro de Línguas 2012.2	1.200	11.831
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2.054</b>	<b>15.465</b>

TOTAL: 2010 – 2012	5.874	25.472
--------------------	-------	--------

Fonte: Departamento de Recursos Humanos – DRH/IMPARH (2012).

A leitura dos quantitativos registrados nas colunas de vagas e o número de inscritos se constituem como fortes elementos nesta análise, onde se verifica concretamente uma demanda espontânea, por outro lado, observa-se que as condições de oferta das vagas dependem do número de turmas concludentes e do quadro de professores disponível. Esses condicionantes estão atrelados à falta de espaço e estrutura adequada para instalação de novas turmas, assim como o limitado quadro de professores; no entanto, observa-se que a média de vagas ofertadas no período de 2010 – 2012 tem uma relevante desigualdade em relação à média de pessoas inscritas no período correspondente. Percebe-se que a maior oferta de vagas concentra-se no ano de 2012 e que termina impactando diretamente no maior número de inscritos em comparação com as seleções dos períodos de 2010 e 2011.

O quadro seguinte é uma estratificação da oferta de vagas por idioma. São seis idiomas ofertados e cuja base de critério utilizada na previsão de vagas tem uma correspondência direta com o número de turmas concludentes e o quadro de professores disponíveis com formação e especialização na área de conhecimento nos distintos idiomas.

Quadro 9 – Demonstrativo do crescimento do número de inscritos na Seleção do Centro de Línguas/IMPAH, por idioma.

Nº DE VAGAS E INSCRITOS POR IDIOMA – SELEÇÃO CENTRO DE LINGUAS			
CONCURSOS / SELEÇÕES	IDIOMA	VAGAS	INSCRITOS
Seleção para o Centro de Línguas 2010.1	INGLÊS	120	1.008
	ESPAÑHOL	120	197
	FRANCÊS	120	226
	ITALIANO	144	99
	PORTUGUÊS	520	315
	ALEMÃO	72	91
TOTAL		1.096	1.936
Seleção para o Centro de Línguas 2010.2	INGLÊS	160	1.280
	ESPAÑHOL	120	212
	FRANCÊS	140	282
	ITALIANO	160	116
	PORTUGUÊS	280	280
	ALEMÃO	80	54
TOTAL		940	2.224
TOTAL DO ANO 2010		2.036	4.160
Seleção para o Centro de Línguas 2011.1	INGLÊS	144	2.178
	ESPAÑHOL	120	366

	FRANCÊS	96	302
	ITALIANO	96	103
	PORTUGUÊS	320	392
	ALEMÃO	72	111
	TOTAL	848	3.452
Seleção para o Centro de Línguas 2011.2	INGLÊS	166	1.562
	ESPAÑHOL	166	225
	FRANCÊS	120	228
	ITALIANO	92	84
	PORTUGUÊS	320	245
	ALEMÃO	72	51
	TOTAL	936	2.395
TOTAL DO ANO 2011		1.784	5.847
Seleção para o Centro de Línguas 2012.1	INGLÊS	120	2.024
	ESPAÑHOL	168	469
	FRANCÊS	72	387
	ITALIANO	72	139
	PORTUGUÊS	350	496
	ALEMÃO	72	119
	TOTAL	854	3.634
Seleção para o Centro de Línguas 2012.2	INGLÊS	504	8.295
	ESPAÑHOL	120	991
	FRANCÊS	72	774
	ITALIANO	192	521
	PORTUGUÊS	264	1107
	ALEMÃO	48	143
	TOTAL	1.200	11.831
TOTAL DO ANO 2012		2.054	11.831
TOTAL GERAL		5.874	25.472

Fonte: Departamento de Recursos Humanos//IMPARH (2012).

São distintos segmentos sociais que se inserem na progração aberta do IMPARH. Por assim dizer, suas presenças são frequentes e estão sujeitas às boas influências, advindas de iniciativas voltadas para promoção e a inserção da juventude no mercado de trabalho. São interesses pessoais, profissionais, que motivam e enriquecem esse campo de busca pelas oportunidades.

Dessa maneira, vislumbra-se uma importante conexão em toda a construção do pensamento sobre a modernização, que possa acontecer e que seu surgimento venha se materializar nos anseios e nas expectativas da população abrangida. Que a sustentabilidade, ampliação e operacionalidade da máquina administrativa esteja integrada à prestação de serviço de qualidade junto à Municipalidade, e perceba que da mesma forma que atua o Centro de Línguas, que se coloca aberto para dialogar com todos interessados em aprofundar o elo social, o fortalecimento comunitário, o intelecto, a cultura das línguas, possa adentrar esse caminho de constituição de direitos e cidadania. Fortaleza é uma cidade que detém o reconhecimento nacional e internacional, principalmente por investir na promoção de

políticas públicas mais dinâmicas na perspectiva de poder alcançar e entrelaçar a riqueza cultural de realidades diversas, com a união de forças e esforços tão bem caracterizada nas principais linhas da cooperação.

De 2010 até 2012, o IMPARH implantou seu planejamento estratégico, depois de um trabalho de sensibilização e incentivo e de promoção para formação de grupos de trabalho na perspectiva de elaboração de um planejamento estratégico com base em atividades, como: execução e orçamento, concursos e seleções, projetos estratégicos, projetos pedagógicos e gestão da estrutura. A realização de um *workshop*. Integração e futuro: o IMPARH frente aos desafios da gestão. Uma oficina, “Construindo condições para transformar”, que utiliza o método e linha de pensamento da educação por competência da Universidade de Montreal. Verifica-se que o planejamento estratégico 2010 – 2012 colaborou para a implantação do “Programa de Modernização” como um documento de referência sobre a missão do IMPARH, suas metas, programas e ações até 2014 (FORTALEZA, 2011a).

O documento defende o argumento de que, para o desenvolvimento de tecnologias que melhorem a oferta de serviços, o primeiro passo é o investimento na formação continuada dos recursos humanos operacionais da máquina estatal, por meio de políticas públicas que dinamizem as estruturas de governo, ferramentas que podem aproximar a máquina pública de seus usuários.

Assim, para aferir o grau de satisfação e o perfil dos alunos e dos egressos do Centro de Línguas do IMPARH, o Departamento de Pesquisas e Projetos Especiais (DPPE) do próprio Instituto realizou, ao longo do primeiro semestre de 2010, uma pesquisa por amostragem, tendo como foco os serviços ofertados.

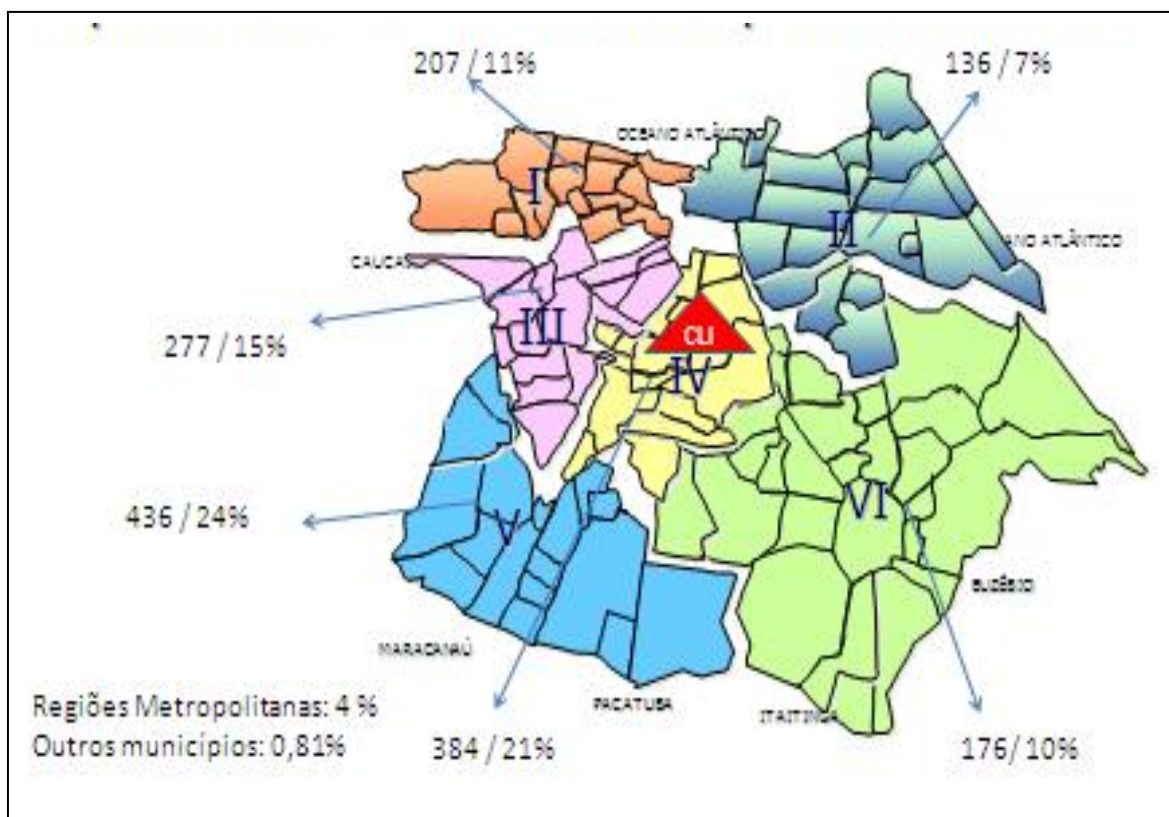
Participaram do estudo 1.833 alunos dos cursos de inglês, português, francês, espanhol, alemão e italiano. Por meio de uma abordagem quantitativa, o instrumento da pesquisa aferiu o perfil pessoal e o grau de satisfação diante da prestação dos serviços.

Segundo dados no relatório final (FORTALEZA, 2011c), dos 1.833 discentes que responderam à pesquisa, 64,34% são do sexo feminino e 35,62% do sexo masculino; 18,72% informaram ter idade de 14 a 18 anos, 41,76% de 19 a 24 anos, 18,29% de 25 a 30 anos, 18,29% de 31 e 36 anos, 4,0% de 37 a 42, 5,21% não declararam a idade; em relação ao estado civil, 73,88% se declararam solteiros, 11,59% casados, 1,53%

outros e 12,97% não responderam; quanto à ocupação, 30,87% se declararam estudantes, 37,85% autônomos, 14,30% empregados do setor privado, 13,45% funcionários públicos, 0,74% empresários e 3,07% desempregados.

A figura abaixo adota a configuração do modelo geográfico administrativo da cidade de Fortaleza e demonstra em termos percentuais os estudantes distribuídos, conforme os seus locais de origem, de onde são oriundos. São 6 Secretárias Regionais (SER I, II, III, IV, V, VI) e mais a Secretaria Regional do Centro (SERCENTRO). Observa-se que o Centro de Línguas (CLI) conta com estudantes não só oriundos do Município de Fortaleza, mas há uma presença significativa de alunos oriundos da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que somam 4% do total de estudantes do CLI. A pesquisa também aferiu a ocorrência de estudantes oriundos de outros municípios cearenses.

Figura 2 – A capilaridade do CLI do Município de Fortaleza



Fonte: DPPE/IMPARH.

Com suporte na análise dos dados coletados, a equipe do DPPE concluiu que o IMPARH funciona como uma porta de entrada para novas práticas no estudo bilíngue e que pode influenciar, motivar e aperfeiçoar a qualificação bilíngue para

dentro do serviço público, além de possuir instrumentos viáveis para a elaboração transversal do pensamento sobre políticas públicas.

Observa-se que o Centro de Línguas (CLI) se constitui como um importante equipamento para o desenho cosmopolita da cidade de Fortaleza, o que lhe possibilita um desenvolvimento amparado nos movimentos local e regional, sempre em conexão com as diretrizes federativas, de modo a se integrar fortemente nas redes de relações internacionais.

Em 2011, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) assinou protocolo de intenções com a Prefeitura da cidade de Turim, Itália. O protocolo de intenções tinha como amparo as ações nas áreas de requalificação do Centro de Fortaleza e do entorno do Porto do Mucuripe, mobilidade urbana, turismo e desenvolvimento sustentável, gestão integrada de resíduos sólidos e intercâmbio de jovens. O IMPARH elaborou um convênio nos termos da Cooperação Internacional Descentralizada (CID), com a Agência de Cooperação de Entes Locais (ACEL) com sede em Turim, Itália, para executar o plano de trabalho proposto pela ACEL e pela PMF com foco no intercâmbio entre jovens de cidades da Itália e do Brasil. A ACEL é responsável pela execução do programa “100 Cidades Itália – Brasil” que tem como finalidade o fortalecimento institucional da cooperação descentralizada entre cidades da Região do Piemonte e do Brasil, tudo isso sendo coordenado pela cidade de Torino e com co-financiamento da União Europeia (UE).

Firmado o convênio entre IMPARH e ACEL, estipulou-se o período de um ano, a partir de fevereiro de 2011, tendo como objetivo principal a execução das atividades no âmbito de cooperação internacional para qualificação do serviço público e o avanço de suas políticas públicas. A parceria visava à integração das instituições signatárias na elaboração de programas, projetos e atividades culturais nas áreas de educação em direitos humanos, gestão pública, infraestrutura, saúde, cultura, inclusão social, turismo, transporte, meio ambiente e tecnologia da informação.

#### **6.4.1 Projeto “Mirando al Mundo”**

A Coordenadoria de Projetos Especiais Interinstitucional e Internacional (COPERII), a Coordenadoria de Juventude e o IMPARH tiveram atuação direta na



execução do Projeto “Mirando al Mundo” em parceria com a ACEL representada na cooperação internacional descentralizada Brasil-Itália.

O projeto define objetivos como consolidar a governança democrática dos governos locais e o fortalecimento da justiça social por meio das instituições locais e dos mecanismos de coesão social; aperfeiçoar as capacidades dos entes locais dos países parceiros no planejamento das políticas públicas e das ações que favorecem a participação, a integração, decisões e envolvimento dos grupos juvenis em diálogo com as autoridades locais; motivar a garantia dos direitos à cidadania das jovens gerações; criar condições de inclusão dos jovens nas políticas locais; incentivar a presença de uma associação mundial para o desenvolvimento, partindo do trabalho em rede das coordenações das municipalidades.

A realização do projeto “Mirando al Mundo”, na cidade de Fortaleza, possibilitou sua inclusão no processo de criação de observatórios do mundo juvenil em cidades brasileiras (Salvador, Porto Velho, Santos, Várzea Paulista e Fortaleza) com jovens da cidade de Torino, Itália. Para esse projeto, o plano de trabalho contemplava a realização de um seminário sediado em Fortaleza, no período de 1 a 5 de julho de 2011, com 20 jovens de diferentes cidades da Itália e do Brasil para intercâmbio e capacitação, com carga horária de 40h/a.

Uma equipe composta de profissionais da Coordenadoria da Juventude, de professores e técnicos do IMPARH, assim como uma equipe de profissionais italianos da ACEL compuseram um Grupo de Trabalho (GT), que atuou integrado nas ações propostas no plano de ação. As finalidades eram as seguintes: a) promover o conhecimento dos jovens de diferentes cidades italianas e brasileiras; b) incentivar os jovens a trabalhar com o tema da cultura digital; c) criar um guia de turismo a partir da perspectiva dos jovens e a realização de um filme sobre o seminário; d) implementar um *blog/site* do intercâmbio.

Dentre as atividades do seminário, destacam-se: capacitação de jovens italianos e brasileiros envolvidos no intercâmbio; apresentação de cada participante através de fotos, vídeos, histórias, *slides*; produção do guia; produção do vídeo do intercâmbio. Resultados: formação de 5 jovens italianos de diferentes cidades da província de Turim; formação de 15 jovens brasileiros de diferentes cidades como Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Salvador (BA), Santos (SP) e Varzea Paulista

(SP); elaboração de um guia digital para os jovens, expressando olhares sobre a cidade, o território (TORINO, 2011).

O IMPARH desenvolveu o papel de recepcionar, motivar e atuar como facilitador de toda a programação de atividades propostas para a realização do seminário que teve a duração de 5 (cinco) dias. Disponibilizou para o intercâmbio do seminário 5 jovens estudantes falantes da língua italiana que tiveram a oportunidade de aprimorar a conversação, a partir do curso e das oficinas com a língua nativa.

O IMPARH viabilizou a seleção de mais 5 jovens de Fortaleza engajados na discussão das políticas de juventude e garantiu o seu ingresso no seminário realizado pela cooperação entre Brasil-Itália-Fortaleza.

Como resultado, têm-se o guia digital publicado (TORINO, 2011) e a proposta para que a nova edição do projeto contemple o intercâmbio das partes. Sendo assim, o roteiro deverá optar por uma cidade de país diferente do Brasil.

#### **6.4.2 Projeto “EVCM: enfrentamento à violência contra as mulheres”**

O segundo projeto, denominado de “EVCM: enfrentamento à violência contra as mulheres”, objetivava a coleção de boas práticas e implementação de projetos-piloto em cidades brasileiras (Recife, Belo Horizonte, Contagem, Teófilo Otoni, Santos, Araraquara e Fortaleza), em parcerias com as cidades italianas de Milão, Alexandria, Collegno e Borgiallo, e das ONGs ISCOS e ConfCooperative (ENFRENTAMENTO..., 2011).

A agenda proposta em 2010 estabelece visitas dos parceiros das cidades italianas ao Município de Fortaleza. Um Grupo de Trabalho (GT) foi instalado. A PMF, por meio da Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres, acompanha a elaboração e realização de um seminário em Milão e participa juntamente com parceiros e autoridades locais de distintas cidades brasileiras e italianas. Em 2012, a realização de um seminário para capacitar gestores e atores que atuam com o tema da violência contra mulher. A capacitação para 25 servidores e funcionários. O objetivo foi a troca de experiência e o intercâmbio com demais cidades nacionais e internacionais sobre os procedimentos, normas e práticas vigentes, distintas, que podem colaborar e contribuir para o aprofundamento das formas e ações efetivas de enfrentamento à violência contra a mulher.

### **6.4.3 Projeto “Combate ao tráfico de pessoas e ao turismo sexual”**

O terceiro projeto foi dedicado ao “Combate ao tráfico de pessoas e ao turismo sexual”. Teve como focos a sensibilização da opinião pública europeia sobre as violações dos direitos humanos causadas pelo tráfico de pessoas e pelo turismo sexual, e a criação de uma rede de enfrentamento à exploração de seres humanos no âmbito do comércio do sexo, que também teve como parceiros entes públicos e instituições da sociedade civil, a saber: as cidades de Collegno (ITA), Torino (ITA), Famsi (ESP), Constanta (ROU), Rosário (ARG), Fortaleza (BR), Salvador (BR) e Guarulhos (BR); além da Frente Nacional dos Prefeitos do Brasil (FNP), Universidade de Gênova, Gruppo Abele, ISCOS, MAIS, ConfCooperative, ACEL e Cáritas Bucarest.

O projeto proposto de iniciativa da cooperação descentralizada denominada “100 Cidades para 100 Projetos Itália-Brasil”, em particular por via do trabalho de quase cinco anos, desenvolvido pela mesa temática “Direitos das Mulheres” constituído por parceiros brasileiros e italianos. O programa inclui o desenvolvimento de projetos e relações de cooperação visados à criação de parcerias estratégicas e duradouras. O projeto foi aprovado pela comissão europeia e demais parceiros signatários da proposta. As atividades desenvolvidas pelo projeto reconhecem que o tráfico e o turismo sexual são fenômenos que devem ser urgentemente enfrentados pelas autoridades locais, além de perceber a necessidade de alargar a cooperação com outros países europeus, principalmente, de espanhóis e romenos. A complexidade dos problemas diretamente envolvidos nesse fenômeno chama atenção para a especulação e a procura da prática criminosa.

O projeto tem duração de três anos, desde fevereiro de 2011. No primeiro ano se propõe a aplicação de uma pesquisa para focar, identificar as vítimas do tráfico. Os resultados devem nortear as campanhas de sensibilização específica, ligada às histórias de vida das vítimas, para comunicar de forma documentada as causas da exploração sexual. A PMF participou dos encontros realizados nas cidades que sediaram o debate com atores e entes locais, como também promoveu o debate na cidade junto aos segmentos vulneráveis ao fenômeno. Para o segundo ano, a pesquisa deve focalizar o turismo sexual e os clientes e os resultados

divulgados e burilados durante a formação dos diversos atores locais e da cooperação. Espera-se que o maior aprofundamento do fenômeno permita melhorar as ações de enfrentamento ao turismo sexual na América Latina, em particular, no Brasil, na perspectiva da Copa do Mundo de 2014. O GCOPA, por exemplo, adotou em seu programa permanente o planejamento com setores do serviço público, da prestação de serviço e o movimento comunitário. A realização de seminários para tratar de vários temas, entre eles, como enfrentar a violência e a exploração do turismo sexual de crianças e adolescentes e a prostituição de mulheres na cidade de Fortaleza. No terceiro ano, a pesquisa propõe a elaboração de análise do fenômeno com todas as vertentes apresentadas ao longo do projeto.

#### **6.4.4 Formação de Jovens em Atividades Culturais**

O projeto “Formação de Jovens em Atividades Culturais, para o Desenvolvimento do Turismo”, foi fundamental para sinalizar propositivamente e servir de referência para demais regiões brasileira e países no rol da cooperação internacional descentralizada. Foi firmada a parceria entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o Ministério do Turismo, tendo as Secretarias de Turismo e de Cultura como interfaces, o Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos (IMPARH) como órgão responsável pela execução; já ao Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte – CUCA Che Guevara, coube cessão de espaço físico, equipamento e profissionais especializados (FORTALEZA, 2011b).

O objetivo inicial era formar 300 jovens em atividades do setor turístico cultural ou relacionados, com orientação voltada ao fortalecimento da identidade artística e cultural na cidade de Fortaleza, nas áreas de Sonoplastia Cênica, Iluminação Cênica e de Ambiente, Fotografia Participativa e Organização e Produção de Grupos Culturais.

Os organizadores do projeto também receberam a missão de fortalecer a inclusão social, por meio da capacitação profissional, para que a inclusão socioeconômica e cultural dos jovens em situação de vulnerabilidade social e de exploração sexual, que residem em áreas periféricas da Cidade, fosse feita de maneira efetiva, sustentável e permanente.

Divididos em três módulos – Básico (20h/a), Específico (100 h/a) e Gestão (20 h/a) – os cursos foram elaborados para formar produtores que pudessem atender às demandas do mercado cultural em todas as suas potencialidades e não apenas em suas dimensões econômicas; promover o estudo sistemático dos elementos constitutivos do som e da música, bem como seus parâmetros e suas possibilidades de uso no contexto cenográfico; noções da técnica Pinhole; fotografia artesanal e digital; tratamento de imagem e criação de *fotolog* e *videolog*; animação em vídeo com imagens fotográficas; introdução ao fotojornalismo social; elementos da eletricidade básica e de palco; estudos de cor e luz; efeitos de iluminação, sombras e fumaça; projeto de plano, montagem e operação de luz; prática de iluminação para espetáculos cênicos; prática de iluminação para ambientes e edificações.

Quanto à metodologia, o texto original do Projeto afirmava que:

A metodologia para formação dos 300 jovens será desenvolvida nos eixos de inclusão, reflexão, participação, produção e apresentação, por meio da arte – educação e a pedagogia de Paulo Freire, com base na contextualização dos jovens do ambiente social, por meio de noções básicas de cidadania, ética, trabalho, meio ambiente, dentre outras; introduzindo-os no contexto do universo da cultura, por meio de disciplinas específicas nas áreas da Iluminação, Sonoplastia, Fotografia Participativa e Organização de Grupos Culturais, além de orientações sobre a gestão de suas carreiras, estimulando-os para o associativismo, com o propósito de formar jovens profissionais e empreendedores. (FORTALEZA, 2010b, p. 2).

Os referidos cursos tiveram como sua principal missão ratificar uma política pública do Programa Turismo Sustentável e Infância do Ministério do Turismo que vem em consonância com a Política Municipal de Turismo de Fortaleza, sendo uma de suas premissas a prevenção à exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo (FORTALEZA, 2010b).

Importante é observar que a realização do projeto citado acima procurou se desenvolver seguindo a concepção da transversalidade e mediante a integração a envolver a esfera federal e demais órgãos da Administração direta do Município, assim como órgão da Administração indireta com envolvimento prático nas políticas públicas dos temas abordados no projeto de formação.

#### **6.4.5 Curso Capacitação em Políticas Públicas**

O projeto intitulado “Curso de Capacitação em Políticas Públicas” com o objetivo geral de formar 150 delegados e conselheiros do Orçamento Participativo do Município de Fortaleza (2012), que, ao longo de 40 h/a, ampliariam suas experiências cotidianas ao entrar em contato com os conteúdos, citados no quadro 5 abaixo.

Quadro 10 – Disciplinas do Curso Capacitação em Políticas Públicas

DISCIPLINA	CONTEÚDO ESPECÍFICO	CARGA HORÁRIA
ÉTICA E CIDADANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ética e moral</li> <li>✓ Democracia e direitos sociais</li> <li>✓ Cidadania ativa</li> </ul>	8 h/a
CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Formação do Estado brasileiro</li> <li>✓ O que são e como são construídas as políticas públicas?</li> </ul>	8 h/a
LEGISLAÇÃO DA CIDADE, ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Orçamento Público Municipal e Participação;</li> <li>✓ Questão Urbana.</li> </ul>	8 h/a
MOVIMENTOS SOCIAIS E FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Movimentos sociais urbanos: história e organização;</li> <li>✓ O papel da liderança na formação do sujeito coletivo.</li> </ul>	8 h/a
MOVIMENTOS SOCIAIS, ATUALIDADES E PERSPECTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A crise da sociedade contemporânea;</li> <li>✓ Lutas locais e perspectivas históricas universais.</li> </ul>	8 h/a
<b>TOTAL</b>		<b>40h/a</b>

Fonte: Fortaleza (2012).

A metodologia aplicada tem como referências de ação a reflexão crítica, a participação, a produção de conhecimento por parte dos participantes, por meio das mais modernas técnicas pedagógicas à disposição no Brasil, associadas a processos avaliativos contínuos divididos em dois momentos: a) Fichas avaliativas: preenchidas pelos participantes dos cursos contendo perguntas que indicarão o perfil socioeconômico e cultural dos cursistas; b) relatório de vivência prática: tem como objetivo verificar as competências, o domínio teórico/prático, atitudes, pontualidade, assiduidade, espírito de equipe, iniciativa, dinamismo, criatividade, postura profissional dos cursistas (FROTALEZA, 2012).

Por se tratar de um instituto que tem como missão principal a qualificação dos servidores municipais, com apoio na elaboração e aplicação de programas que tenham como meta a modernização da gestão municipal, o IMPARH tornou-se o representante legítimo da Prefeitura Municipal de Fortaleza nos diversos encontros internacionais que têm como foco debater estratégias de ampliação da participação social nos processos de gerenciamento dos recursos públicos. Os principais

encontros foram: Cuarta Reunión de la Comisión de Asuntos de Interés Municipales; Encuentro Internacional sobre nuevas Formas de Participación Ciudadana; Encuentro Regional de Presupuesto Participativo de la RAPP con el grupo de la Comisión de Asuntos de Interés Municipal del Ministerio de Economía de la Nación Argentina, ambos promovidos pelo Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas da la Republica Aregentina; Primer Encuentro Regional de Presupuesto Participativo promovido pela Secretaria de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros da la Nación Argentina, em parceria om a Ciudad Autonoma de Mendonza na Argentina; Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) onde são debatidos modelos estratégicos de participação popular para as grandes cidades da América Latina.

Constata-se a premiação concedida por meio de OP Fortaleza 2006 pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (2006) com sede em Barcelona. A experiência dos gestores do Município com a atuação da CPP traz uma reflexão importante sobre a internacionalização como um fenômeno que influencia o desenho das políticas locais, assim como os modelos podem corresponder a realidades de outros locais. Observa-se a presença institucional do Governo de Fortaleza em Málaga para apresentar a experiência da execução do OP na Comissão da Democracia Rede URB-AL (2006).

A rede nasceu em 2001 no âmbito dos projetos de Cooperação Descentralizada do Programa URB-AL. É um espaço aberto a todas as cidades do mundo, entidades, organizações e centros de investigação que queiram conhecer, intercambiar e aplicar experiências sobre democracia participativa no âmbito local para ter mais conhecimentos sobre democracia no governo das cidades.

As ações, programas e projetos oriundos de órgãos da PMF, analisados nesta pesquisa, foram fundamentais para elucidar o recorte das políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada, de forma caracterizada, no Município de Fortaleza. Percebe-se a intersectorialidade como uma forte tendência das ações e processo de sensibilização dos segmentos das políticas públicas e da cooperação internacional descentralizada.

No quadro seguinte, destacam-se as linhas estratégicas do IMPARH por meio das dimensões que representam contextos da vida real e permitem alcançar

aspectos contributivos entre os demais órgãos da esfera pública citados neste capítulo.

Quadro 11 – Linhas Estratégicas de Órgão da Esfera Pública de Referência

ÓRGÃOS PÚBLICOS DE REFERÊNCIA	DIMENSÃO COMPLEXA	DIMENSÃO SOCIAL	DIMENSÃO AMBIENTAL	DIMENSÃO POLÍTICA	DIMENSÃO INSTITUCIONAL	DIMENSÃO ECONÔMICA	DIMENSÃO CONHECIMENTO
IMPARH	<p>Instituição que discute as políticas públicas;</p> <p>oportunidade para as pessoas;</p> <p>desenvolvimento humano e cidadania;</p> <p>progresso humano;</p> <p>desenvolvimento sustentável com inclusão social;</p> <p>qualidade de vida, construindo uma ambiente sustentável e participativo, garantindo a pluralidade por meio da governança solidária local;</p> <p>impulsionar o desenvolvimento integral</p>	<p>Desenvolvimento social humano;</p> <p>Políticas sociais;</p> <p>atividades de valorização do servidor e dos usuários;</p> <p>comunidades periféricas</p> <p>premiação anual do banco de criatividade e participação dos servidores municipais</p> <p>redução de desigualdades sociais</p> <p>agenda de comemoração de atividades festivas;</p> <p>inclusão social e a redução das desigualdades sociais</p> <p>agenda social;</p> <p>cultura, educação e desenvolvimento social;</p> <p>promover a inclusão social;</p> <p>convivência e direitos humanos;</p> <p>desenvolvimento social.</p>	<p>Membro Grupo de Trabalho (GT) que discute as questões relacionadas ao meio ambiente;</p> <p>compartilha seu espaço físico para encontros sistemáticos para discussão do desenvolvimento ambiental e sustentável, sustentabilidade</p> <p>promoção de um projeto de capacitação de Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).</p>	<p>Transparência da gestão;</p> <p>Democrático, sensível, eficiente e transparente;</p> <p>integradora, incluyente e participativa;</p> <p>com identidade, unida e participativa;</p> <p>articulação e promoção da cidadania;</p> <p>articulação e política</p> <p>democrática e participativa;</p> <p>transparência da ação governamental;</p> <p>membro de equipe que discute a política de governo, governo empreendedor.</p>	<p>Diretoria de Recursos Humanos (DRH);</p> <p>Diretoria de Cursos e Extensão</p> <p>Diretoria de Pesquisa e Projetos Estratégicos;</p> <p>agenda de gestão pública;</p> <p>equipamento administrativo de uma gestão democrática;</p> <p>modernização da gestão;</p> <p>articulação institucional;</p> <p>gestão organizacional;</p> <p>legitimidade e governabilidade.</p>	<p>Promoção econômica;</p> <p>ocupação e conhecimento;</p> <p>desenvolvimento humano e econômico;</p> <p>competitiva e atratividade</p> <p>desenvolvimento econômico e sustentável;</p> <p>oportunidade de geração de emprego;</p> <p>emprego e renda;</p> <p>promoção econômica, ocupação e conhecimento;</p> <p>apoio ao empreendedorismo;</p> <p>desenvolvimento econômico e meio ambiente;</p> <p>ciências e tecnologia e desenvolvimento econômico.</p>	<p>Centro de línguas</p> <p>Falando com a comunidade</p> <p>plantão gramatical</p> <p>instrumentais de línguas estrangeiras</p> <p>difusora do conhecimento</p> <p>Universidade Aberta do Brasil (UAB)</p> <p>Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);</p> <p>Escola Municipal de Administração Pública (ESMAP);</p> <p>Biblioteca de Gestão Pública;</p> <p>cidade da luz, terra da luz.</p>

Fonte: Dados da pesquisa.



O quadro acima expressa os resultados nas dimensões complexa, social, ambiental, política, institucional, econômica e do conhecimento. Para cada dimensão identificada, soma-se o registro de conteúdos extraídos da categorização segundo a fundamentação teórica, dos documentos oficiais e linhas estratégicas do IMPARH.

Os resultados obtidos apontam o IMPARH como órgão que reúne uma série de elementos que lhe configuram legítima participação, além de sua atuação como ente de desenvolvimento com um papel catalizador, promotor, mobilizador e partícipe da experiência da cooperação internacional descentralizada no Município de Fortaleza.

Os projetos e programas citados neste capítulo são partes de um conjunto de experiências e práticas tendidas para o aprimoramento do desenho e o fortalecimento das políticas públicas forjadas numa múltipla dimensão, a considerar os sistemas complexos que residem no centro de todas as relações no mundo natural. Foi sob a luz da Teoria da Complexidade e da análise de conteúdo que se buscou enveredar pelas extremidades do campo temático das políticas públicas e da cooperação internacional, ao vislumbrar um modelo embrionário na conjugação do pensamento aberto, abrangente e flexível, que aceita e compreende as mudanças inerentes à realidade, que influenciam os processos de formação, organização e planejamento. As categorizações elencadas na fundamentação teórica foi de grande relevância no desenvolvimento da pesquisa, pois fortaleceram o pensamento crítico sobre a invisibilidade dos supostos sujeitos beneficiários das políticas públicas e possíveis destinatários das mudanças e ações transformadoras. Mostrou-se um exercício necessário, um desafio para outro modelo, contudo, um amálgama que impulsiona o pensamento e a pesquisa para um lugar de excelência em busca da ciência e do conhecimento que se aproximem cada vez mais da utopia humana.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A internacionalização é uma realidade que se expande a cada dia, portanto, os seus efeitos estão na Economia e na Política e são capazes de trazer benefícios nos mais diversos âmbitos da Administração Pública, seja pelo eixo das organizações e instituições internacionais, seja pelo eixo dos próprios governos não centrais. A cooperação Internacional Descentralizada (CID) flexibiliza maior abertura para os estados e municípios que deixam de focar somente o âmbito nacional, e, com isso, passa a ganhar mais autonomia.

Trata-se de um fenômeno com capacidade e abrangência em diversificadas áreas da gestão pública, portanto, faz-se necessária a elaboração de políticas públicas cada vez mais atualizadas com os dilemas vivenciados pelos municípios. As políticas públicas com recorte na cooperação internacional podem ser forjadas para contribuir no processo em que se deve qualificar e fortalecer a institucionalização das relações internacionais.

Denota-se que, a despeito do esforço e da procura de alguns entes que buscam ingresso na cooperação internacional, a ausência ou insuficiência de diálogo tem consequências na política e no longo caminho que ela percorre, quer seja pela desinformação de muitos, quer seja pela dificuldade de executar planos, programas e projetos. Há uma diluição das informações antes de serem devidamente absorvidas pela Administração Pública. Os pequenos municípios (até 50 mil habitantes), que representam 90% da realidade brasileira, são geralmente excluídos do processo de internacionalização.

Este ensaio possibilitou observar a comparência de entes da esfera pública local configurados na cooperação internacional descentralizada na cidade de Fortaleza, e também observou uma tímida constituição de diálogos identificados no viés intersetorial e da transversalidade nas áreas e ambientes da esfera pública local. O IMPARH, como um órgão público da esfera municipal, autarquia atuante e notadamente reconhecido pela Municipalidade, por meio dos serviços que oferta, também ganha notoriedade como ente da esfera pública que procura desenvolver as suas competências e segue uma agenda de parceria permanente com a Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Nos últimos anos, contribuiu na perspectiva clara de intensificar o seu papel como agente catalisador de novas práticas na busca de atingir a excelência do serviço público. O IMPARH também se integra ao processo de internacionalização das políticas públicas na cidade de Fortaleza e desenvolve o papel de animar, incentivar, comunicar, recepcionar e realizar intercâmbios, promover fóruns e encontros nacionais e internacionais, bem como participar desses eventos que visam a debater as dificuldades vivenciadas pelos munícipes que experimentam realidades adversas e bastante complexas no meio social, econômico, político, ambiental e educacional, entre outros.

Pressupõe-se que o IMPARH, como uma instituição de formação e capacitação, tenha como missão primordial ser a porta de entrada para o serviço público. A sua participação na internacionalização das políticas públicas se faz por cumprir importante papel por meio de suas competências e habilidades nas diversas realidades da gestão pública municipal de Fortaleza. Acompanha e opina na elaboração e execução das políticas públicas que buscam responder aos problemas relacionados à qualidade de vida e à conquista da cidadania, como a capital de um dos estados mais pobres do Brasil.

A cidade de Fortaleza, na última década, viveu momentos de muita efervescência. O desdobramento de políticas públicas pendidas para as áreas de cultura, gênero, juventude, mulheres e da participação popular contribuiu para a execução de uma agenda social que movimentou gestores e lideranças populares da Cidade. A existência de uma rede ativa de colaboradores e parceiros consegue ensaiar uma conectividade necessária para se forjar a participação popular. Há um grande esforço no sentido da elaboração de uma agenda comum entre parceiros e cooperados que se estabelece, principalmente, com os órgãos da Gestão Pública Municipal, com entes locais e demais entes da esfera pública. A cooperação requer um esforço redobrado e sistemático para garantir a troca de experiências, os benefícios mútuos que possam advir da cooperação internacional descentralizada.

A realização deste experimento de cariz acadêmico *stricto sensu* trouxe vários ensinamentos que, provavelmente, são profícuos para aprofundar o conhecimento e aplicá-lo em áreas da gestão, do serviço público e das políticas públicas.,

Possibilita importantes reflexões sobre a mudança de paradigma entre o comportamento de gestores herdeiros de práticas arraigadas na centralização das decisões e das escolhas que impactam na vida do coletivo, e a radicalidade da construção coletiva, participativa e aberta ao dinâmico desenho da caminhada arrostada pela humanidade ao extenso da sua história.

A Teoria da Complexidade foi satisfatória para se compreender alguns dilemas gerados pelos temas pactuados e consequentes ao modelo de cooperação internacional adotado. A referida teoria confere à análise de conteúdo um instrumento científico que se aplica a uma evidência documentária.

Dessa maneira, a categorização da revisão de literatura, das linhas estratégicas do IMPARH como órgão da esfera pública de referência, o documental e a coleta de dados, favoreceram e contribuíram para a análise de conteúdo que exprime os seguintes resultados.

1. A julgar pelos documentos oficiais, é possível identificar o papel do IMPARH, como ente público - a sua desenvoltura ao desempenhar um papel estratégico consonante ao modelo de Cooperação Internacional Descentralizada (CID), modelo que foi adotado no Município de Fortaleza. Considerando que o papel do IMPARH segue e movimenta-se entre a feição das políticas públicas na perspectiva da cooperação internacional descentralizada, sua forte presença, como ente cooperado, permite desenvolver instrumentos agregadores. A sua visível integração passa a contribuir com o desenvolvimento substantivo sustentável, que exige qualidade na evolução do discurso e pode se materializar em ações efetivas. Compreende-se que o IMPARH é um elo de forte significados e elaborações discursivas que qualificam o seu papel de ente integrado às políticas públicas e à cooperação internacional descentralizada. Ele anima, comunica, recepciona, realiza intercâmbios, promove fóruns e encontros nacionais e internacionais e participa desses eventos que visam a debater as dificuldades vivenciadas pelo cidadão.

2. As linhas estratégicas dos órgãos da esfera pública de referência sinalizaram importantes pistas, por onde se fazem perceber os aspectos constitutivos e contributivos na perspectiva da cooperação internacional descentralizada. São aspectos importantes que dizem respeito ao exercício compartilhado que alimenta e fortalece o modelo que se pretende aplicar. Considera-se que as políticas públicas com recorte na cooperação internacional

descentralizada têm uma tendência a ter um maior amparo entre os entes e parceiros envolvidos. Percebe-se que, ao se constituírem, por meio de uma ação permanente, em dasalinho e aberta, permitem que se apreenda mais sobre as distintas modalidades de cooperação. Com efeito, passam a contribuir como agregadoras das boas práticas e apontam caminhos possíveis de trilhar com a finalidade de exercitar a cooperação. Outro aspecto a se destacar é o da participação dos colaboradores e parceiros na cooperação. A disposição dos parceiros, em geral, esbarra no conjunto de orientação técnico-orçamentária que não se consolida na prática e termina inviabilizando as garantias de permanência de programas e projetos oriundos da cooperação internacional descentralizada. São imensas as dificuldades que põem em risco uma maior participação dos colaboradores e entes comuns. A indiferença e a não participação de alguns atores encontra justificativa numa cultura arraigada e alimentada por fortes resquícios de práticas centralizadoras, o que tende a predominar na esfera pública - o corporativismo, o sentimento de autossuficiência e a resistência de encarar novos ambientes. Imagina-se que a superação dessas condições reais do ambiente e da esfera pública, inevitavelmente, precisa ser repensada na expectativa da sustentabilidade das relações e dos meios possíveis de admitir um novo paradigma.

3 As características da complexidade, que há no fenômeno da cooperação internacional descentralizada, evidenciam-se a partir dos resultados da categorização aplicada na revisão de literatura, em especial, nos marcos do estudo das políticas públicas e a cooperação internacional descentralizada. Constata-se que há um diálogo consequente com os fundamentos da Teoria da Complexidade por permitir meios para superar desafios como a religação dos saberes, reagrupar fatos e valores e incentivar novas modalidades de pensar. São fatos de evidências documentárias que, visados e revisados, oferecem segurança satisfatória para identificação da natureza complexa dos conteúdos analisados na pesquisa. Constata-se que o IMPARH tem na sua natureza características complexas, pois trata de saberes e agrega uma conjunção de dimensões que o submetem a uma forte consonância em busca da formação e qualificação adequadas para um melhor exercício na construção de cidadania plena.

4 A intersetorialidade e a transversalidade são resultados de uma forte tendência observada na relação e no desenvolvimento entre os órgãos citados na pesquisa no capítulo sobre a

modernização nos ambientes da esfera pública. Estão listados nos distintos projetos de cooperação internacional. Vale salientar que tanto o IMPARH como os demais órgãos investigados não representam sequer 1/5 do corpo funcional da PMF. Por outro lado, a valorização e qualificação dos quadros da gestão municipal passam a merecer esse destaque. Acredita-se que a experiência apreendida por esses gestores, parceiros e atores, de fato, possa sinalizar como um diferencial entre tantos outros desafios inerentes à gestão pública. Considera-se que o acolhimento e absorção de agendas conjuntas, o acompanhamento e a elaboração de relatórios, assim como movimentos de sensibilização e articulação entre atores e parceiros envolvidos, direta ou indiretamente, marcaram uma etapa de ressignificação de como fazer a gestão, mesmo que, em meio ao que já se faz cotidianamente e para além das restrições e dos olhares congelados. 5 A internacionalização nas políticas públicas da gestão municipal de Fortaleza tem como principal relevância introduzir a Cidade no debate mundial e nos circuitos e redes nacionais e internacionais voltados para o compartilhamento e a troca de experiências e intercâmbios em diferentes eixos da cultura dos povos. Importante é ressaltar que a internacionalização das políticas públicas permite maior aprofundamento das diversas experiências vivenciadas pela comunidade internacional e parece aproximar cada vez mais as realidades, mesmo respeitando as suas especificidades, fragilidades e potencialidades.

As limitações do trabalho se deram por fatores como a escassez de literatura sobre o tema da cooperação internacional descentralizada e a insuficiência de autores dedicados ao tema da cooperação internacional. A escolha da análise por linhas estratégicas demandou muita atenção, pois estas representam um feixe de derivações da categorização da fundamentação de todo o referencial teórico que se cruzam com o objeto de pesquisa. Há dificuldade para identificar os mecanismos da política de cooperação e compreender que a ausência de elementos não é suficiente para negar a existência das iniciativas e ações voltadas para a internacionalização das políticas públicas. Importante é evidenciar que o aspecto metafórico das linhas estratégicas, considerado estimulante com sinergia suficiente para nortear as políticas públicas, não se configura de modo algum como a resposta definitiva para o problema de pesquisa.

Outra delimitação corresponde à utilização das páginas eletrônicas oficiais dos órgãos e instituições burilados na pesquisa. Os dados ali encontrados evidenciam uma ausência da materialidade dos resultados. Parte dos seus conteúdos desatualizados e, por isso, se optou por dados secundários.

De qualquer maneira, os questionamentos levantados e discutidos nesta Dissertação não têm a pretensão de se esgotarem neste trabalho e podem suscitar novas pesquisas. Em suma, há um rico universo correspondente ao tema da internacionalização e, certamente, merecerá outros olhares que venham a contribuir para responder às inquietações que lhes são provenientes e peculiares.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992. p. 22.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.
- BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. A pesquisa científica: a coleta de dados. *In*: \_\_\_\_\_. **Fundamentos da metodologia científica**: um guia para iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000. Cap. 7, p. 89-100.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-Modernidade**. Local: Jorge Zahar Editor, 1998.
- BERMAN, Marshal. **Tudo o que é sólido desmancha no ar**: a aventura da Modernidade. São Paulo: Companhia das letras, 1986.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. **Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do sistema Nacional de Cultura**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Relações Exteriores. **Embaixadas e Consulados**. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/embaxadas-e-consulados](http://www.itamaraty.gov.br/embaxadas-e-consulados)>. Acesso em: 7 ago. 2010a.
- BRASIL. Ministério da Relações Exteriores. **Temas multilaterais**. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/](http://www.itamaraty.gov.br/)>. Acesso em: 7 ago. 2010b.
- BRESCIANI, Maria Stella. **Londres e Paris no Século XIX**: o espetáculo da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- BRIGADÃO, Clovis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil**: estados e municípios. Rio de Janeiro: Grama, 2005.
- CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da Modernidade. São Paulo: EDUSP, 1998.
- CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE E ESPORTE, CHE GUEVARA. **Relatório final de Atividades**. Fortaleza, 2012.



CEZÁRIO, Gustavo; ANDRADE, Mariana. **A cooperação descentralizada no Brasil**. Disponível em: <[www.observ-ocd.org/temp/libreria-198.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-198.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2010.

COMISSÃO DE DEMOCRACIA DA REDE URB-AL. **Notícias e atualidades**. 2006. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Decentralized Co-operation. Objectives and Methods**. Bruxelles, 1992.

COMPARATO, Fabio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CORBIN, Alain. **O Segredo do Indivíduo**. In: PEROT, Michele (Org.). História da vida privada: da Revolução Francesa à Primeira Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. v. 4.

CORNEJO ALVAREZ, A. **Complejidad y caos: guía para la administración del siglo XXI**. [S. L.: s. n.], 2004.

DINIZ, Eli (Org.) **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.

ELIAS, Nobert. **O processo civilizador: uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1990.

ELIAS, Nobert. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.

ELMORE, Richard F. Organizational models of social program implementation. **Public Policy**, v. 26, n. 2, p. 31-68, 1978.

FIORI, José Luiz. **O Consenso de Washington**. Rio de Janeiro: 1996. Mimeo.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 14, p. 278-288, out./dez. 1984.

FLORIANI, D. Ciências em trânsito, objetos complexos: práticas e discursos socioambientais. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 65-80, jan./jun. 2006.

FORTALEZA. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos. **Projeto Copa 2014**. Fortaleza: outubro de 2010a.

FORTALEZA. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos. **Plano de Trabalho: Curso (Capacitação em Políticas Públicas)**. Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos. **Programa de modernização**: documento de referência. Fortaleza, 2011a

FORTALEZA. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos. **Relatório final de pesquisa por amostragem do perfil dos alunos do Centro de Línguas do IMPARH**. Fortaleza, 2011c

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Contrato de Empréstimo celebrado entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Fortaleza, 2010b. Mimeo.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Lei nº 8.608 de 26 de dezembro de 2001. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, 2001.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Retratos da Fortaleza Jovem**. Fortaleza, 2010c.

FORTALEZA. Secretaria de Cultura. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos. **Projeto Formação de Jovens em Atividades Culturais Para o Desenvolvimento do Turismo**. Fortaleza, 2011b. Mimeo.

FORTALEZA. Secretaria de Cultura. **Lei complementar 0054 de 28 de dezembro de 2007**. Fortaleza, 2007.

FORTALEZA. **Tráfico de mulheres no contexto da exploração sexual**: cenários luso-brasileiros. 2008. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em: 30 maio 2012.

GALLICCHIO, E. El desarrollo económico local em América Latina: estratégia económico o de construcción de capital social. *In*: SEMINÁRIO GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO, 2004, Montivideo. **Anais...** Montevideo: Clach, 2003. p. 1-20

GIDDENS, Anthony. **As consequências da Modernidade**. São Paulo: ENESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

GIL, A. C. Como classificar as pesquisas. *In*: \_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2002. Cap. 4, p. 41-57.

HABERMAS, J. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1968.

HAFTECK, Pierre. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping. **Public Administration Development**, v. 24, n. 4, p. 333-345, 2003.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **The policy orientation**. Strathclyde: University of Strathclyde, 1981.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização, 2002.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; APOSTOLOVA, Maria. **A Cooperação Internacional na Política Brasileira de Desenvolvimento**. São Paulo: ABONG; Rio de Janeiro: Núcleo de Animação Terra e Democracia, 1995.

KAUCHAKJE, S. Participação social no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 1, n. 2, p. 159-176, 2002. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao/edicao02.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

KHUN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

KROPF, Simone Petraglia. Os construtores da cidade: o discurso dos engenheiros sobre o Rio de Janeiro no final do século XIX e início do século XX. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, São Paulo, n. 16, p. 179-187, 1996.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Ciência e conhecimento científico. *In*: \_\_\_\_\_. **Fundamentos da metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. Cap. 4, p. 111-131.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo, o Poder de Celebrar Tratados dos Governos Não-Centrais**. 2002. Tese (Curso de Altos Estudos) – Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, Brasília, 2002.

LIBÂNEO, J. B. Estudo de um tema ou de uma tese. *In*: \_\_\_\_\_. **Introdução à vida intelectual**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002. Cap. 11, p. 197-218.

LIPOVETSKY, Gilles. **A Era do vazio**: ensaios sobre o individualismo contemporâneo. São Paulo: Manole, 2005.

MARIOTTI, H. **As paixões do ego**: complexidade, política e solidariedade. São Paulo: Palas Athena, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 49.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Atualização do direito dos tratados. *In*: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. v. 1, p.133-206.

MORIN, E. A religação dos saberes: o desafio do século XXI . *In*: \_\_\_\_\_. **Jornadas temáticas idealizadas e dirigidas por Edgar Morin**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 588.

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

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

MORIN, E. **Para sair do século XX**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. 361p.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Orçamento participativo**: a experiência de Fortaleza. 2006. Disponível em: <<http://http://www.oidp.net/inici/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

ORTIZ, Renato. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PAQUIN, Stéphane. **Quebec and Canada in the new century**: new dynamics, new opportunities. Queens University, 2003. Disponível em: <http://www.queensu.ca/iigr/conf/Arch/03/03-1/3.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2011.

RICHARDSON, R. J. *et al.* Análise de conteúdo. *In*: \_\_\_\_\_. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Cortez Editora, 1986.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n.4, p.1015-1033, 2008.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Marco jurídico para a cooperação internacional**. São Paulo: FNP, 2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42.

SANCHEZ, Cano Javier. **Contexto General**: la acción internacional de las autoridades locales. Contenido del Módulo 1 del Curso de Formación on-line “Especialista en Cooperación Descentralizada Europa-América Latina. Cataluña: Universidade de Catalunya, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal, Lei Nº 14.471, de julho de 2007**. São Paulo, 207. Disponível em: <[http://pt.wikisource.org/wiki/Lei\\_Municipal\\_de\\_S%C3%A3o\\_Paulo\\_14471\\_de\\_2007](http://pt.wikisource.org/wiki/Lei_Municipal_de_S%C3%A3o_Paulo_14471_de_2007)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

SARAIVA, Henrique; FERRARESI, Elizabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006.

THOENIG, Jean-Claude. L’analyse de politeique publiques. *In*: grawitz, Madeleine; LECA, Jean. **Traitéde science politique v. 4**: politeiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. 7.

TORINO-Fortaleza A/R: lo scambio giovanile. 2011. Disponível em: <[www.youtube.com/watch?v=jSOSOj7uG40&feature=share](http://www.youtube.com/watch?v=jSOSOj7uG40&feature=share)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

ENFRENTAMENTO à violência contra a mulher. 2011. Disponível em: <[www.provincia.torino.gov.it/europa/file-storage/download/cooperazione/evcm\\_maggio\\_2011/n.27%20Relatório%20de%20s%C3%ADntese%20EVCM.pdt](http://www.provincia.torino.gov.it/europa/file-storage/download/cooperazione/evcm_maggio_2011/n.27%20Relatório%20de%20s%C3%ADntese%20EVCM.pdt)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

UNCHS, Walclac. **City to city cooperation**: Issues arising from experience. Nairobi, Kenya, 2001.

VERNE, Julio. **Paris no Século XX**. São Paulo: Ática, 1995.

WAHRLICH, Beatriz M. De Souza. Evolução das ciências administrativas na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v.13,n.1,p.31-38, jan./mar. 1979.

YIN, R. K. Introdução. *In*: \_\_\_\_\_. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994. Cap. 1. p. 19-38.

ZAPATA, Garesché Eugene (Ed.). **Fortaleciendo Juntos la Democracia Local**: Cooperación de la Región Ile-de-France para la profesionalización de los gobiernos locales da América Latina. México: Consejo Regional Ile-de-France y el Observatorio de Cambios em América Latina, 2006.