

O monitoramento de agendas estratégicas no PPA 2012-2015



Brazilian government multiannual plan 2012-2015 (PPA 2012-2015) strategic monitoring

Antônio Paulo Barêa Coutinho <paulo-coutinho@bol.com.br>
Analista de Planejamento e Orçamento. Brasília, Brasil.

José Celso Pereira Cardoso Jr. <zcelsojr@gmail.com>
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Brasília, Brasil.

1. Introdução

O monitoramento estratégico do Plano Plurianual 2012-2015 do governo federal apresenta um caráter específico, peculiar, expresso em sua denominação. Estratégico, aqui, implica o reconhecimento, antes de tudo, das relações de complexidade (complementaridade ou antagonismos), entre praticamente todos os programas previstos no PPA 2012-2015, e da necessidade de abordagens transversais que deem conta dessas relações. Se é impossível planejar e fazer opções de políticas públicas considerando uma extensa rede de interdependências simultâneas (“tudo depende de tudo”), também não é razoável supor que as melhores decisões virão desconsiderando-se as complexidades evidentes que se inscrevem entre as bordas e miolos das políticas nos campos, por exemplo, da produção industrial e agrícola de larga escala e da conservação ambiental, do desenvolvimento social e do equilíbrio fiscal, das políticas de alargamento do mercado e consumo interno e do desenvolvimento da cultura, educação e saúde sãs e saudáveis.¹

Foram vários os esforços feitos até aqui pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de consolidar estratégias para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada a parâmetros como a necessidade de uma visão

1 Como forma de exemplificar o referencial teórico básico que fundamenta a abordagem geral deste texto, ver, no Anexo, alguns conceitos-chave do paradigma da complexidade, na visão ali resenhada de Edgar Morin.

ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos, logísticos, as entregas previstas etc. O meio básico de ação é a fomentação de ambientes de diálogo que permitam entendimentos comuns, além do esclarecimento sobre as demandas e as necessidades atuais dos executores das políticas e as restrições percebidas. Tais ambientes permitem, apesar de não garantirem, a formação de consensos, o que pode proporcionar soluções efetivas, especialmente porque compartilhadas.

São muitos os prejuízos que o insulamento burocrático, prática recorrente em menor ou maior grau, pode trazer à boa execução das políticas públicas, impedindo que se alcancem os sucessos que esperamos, muitos dos quais aferíveis em nossa vida cotidiana: razoável mobilidade urbana; acesso aos serviços de saúde pública de boa qualidade; número adequado de creches para cuidar dos filhos de mães trabalhadoras etc. Insulamentos que dão vez a monólogos, alguns eivados de razões metodológicas, técnicas, se acreditamos neles. Contra as medidas autorreferidas, devemos perguntar: como seria possível garantir efetividade nas políticas públicas, em meio às desigualdades ainda existentes em nosso país, sem construção insistente de uma atividade pública orientada pelo diálogo, interno ao governo e com a sociedade, garantido pela participação social na vida das políticas públicas, em todos seus ciclos e momentos? Dessa constatação, uma aposta dialógica, surgiu essa perspectiva de monitoramento, por isso chamado de estratégico.

As atuais propostas de recortes estratégicos para o monitoramento do PPA 2012-2015 procuram refletir, ainda que parcialmente, as complexidades inerentes ao planejamento governamental em nosso país, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, exigindo acordos para a coordenação de políticas entre União, estados e municípios, que favoreçam arranjos e pactos federativos, alguns ainda a serem estabelecidos.

Entre os principais objetivos do monitoramento estratégico, expressos neste texto, apresentamos algumas ações da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), na forma de um guia que possa orientar esforços semelhantes. Além disso, apresentamos e comentamos algumas iniciativas em diversas áreas –políticas públicas, pesquisas científicas etc. – que possam servir de exemplo e estímulo para a construção de ambientes dialógicos para o desenho e a implementação de políticas públicas. Algumas conclusões, necessariamente provisórias, seguem após a apresentação do que foi indicado acima.

Procuramos alargar a discussão e, consoante à própria descrição do que é monitoramento estratégico, fazer deste texto um instrumento que favoreça o diálogo. Isso poderá ser alcançado, esperamos que o seja, através de: 1) apresentação de elementos para um guia de monitoramento estratégico; 2) textos e exemplos que nos auxiliem a continuar os esforços da SPI e outros semelhantes em outros órgãos; e 3) comentários sobre a situação vivida hoje com alguns programas do governo federal e suas articulações no registro de monitoramento estratégico. Registramos que nosso esforço também pode ser visto, de modo especial, como um convite para que o monitoramento implique, ele mesmo, a construção permanente de instrumentos que reforcem a democracia brasileira.

2. Elementos para um guia do monitoramento estratégico

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende de requisitos e condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. Além dessas, depende também de requisitos não menos importantes de ordem institucional e técnica, dentre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais instrumentos seguem, desde então, em contínuo processo de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento, mas de todos os demais Ministérios e Secretarias da Presidência da República, Órgãos de Controle e Instâncias de Participação Social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento tem realizado esforços no sentido de alinhar e capacitar suas diversas Secretarias, e respectivos quadros técnicos, com o intuito de institucionalizar - por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos - alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.

No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extrai alguns elementos centrais ao monitoramento do Plano:

- flexibilidade para dialogar com a estratégia de implementação de cada programa temático;
- ênfase nas metas prioritárias;
- responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal;
- articulação federativa; e
- participação social.

Os objetivos estratégicos acima explicitados conferem sentido um tanto diferente ao entendimento comum que em geral se tem acerca da atividade de monitoramento. Em outras palavras,

parte-se da premissa segundo a qual monitoramento não é um fim em si mesmo, nem tampouco se confunde, apenas, com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental dessas ações, ou ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada.

Ao contrário, a atividade de monitoramento perseguida pelo Ministério do Planejamento inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa - por suposto - a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo. Esta afirmação mostra-se factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e capaz de registros em várias dimensões. Tais dimensões guardam estreita relação com o que podemos apreender de intensos debates acadêmicos e metodológicos que acontecem nas últimas décadas, referentes aos domínios do “multidisciplinar”, “interdisciplinar” e “transdisciplinar”.

Sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agregue valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir:²

- conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, e
- informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

Com esse entendimento, o Monitoramento Estratégico das ações de governo ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população.

2 Para aprofundamento dos termos mencionados, ver texto complementar a este, contendo a visão geral da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015.



15

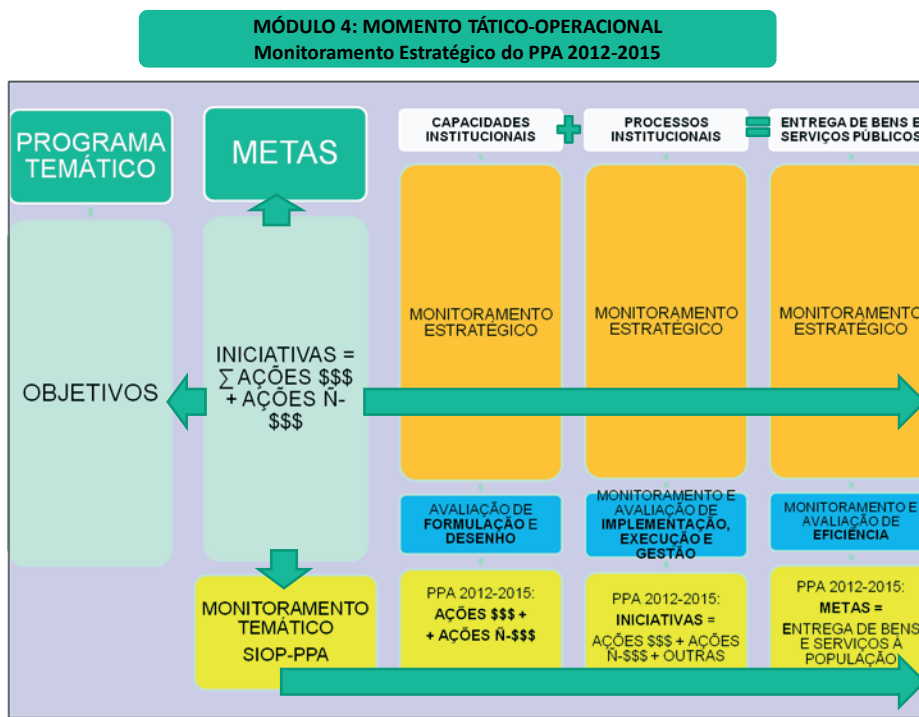
Nesse caminho, algumas armadilhas devem ser identificadas e evitadas, para que não se perca de vista o objetivo principal desta atividade de monitoramento, que consiste em servir de plataforma de apoio direto e efetivo à implementação das políticas públicas. Para tanto, escopo e linguagem do monitoramento precisam estar claros, ser de fácil compreensão, minimizando o linguajar técnico-gerencial que em geral tende a distanciar tais metodologias de sua aplicação a casos concretos. A implementação deve ser entendida como etapa rica em insumos para a constante adequação da política pública.

3. Momento Tático-Operacional: Plataforma de Harmonização de Informações

O guia deverá fornecer suporte metodológico à organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão das políticas públicas, em termos de:

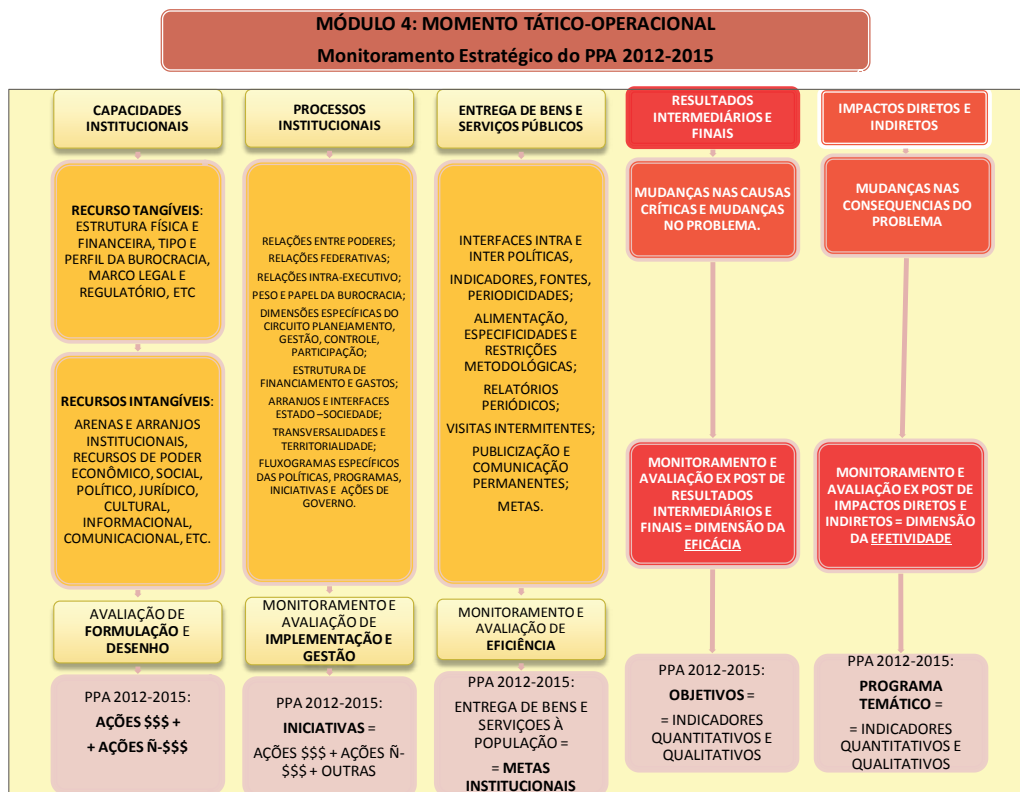
- Capacidades organizacionais: ativos ou recursos tangíveis e intangíveis necessários às políticas;
- Fluxos e processos institucionais: estratégias ou procedimentos por meio dos quais as políticas efetivamente se processam e se implementam; e

- Entregas de bens e serviços à sociedade: produtos (físicos ou não), monetários, normativos ou institucionais, efetivamente entregues a indivíduos, famílias, empresas etc., por meio do Estado, através de seu arco amplo de políticas públicas.



Tão importante quanto criar bases comparáveis de informação a partir de categorias centrais para compreensão e desenvolvimento das políticas, é manter o caráter flexível da ferramenta, reconhecendo e valorizando a diversidade e complexidade dos cenários e do próprio arranjo institucional em cada caso concreto. Por isso, pela proposta metodológica aqui sugerida criam-se condições para análise e comparação (intertemporal e/ou intersetorial) das políticas públicas, mas de tal proposta não se deve extrair a percepção de que por meio dela se geram informações prontas e acabadas. Nesse sentido, é fundamental utilizar a plataforma metodológica para organizar informações a partir de bases comparáveis e interpretá-las com critérios de abertura, tolerância e rigor.

A proposta de trabalho que segue está baseada, portanto, em uma ferramenta auxiliar para a estruturação do conhecimento sobre diversos assuntos passíveis de serem abordados no monitoramento. Para essa finalidade, foi concebida plataforma com informações variadas e complementares, mas que possibilita análises comparativas a respeito de aspectos estruturantes à execução dos programas e agendas de governo, o que por sua vez ajuda a organizar, de maneira prática, o perfil da situação atual de cada política, fornecendo um guia prático de ação para enfrentamento ou mesmo resolução de problemas identificados.



Conforme já ressaltado, não se pretende estabelecer estruturação rígida da informação, mas sim um modelo inicial que possa ser continuamente aperfeiçoado e adaptado à realidade de cada política. Os campos estruturantes dizem respeito aos seguintes blocos de conhecimento:

3.1 - Capacidades Organizacionais

Recursos Tangíveis: Informa os recursos evidentes, visíveis e concretos presentes em cada política que podem ser quantitativamente mensurados, como orçamento, pessoal e estrutura física.

- Estrutura física e financeira do objeto sob M&A: i) Localizar em que ministério/secretaria está baseado o programa ou agenda, e nos níveis subnacionais quais são os órgãos que fazem parte da rede; ii) Identificar a logística a serviço do programa ou agenda, tais como estrutura física móvel e imóvel, sistemas de informação, etc.
- Tipo e perfil da estrutura de pessoal (RH) envolvido: i) Especificar a relação de trabalho predominante na política: CLT - empregado público, RJU - servidor público, contratação indireta, explicitando em qual nível e sob qual predominância (OSCIPs, terceirização, etc); ii) Escolaridade da força de trabalho: básico, médio, superior, pós-graduação; iii) Qualificar a estrutura de

pessoal: carreiras perenes, bem ou mal remuneradas, bem ou mal qualificadas, em situação de conflito ou cooperação com outras carreiras semelhantes, com alta ou baixa aderência à política (percentual de DAS 4, 5 e 6 ocupados por servidores de carreira), com ou sem mecanismo de controle social da burocracia, etc.

- Marco legal e regulatório: i) Avaliar a institucionalidade associada ao programa e identificar os diplomas legais relativos ao assunto, especificando os instrumentos que normatizam a política, mencionando lacunas normativas existentes que tenham impacto na estruturação e implementação da política.

Recursos Intangíveis: Identifica os valores e o capital simbólico que incidem sobre o programa. O objetivo é captar e tratar as relações imateriais envolvidas na agenda, tais como a percepção dos atores, da sociedade, questões comportamentais e comunicacionais.

- Arena e arranjo institucional: Identifica espaços de contato e inter-relação entre atores e a forma utilizada para operar (execução direta ou descentralizada, tipo de instrumento utilizado, participação da sociedade civil, se há ou não sistema estruturado de políticas públicas).
- Tipo e perfil dos recursos econômicos, sociais, políticos, jurídicos, culturais, informacionais, comunicacionais, simbólicos envolvidos.
- Questões relativas às redes existentes: i) Os atores: são numerosos ou poucos, participam efetivamente das tomadas de decisão na rede, têm interesses majoritariamente coincidentes ou conflitantes, interagem de forma intensa ou fluída, provêm apenas do governo federal ou também de entes subnacionais, do setor privado e da sociedade civil; ii) As normas ou procedimentos que norteiam a atuação dos atores na rede: são formais ou informais, são conhecidas por todos, são reconhecidas por todos, algum ator predomina no processo de estruturação da agenda da rede, os processos que ocorrem no interior da rede são transparentes, todas as informações disponíveis na rede são levadas em consideração nas tomadas de decisão, a coordenação da rede facilita as relações entre os atores na busca de um objetivo comum; iii) Tipologia da estruturação da rede: quanto à distribuição de poder (concentração, fragmentação), quanto ao tipo de conflito (dominação, competição), quanto ao tipo de barganha (assimétrica, simétrica), quanto ao mecanismo de cooperação (hierárquico, horizontal).
- Qual a proporção de recursos orçamentários e não orçamentários na implementação da política?
- Qual o peso do alinhamento político entre os entes para o sucesso do programa ou agenda?

- A população local beneficiada participa/participou da construção da política por meio de consultas públicas, grupos de trabalho, conselhos, associações ou não houve participação?

3.2 - Processos Institucionais

- Fluxogramas específicos das políticas, programas, iniciativas e ações de governo sob M&A: Identificar o caminho percorrido pela política em sua implementação, com atenção às estruturas organizacionais que dedicam-se ao programa/agenda.
- Relações entre Poderes: i) Relação Executivo - Legislativo: apontar lacuna legislativa que dificulta a implementação, e relacionar as matérias associadas ao programa e agenda em trâmite no Parlamento; ii) Relação Executivo - Judiciário: identificar o tratamento que o Judiciário (jurisprudência) tem conferido às principais questões envolvendo o programa ou agenda, com atenção à judicialização das políticas; iii) Relação Legislativo - Judiciário: apontar omissões legislativas e conflitos.
- Caracterizar as emendas parlamentares ao orçamento (peso relativo) e a dominância no parlamento quanto ao teor da legislação pertinente ao caso.
- Classificar a institucionalização da política como: i) Inovação - quando cria novas regras e/ou ambientes de implementação; ii) Incremental - quando promove alterações em estruturas já existentes; iii) Coordenação - quando existe esforço de reestruturação para formar grupos de trabalho, comitês interministeriais ou câmaras temáticas; iv) Relações exteriores - relaciona-se com acordos, resoluções, decisões ou convenções e desdobra-se em ações específicas para sua operacionalização.
- Relações Federativas: Identificar os tipos de relação possíveis no contexto da política: i) Coordenação federal; ii) Coordenação compartilhada; iii) Financiamento federal; iv) Receitas vinculadas; v) Competência constitucional de cada ente.
- Relações Intra-executivo: hierarquia, disciplina, missão; tipo e grau de cooperação e/ou conflito intersetorial. Existe um grupo destacado no executivo federal que coordena de forma predominante as ações da política? A forma é a de: i) Grupo de trabalho; ii) Câmaras; iii) Conselhos; iv) Outros. Existe missão/tarefa explícita em vigor sob responsabilidade de algum dos atores/fórum participantes da agenda? Quais são os principais pontos de convergência e divergência na agenda? Quais são seus atores e a motivação para os acordos/desacordos?
- Peso e papel da burocracia: i) Identificar carreiras especializadas e grau de meritocracia para a área; ii) Identificar demandas de estruturação ou fortalecimento das carreiras de cada área; iii) Identificar o percentual de ocupação de cargos DAS 4, 5 e 6 por servidores de carreira e por

pessoas não vinculadas diretamente ao Estado (cotas políticas); iv) Identificar conflito ou cooperação entre carreiras.

- Dimensões específicas do circuito planejamento, gestão, controle, participação em cada caso: tipo e peso dos diversos instrumentos de articulação intersetorial e interfederativa.
- Estrutura de financiamento e gastos: i) grau de progressividade ou regressividade da arrecadação X grau de redistributividade do gasto; ii) identificar o financiamento da política nas receitas públicas por meio da análise das fontes orçamentárias; iii) relacionar a execução das políticas com as desigualdades regionais e o público alvo, e relatar o possível caráter redistributivo da política.
- Arranjos e interfaces Estado – Sociedade: i) Identificar as instâncias atuantes de participação social na política, especificando se estas se apresentam na forma de: conselhos de direito (deliberativos ou consultivos), conferências, ouvidorias, audiências públicas, grupos de pressão, mesas de diálogo, outras formas.
- Transversalidades e territorialidades: i) explicitar a relação dos programas e agendas com as políticas transversais; ii) decompor o público-alvo das políticas; iii) decompor a política no território; iv) correlacionar a agenda com as políticas setoriais transversais, como por exemplo: gênero, raça, idosos, índios, criança e adolescente, pessoa com deficiência etc.; v) correlacionar as agendas com a devida territorialização dos esforços, através do georeferenciamento da oferta de bens e serviços da política.

3.3 - Entregas de Bens e Serviços à População

- Interfaces intra e inter políticas: identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade (indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações, etc.) pelas ações de governo monitoradas.
- Identificar: i) Na própria política: Os órgãos executores cujas interrelações são necessárias para a entrega de cada um dos bens e serviços concebidos na política em análise; ii) Na relação com outras agendas: aquelas que apresentam interfaces com a política em análise, bem como as áreas de intersecção detectadas (ex.: projeto de uma das agendas que revele possíveis sinergias ou interferências negativas para ambas as partes).
- Indicadores, fontes e periodicidades: i) elencar as informações utilizadas para a aferição do impacto da agenda, bem como a fonte e a periodicidade de apuração dos mesmos; ii) alimentação, especificidades e restrições metodológicas; iii) atores responsáveis pela captação dos dados e identificação das áreas com dificuldades na obtenção das informações; iv) alterações

no formato da planilha pela inclusão ou supressão de campos quando isso fizer sentido devido às especificidades da política.

- Relatórios periódicos: i) Identificar documentos que avaliam os programas e agendas internos ao governo federal, Ministérios, Organismos e Associações Internacionais, Estados, Municípios, Organizações da Sociedade Civil, Universidades públicas e privadas, Mídia, etc. ii) estruturar relatórios tempestivos sobre a situação da política com resumo incremental do estágio alcançado.
- Visitas intermitentes: Planejar e relatar visitas a campo em áreas sensíveis da política, com o intuito de avaliar a realidade local por meio de entrevistas com os diversos atores relacionados com a implementação da política, incluindo a própria população interessada ou beneficiária.
- Plano de Comunicação: i) Desenvolver instrumentos de comunicação dos resultados para os âmbitos governo e a população; ii) Definir formas de publicização e comunicação permanentes com atores diretos, parceiros e sociedade em geral.

4. Experiências (embrionárias) de Monitoramento Estratégico do PPA 2012-2015

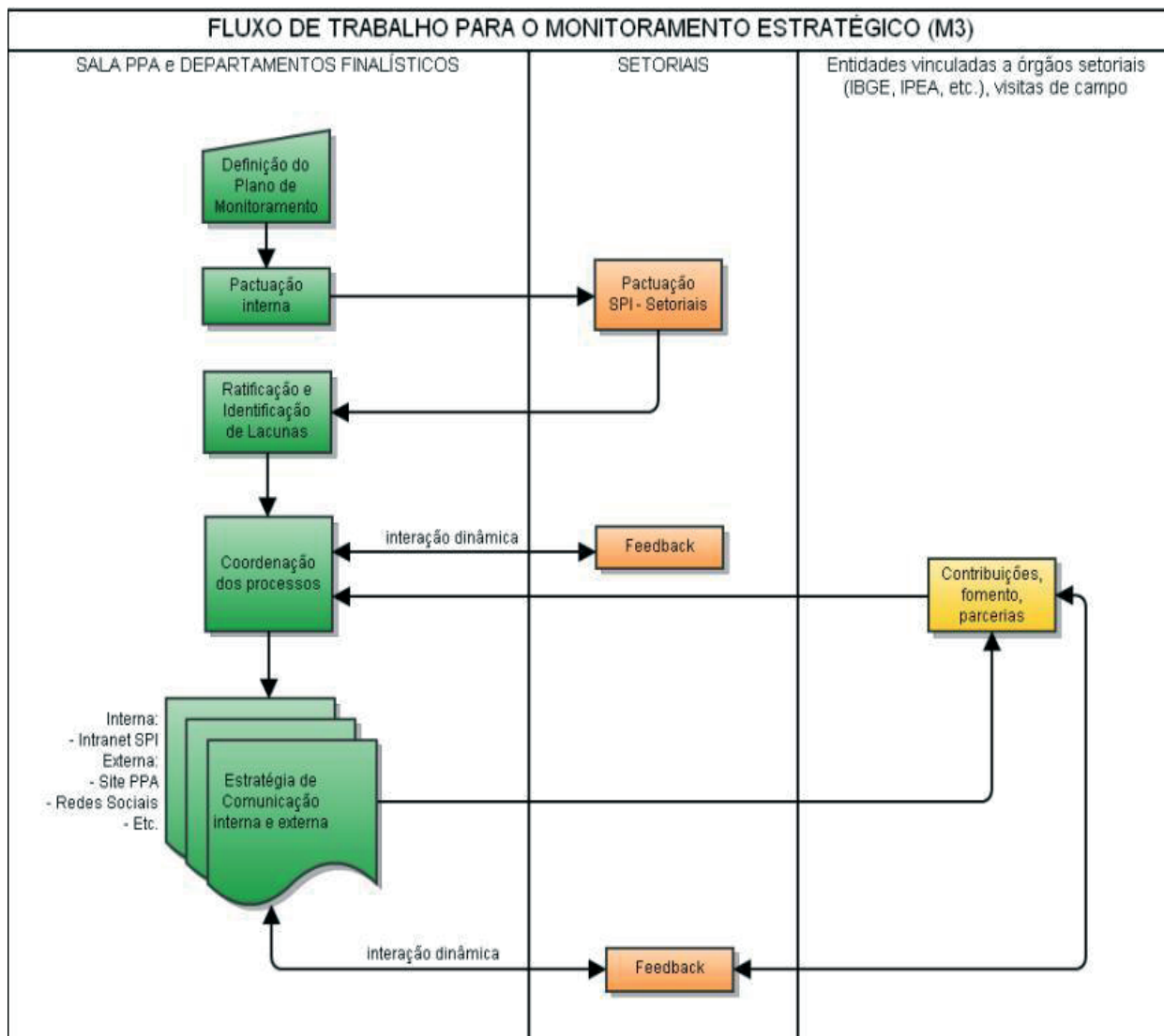
Entre os Programas do PPA, seus recortes e outras agendas que têm ali um espelhamento, as experiências da SPI, ainda em seu início, são as seguintes:

- **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec):** criado pelo Governo Federal em 2011, tem o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. O acompanhamento propõe-se a acompanhar o desenvolvimento da política dedicada ao ensino profissional e tecnológico no país, que está passando por mudança profunda em seu arranjo institucional, em resposta à forte demanda por mão de obra especializada. Merece particular atenção o perfil da demanda pelos cursos, os estudos relativos a essa demanda (participação social, audiências etc) e a efetiva conclusão dos cursos por parte dos alunos, além de outros temas relevantes.
- **Gestão de Riscos e Resposta a Desastres:** neste programa importa monitorar, especialmente, a capacidade de articulação interinstitucional, especialmente a pactuação federativa necessária ao êxito das ações previstas.
- **Mudanças Climáticas:** metas de alcance nacional e mundial fazem parte dos compromissos e políticas dessa agenda. Para serem monitoradas e alcançadas, demandam grande esforço de coordenação interinstitucional e constante revisão das políticas, especialmente quanto à sua implementação. Os esforços capitaneados pelo Ministério do Meio Ambiente têm na dimensão

estratégica do monitoramento do PPA 2012-2015 um importante aliado, especialmente neste momento de revisão do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

- **Plano Safra da Pesca e Aquicultura:** o seu monitoramento instiga articulação interna ao Ministério do Planejamento, para tentar viabilizar recursos orçamentários, de planejamento, de recursos humanos e de levantamento de dados básicos para a aquicultura brasileira. O objetivo é poder colaborar com o Ministério da Pesca e Aquicultura no fortalecimento das atividades por que responde, especialmente no tocante à expansão da produção aquícola brasileira.
- **Agenda Água:** está em construção, com a Agência Nacional de Águas, instrumentos para o estudo da coordenação das políticas afins com o tema.

O FLUXO DE TRABALHO, SUAS CONEXÕES EM REDE



Este esquema acima espelha os esforços para o monitoramento estratégico, e tem como característica principal, explícita na imagem, sua característica de rede. Uma rede incessante de diálogos e construção constante de conhecimentos não poderia ser diferente. Os planos de monitoramento são definidos internamente ao Ministério do Planejamento e depois são feitas consultas aos órgãos setoriais; eis o primeiro passo. Em todo caso, vale lembrar que o esquema, ou modelo, de uma estratégia como essa não pode ser rígida e, assim, algumas demandas externas ao Ministério do Planejamento podem iniciar um processo de monitoramento estratégico. O objetivo final é construir um diálogo constante, para atender as necessidades de informações e análises tempestivas para colaborar com a implementação de políticas públicas e sua compreensão.

Interessante contribuição relativa a esse tema foi trazida por Koldo Echebarria Ariznabarreta, no VI Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, em 2001, que procura apontar algumas respostas às dificuldades (patologias) do ambiente burocrático público. Aqui nos interessa esse processo especialmente no que se refere às limitações na produção de informações relevantes para o monitoramento das políticas públicas.

Em primeiro lugar, é preciso responder a algumas das “patologias” da cultura burocrática, como:

- Falta de apoio ao esforço global: como conseqüência de sua especialização, as organizações burocráticas tendem a fragmentar sua atividade em compartimentos estanques; as relações com os outros departamentos dão-se em termos de competências e conflitos; os incentivos à cooperação são escassos. Assim, cada cultura tende a construir uma espécie de subcultura própria, que muitas vezes torna-se pouco compreensível para outras divisões do trabalho burocrático. É preciso fazer com que as informações ganhem fluxo entre essas diferentes unidades.
- Há uma reduzida capacidade de inovação na cultura burocrática, em parte pelos motivos expressos acima. Além disso, a cultura burocrática favorece a adesão rígida às normas existentes e promove sua continuidade no tempo; e há, não raro, penalizações dos esforços para que seja alterada a rotina. O excesso de formalização dos comportamentos e dos procedimentos normativos resulta em que se torna necessário reunir uma imensa quantidade de energia para que se alcance mudanças mínimas. A ênfase acaba por cair sobre os esforços que evitam os erros – com toda sorte de controle, razoáveis ou não – e, assim, os riscos são desencorajados, favorecendo comportamentos inibidos frente às necessidades de mudança.
- Insuficiente socialização. O fato de as responsabilidades serem distribuídas de modo impessoal prejudica a identificação com os esforços necessários à mudança, tanto com aqueles que pertencem ao mesmo ambiente de trabalho quanto com aqueles de outros órgãos. As decisões tendem a concentrar-se de modo exclusivo nas linhas de comando hierárquicas. Sob procedimentos formais e rotineiros, os interessados externos aos processos decisórios passam a ser vistos como sujeitos abstratos, o que impede a construção de diálogos e ambientes interativos e colaborativos.

Como resposta necessária para enfrentar a situação acima descrita, é feito um apelo à transversalidade, que o esquema dos fluxos na construção do monitoramento estratégico procura retratar.

A necessidade de coordenação viria, ainda seguindo Ariznabarreta:

- Em primeiro lugar, vem da interdependência, ou seja, de que unidades de uma mesma organização ou de organizações diferentes compartilhem um mesmo ambiente de trabalho, o que se dá pelo fato de atuarem sobre a mesma realidade externa, ou segmento populacional; ou porque trocam recursos (materiais e imateriais), ou, ainda, compartilham objetivos gerais na implementação de suas políticas. É importante reconhecer que há diferentes níveis de interdependência, que gerarão diferentes necessidades de coordenação. Uma interdependência bilateral, por exemplo, é bastante diferente de uma multilateral, entre numerosas unidades; elas têm necessidades bastante distintas de coordenação.
- Em segundo lugar, a interdependência, enquanto fator que exige coordenação, depende de uma constatação da necessidade de que a coordenação aconteça. Se houver uma espécie de “déficit de percepção” quanto a isso, haverá dificuldades. Infelizmente, esse déficit de percepção é freqüente. É preciso reforçar a capacidade de compreensão do ambiente de trabalho, de seu entorno e de suas relações, para estabelecer a possibilidade da coordenação.
- Em terceiro lugar, a existência de diversos graus de interdependência entre unidades organizativas e suas especificidades nos obrigam a pensar em termos de alternativas e possibilidades de coordenação apropriadas a um determinado caso, evitando que sejamos atraídos por soluções ideais e universais. Em outras palavras, a coordenação está sujeita a contingências, o que está afinado com a estratégia do monitoramento estratégico do PPA quanto define seus temas: “cada caso é um caso”.
- Em quarto lugar, é necessário que a escolha de um sistema de coordenação, de acordo com um critério de contingência, esteja sujeita a uma avaliação de seus custos e benefícios. Aqui se trata de uma avaliação empírica, apoiada nas necessidades de coordenação derivadas do grau de interdependência reconhecido. Esta consideração é uma advertência contra a tentação tipicamente burocrática de pressupor mais interdependência que a realmente existente, recorrendo a mecanismos hierárquicos de coordenação (supervisão direta ou estandarização de procedimentos), com custos e benefícios não adequadamente avaliados. Além da ineficácia das soluções verticais em entornos complexos e dinâmicos, não deveríamos duvidar que a coordenação se faz muito mais custosa – em gasto de tempo e em outros recursos como a atualização dos comandos diretivos ou o processamento de informação – na medida em que se hierarquiza e se formaliza.

O exercício da transversalidade que está exposto nos argumentos anteriores expressa uma reação crítica frente à coordenação burocrática. O monitoramento estratégico do PPA 2012-2015 procura

também oferecer alternativas às restrições apresentadas, construindo espaços para a transversalidade e a tomada de decisões que incorpore diferentes experiências no campo das políticas públicas.

5. Considerações Finais

A articulação de políticas públicas, e sua coordenação em todos os momentos ao longo do ciclo que vai da formulação à implementação, da avaliação à retroalimentação etc., é possivelmente o maior desafio enfrentado hoje pelos governos nacionais. São inúmeras as consequências que o sucesso ou o fracasso de uma política pública, além dos fatores externos ao país, podem acarretar. E, geralmente, não é fácil indicar claramente quais foram as causas que levaram à determinada mudança observada.

Ainda que a experiência de monitoramento estratégico, tal qual explicitada nesse artigo, esteja em seu estágio embrionário e ainda careça de resultados expressivos, julgamos relevante trazê-la à discussão, sobretudo porque se trata de um experimento governamental em busca afirmação e de institucionalização.

Dentre as restrições mais visíveis à coordenação de políticas públicas e à compreensão de que sua implementação implica arranjos intergovernamentais complexos com órgãos responsáveis por outras políticas, está a ausência ou precariedade de diálogos interinstitucionais em ambientes colaborativos.

Além disso, é imprescindível a existência de trabalhos em rede, em que muitas políticas concorrem para um mesmo resultado, e também que os supostos beneficiários das políticas participem de sua implementação e da avaliação de seus resultados, de preferência a tempo de corrigir algumas distorções que possam ser verificadas.

Outra importante questão de sucesso ou fracasso de uma política pública em nosso país está associada à articulação *federativa*. Importantes políticas, como aquelas nos âmbitos da educação, saúde, assistência social e segurança pública, por exemplo, exigem a solidez de pactos federativos bem estabelecidos. Usualmente, no processo de construção de políticas públicas, há *blindagens burocráticas* (insulamentos), de inspiração tecnocrática, que podem dificultar a formulação de políticas que teriam boas chances de ter uma implementação efetiva. Se agentes participantes que deveriam ser ouvidos não o são, há riscos de distorções e pouca qualidade das informações que poderiam alterar a situação.

Há, ainda, baixa institucionalização neste tipo de iniciativa de monitoramento estratégico, aliada a alta fragmentação dos instrumentos de monitoramento nos órgãos governamentais. Dependemos, hoje, de reforço em nossa cultura democrática, contra uma cultura que, por séculos, instalou-se em nossos governos, posicionando a sociedade civil, por vezes, como uma espécie de adversária, ou objeto de tutela governamental.

Ainda assim, há determinados níveis em que pode ser vislumbrada a possibilidade de um monitoramento de tipo estratégico, atento à existência simultânea de várias políticas, e de suas possíveis complementaridades que deveriam ser reforçadas, ou conflitos, que poderiam ser minimizados.

É imprescindível que o monitoramento estratégico seja o mais flexível possível, e respeite as particularidades de cada política ou conjunto de políticas. É necessária também a construção de sistemas de informação adequados, pois um dos entraves a qualquer processo de monitoramento é a dificuldade de se obter informações precisas e estruturadas. Tal restrição não é apenas setorial, atinge também os órgãos centrais de planejamento.

As condições materiais dadas ao planejamento também precisam ser revistas. Em países como o Brasil, de grande extensão territorial, muitas diversidades e desigualdades, é muito importante que os técnicos governamentais dedicados ao planejamento tenham acesso e possam vivenciar ao menos parte dessa realidade. É impossível imaginar um planejamento de boa qualidade, feito apenas de análises elaboradas preponderantemente dentro dos escritórios governamentais. É preciso vivência e diálogo em circuitos externos ao âmbito das atividades de governo.

Na “Agenda para o novo ciclo de desenvolvimento”, documento de 2010 elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, em sua página 25, temos o seguinte:

“A diversidade é o ativo mais valioso para o pleno desenvolvimento brasileiro. Com dimensões continentais e população plural, trata-se de uma realidade na qual não cabe solução única. É preciso flexibilidade, abertura e diálogo para que o Brasil se encontre consigo mesmo, na sua diversidade cultural, étnica e regional, e no enorme potencial que deriva desta riqueza.”

E prossegue, na página 28:

“O modelo a ser consolidado se ancora nesta parceria estratégica entre o setor público, com suas funções de regulação, controle, planejamento e articulação, e o setor privado, mobilizado para assumir a liderança dos grandes projetos, principal veículo dos investimentos. O aperfeiçoamento do Estado para cumprir seu papel passa pelo reforço da capacidade de planejamento e de diálogo e concertação, para que os objetivos de longo prazo sejam definidos de maneira compartilhada e que aumente a confiança de todos no futuro do País.”

E, na página 30, como parte do tópico Desafios do Estado democrático e indutor do desenvolvimento, no tema: Aperfeiçoar a gestão pública, temos esta seguinte orientação:

“Garantir a capacidade dos governos para atuação em temas transversais, como juventude, promoção da igualdade de gênero e raça e direitos humanos, e de coordenação e gestão integrada de políticas e estruturação dos sistemas como educação, saúde, assistência social, segurança pública, ciência, tecnologia e inovação.”

Acreditamos que as passagens acima, tomadas em conjunto, respondem às principais questões e desafios lançados à perspectiva de um monitoramento estratégico, da maneira como procuramos construir. O que não poderá ser feito isoladamente, pelos motivos que foram expressos neste texto.

Referências bibliográficas

ARIZNABARRETA, KOLDO E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad em la gestión pública. VI Congreso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Buenos Aires, 5-9 Novembro, 2001. BID / Harvard University. A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina. São Paulo: Ed. Campus, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.; GARNIER, L.; OSZLAK, O.; PRZEWORSKI, A. Política y Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica; CLAD, 2004.

CARDOSO JR., J. C. (org). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 4, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org). Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 5, Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. (org). Gestão Pública e Desenvolvimento. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 6, Ipea, 2011.

CASSIOLATO, M. M. & GUERESI, S. Como Elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Nota Técnica n. 06, Ipea, 2010.

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Brasília: Relatórios de Observação, CDES, 2007-2010.

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Relatórios de Observação, CDES, 2007-2010.

CHELIMSKY, E. & SHADISH, W. (Eds). Evaluation for the 21st Century: a handbook. EUA: Sage Publications, 1997.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento) & BM (Banco Mundial). Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: informe nacional – Brasil. Caracas, Venezuela; Washington, EUA: CLAD, BM, 2007.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento) & BM (Banco Mundial). Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países. Caracas, Venezuela; Washington, EUA: CLAD, BM, 2007.

COSTA, F. L. Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CUNHA, C. G. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, mimeo, 2006.

DAGNINO, R. et alli. Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Ed. Cabral Universitária, 2002.

- DROR, Y. A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.
- ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009.
- ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília: Enap, 2009.
- FARIA, C. A. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: RBCS, vol. 20, n. 59, 2005.
- FIANI, R. Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011
- FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. Belo Horizonte: análise e Conjuntura, 1986.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: PPP, n. 21, Ipea, 2000.
- GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. Brasília: mimeo, Ipea, 2011.
- GARCIA, R. C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Brasília: Texto para Discussão n. 776, Ipea, 2001.
- HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (orgs). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009.
- HUERTAS, F. O Método PES: entrevista com Matus. São Paulo: Fundap, 1996.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Projeto Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, Relatório Técnico a cargo de Pedro Luiz Barros Silva & Nilson do Rosário Costa, Cooperação Técnica BID-Ipea, 2002.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Brasília: Projeto Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, Relatório Técnico a cargo de Ricardo Toledo Silva, Cooperação Técnica BID-Ipea, 2002.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2009.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R. S. (orgs). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- MARTINS, P. E. & PIERANTI, O. P. (orgs). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- MATUS, C. Política, Planejamento e Governo. Brasília: Ipea, 1996.
- MATUS, C. Teoria do Jogo Social. São Paulo: Fundap, 2005.
- MELO, M. A. Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Plano Plurianual 2004-2007: relatório de avaliação. Brasília: SPI, MPOG, 2008.

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Plano Plurianual 2012-2015: mensagem presidencial. Brasília: SPI, MPOG, 2011.

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011: avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI, MPOG, 2009.

NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucinal y desempeño econômico. México: Fondo de Econômica, 1993.

PETERS, G. & PIERRE, J. (orgs). Administração Pública: coletânea. São Paulo: Ed. Unesp; Brasilia: Enap, 2010.

PETERS, G. La Política de la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1999 (original em inglês de 1995).

PETERS, G. *Managing horizontal government*: the politics of coordination. Canadian Centre for Management Development. January, 1998.

PIRES, R. (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7, Ipea, 2011.

QUEIROZ, A. A. Por Dentro do Governo: como funciona a máquina pública. Brasília: Diap, 2009.

REZENDE, F. C. Porque Falham as Reformas Administrativas? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

RIBEIRO, S. M. Governança Democrática e Viés Técnico da Burocracia Brasileira. Asunción, Paraguai: XVI Congresso del CLAD, 2011.

VÁSQUEZ, J. M. & ORTEGÓN, E. Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe. Santiago do Chile: Ilpes, 2006.

ANEXO

Apresentação sintética dos conceitos-chave do pensamento de Edgar Morin

Extraído e disponível em: <http://30anos.ipiaget.org/complexidade-valores-educacao-futuro-edgar-morin/programa/conferencistas/edgar-morin/conceitos-chave.htm> . Acesso em 14/03/2013.

A crise do paradigma da simplificação

A reflexão epistemológica de Edgar Morin parte do diagnóstico da crise daquilo a que chama o «Paradigma da Simplificação», ou seja, o modelo de produção, organização, validação e transmissão do saber que esteve na base dos prodigiosos avanços das ciências e da tecnologia dos últimos 300 anos.

Os princípios e as regras desse paradigma, que foram, no essencial, enunciados no século XVII, não se restringem à ciência. De fato, estruturam o modelo de pensamento que conforma a visão de mundo e a própria organização daquelas que se designam por sociedades desenvolvidas.

Em grande parte, através da escola, os princípios e as regras desse paradigma foram – e continuam a ser – assumidos como uma «segunda natureza» – isto é, como o único modo possível de conceber o real e de ordenar a ação sobre o mundo.

Mesmo quando não são expressamente enunciados ou conscientemente assumidos, o princípio da não contradição, as concepções lineares de tempo e de causalidade, da validação empírica do conhecimento, da divisão dos problemas em questões mais simples, informam não apenas a ciência, mas também a organização do trabalho e a visão de mundo dos homens e mulheres «comuns».

Liberta dos impasses das grandes questões metafísicas, a ciência progride através da separação dos problemas e da divisão em disciplinas com objetos delimitados. O sistema de ensino reproduz esse modelo disciplinar e induz os alunos, desde cedo, à escolha entre áreas “vocacionais”. A economia desenvolve-se através da divisão do trabalho e da especialização.

Se tudo isto traz enormes progressos, conduz também àquilo a que Morin chama uma «hiperespecialização» cujos custos são, a diversos níveis, dramáticos.

Excessivamente especializadas, as ciências deixam de ser capazes de comunicar entre si, e a imensidão de saberes que produzem deixam de poder ser integrados em visões globais da realidade. Assim, as ciências naturais produzem todos os dias novos e espantosos conhecimentos, mas não os conseguem ordenar às suas grandes questões originais: As ciências sociais procuram imitá-las na

especialização e nos métodos e, nesse processo, esquecem-se da sua pergunta fundamental: o que é o humano?

A escola negligencia a formação integral e não prepara os alunos para mais tarde enfrentarem o imprevisto e a mudança.

A especialização do trabalho fecha cada vez mais os indivíduos em áreas restritas de competência e induz o desinteresse cívico e a ignorância (sob a forma das «ideias feitas») acerca de outras dimensões da vida individual e coletiva.

Tudo isto produz aquilo a que Morin chama a «inteligência cega», isto é, um conhecimento sem consciência de si mesmo e incapaz de gerar uma visão global da realidade.

A gravidade dessa «cegueira» é que se constituiu numa ameaça para a sobrevivência da humanidade e para a preservação dos equilíbrios naturais. Assim, a ciência e a tecnologia, que tantos benefícios produziram, tornaram-se também em agentes do perigo da eliminação global da humanidade, seja através das armas de destruição massiva, seja através da possível ruptura do ecossistema planetário.

A situação é ainda mais difícil porque «cabeças feitas» segundo o paradigma da simplificação dificilmente podem posicionar-se num ponto de vista a partir do qual seja possível alterar este estado de coisas. (Assim, é apenas normal que aqueles que assumem funções de responsabilidade global, não tenham –aparentemente para grande espanto de alguns – a «visão estratégica» ou a «capacidade de liderança» para vencer as crises e superar as ameaças que decorrem do próprio modelo de pensamento e de desenvolvimento de que eles mesmos são um produto).

A emergência do Paradigma da Complexidade

Para Edgar Morin, torna-se claro que é preciso opor ao paradigma da simplificação uma nova forma de pensar que seja capaz de apreender a complexidade do real.

Ainda que trate esse tema em diversos textos, é na sua obra maior, *O Método* (seis volumes, publicados entre 1977 e 2004), que Morin apresenta sistematicamente o novo paradigma da complexidade que, como diz «emerge» por entre as fissuras do pensamento simplificador ainda dominante.

É na evolução da própria ciência que Morin encontra as mais claras evidências da falência da simplificação e da emergência desse novo paradigma: a microfísica depara-se com fenômenos inexplicáveis a partir do princípio da contradição e mostra que não é possível separar a ação do sujeito da produção de conhecimento, a astronomia põe em causa a noção de temporalidade linear, a biologia e as novas ciências da informação e da computação evidenciam que os fenômenos de que se ocupam não podem ser reduzidos a relações de causalidade eficiente, as ciências sociais e humanas deba-

tem-se com impossibilidade da redução dos acontecimentos históricos a leis e com as dificuldades de lidar com fenômenos como a ação a partir de métodos quantitativos.

Por toda a parte, são postas em causa as concepções tradicionais de objetividade, de lei científica, de determinação causal e as próprias barreiras disciplinares das ciências. Num aparente paradoxo, é afinal o desenvolvimento da ciência simplificadora que mostra que a realidade é demasiado complexa para ser compreendida e explicada pelo paradigma da simplificação.

A partir de uma impressionante informação sobre diversos campos da ciência, da recuperação de questões e ensinamento da filosofia e, sobretudo, de um notável trabalho de organização de elementos aparentemente sem relação entre si, Morin procura aclarar os princípios e o método de uma nova forma de pensar cientificamente o real e de acolher a sua complexidade.

A complexidade: os conceitos-chave de «dialógica» e a «recursividade»

O desafio da complexidade clarifica-se: trata-se de ser capaz de pensar o real como um todo e não de o reduzir arbitrariamente a elementos redutores; trata-se de apreender o real na sua unidade e multiplicidade ou, como diz Morin, na sua «unitas multiplex» em lugar de insistir em retalhá-lo em partes; trata-se de saber pensar o imprevisível, o circular, o recursivo, ou seja, o que escapa às concepções tradicionais de determinação causal e de tempo linear; trata-se de quebrar definitivamente as barreiras disciplinares e de construir uma ciência pluridimensional e transdisciplinar.

Mas importa, antes do mais, esclarecer a lógica do novo modelo de ciência que ainda se anuncia confusamente.

É assim que Morin formula os conceitos-chave de **dialógica** e **recursividade**. Por oposição ao princípio da não-contradição a **dialógica** é «a unidade complexa entre duas lógicas, entidades ou substâncias complementares, concorrentes e antagônicas que se alimentam uma da outra, se completam, mas também se opõem e combatem.» (*O Método*, vol.5)

Pensar dialogicamente é compreender que a realidade se constitui, modifica, destrói e regenera a partir de princípios e forças contrárias (por exemplo, todos os fenômenos e sistemas naturais ou humanos obedecem a uma ordem que foi produzida a partir de uma desordem inicial que, por sua vez, resultou da destruição de uma ordem anterior – ordem e desordem não podem ser pensadas separadas, mas como um par que na sua relação dialógica produz as infinitas configurações e modificações do real).

Por oposição ao princípio determinista da causalidade linear (todos os fenômenos têm uma causa e são, por isso, explicáveis em relações particulares de causa-efeito; numa relação de causalidade particular há fenômenos determináveis como causa e fenômenos determináveis como efeitos, sem que essa relação se possa inverter: A é causa de B. B pode ser causa de C, AB podem ser causa de D,

mas B não pode ser causa de A, C causa de B, D causa de AB) é preciso pensar a **recursividade** ou, seja, a possibilidade de a causa agir sobre o efeito e de o efeito agir sobre a causa.

São exemplos de aplicação deste conceito difícil para os nossos hábitos de pensamento, a concepção de relações complexas, como as organismo/meio ou indivíduo/sociedade como relações recursivas em lugar de persistir, por exemplo, na estéril discussão sobre se são os indivíduos que produzem a sociedade ou se é esta que produz o indivíduo.

Pensados recursivamente, um conceito como o de adaptação permite pensar iterativamente a relação organismo/meio; um conceito como o de socialização designa a dupla ação do indivíduo sobre a sociedade e da sociedade sobre o indivíduo.