

Teoria da Ação Social e Abordagem Interpretativa: uma proposta de modelo para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental

Autoria: Patrícia Aparecida Ferreira, Edgard Alencar, José Roberto Pereira

Resumo: Diversos modelos conceituais têm sido utilizados para referenciar a análise de políticas públicas, entre os quais se destaca a abordagem de processo que designa a política pública como um ciclo formado por três fases: formulação, implementação e avaliação. Essas fases não devem ser compreendidas de modo linear, pelo contrário, representam um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado, Sociedade e Mercado. Sob este ponto de vista, instrumentos devem ser elaborados com intuito de propiciar informações relevantes para a análise de políticas públicas. Neste sentido, torna-se necessário conjugar esforços na tentativa de que as concepções de realidade dos diversos atores sociais sejam consideradas, em especial as dos atores locais, pois esses podem apresentar informações relevantes para a análise de políticas públicas que visem, por exemplo, o desenvolvimento regional. Além do mais, isso corrobora com a idéia de que o desenvolvimento deve ser estruturado a partir de uma lógica endógena, que alie, de forma integrada, as dimensões social, ambiental, econômica e política. Dessa forma, propõe-se nesse trabalho a elaboração de um modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica procedimental, que contemple o conhecimento dos grupos de atores sociais que estarão envolvidos com as estratégias de desenvolvimento, sejam como beneficiários, planejadores, implementadores ou até mesmo avaliadores. Ressalta-se que esta proposta de modelo fundamenta-se nos pressupostos teóricos e metodológicos de uma pesquisa empírica a respeito dos fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas. Como fundamentos teóricos foram utilizadas a abordagem interpretativa e a teoria da ação social, segundo as vertentes da sociologia compreensiva de Weber, estrutura da ação social de Parsons, teoria da estruturação de Giddens e prática social de Bourdieu. Quanto a metodologia foi utilizada a *grounded theory* combinada com a análise de significado. O modelo proposto foi delineado em cinco fases: esquema geral de interpretação; processo de orientação; categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes; fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas; implementação. Acredita-se que este modelo possa ser aplicado em outras realidades e que as suas principais contribuições decorrem da necessidade de incluir o saber local no processo de análise de políticas e de que as proposições para formulação e avaliação de políticas não podem ser pensadas apenas no âmbito dos fatores que explicam a estrutura. O comportamento do indivíduo também deve ser incorporado, pois pode incluir elementos que atuem também como favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade.

1 Introdução

O termo desenvolvimento, nos últimos cinquenta anos, alcançou no campo dos estudos sociais, políticos e econômicos uma singularidade histórica, sendo intensamente discutido no espaço acadêmico, por meio da associação com as esferas local, regional, industrial, sustentável, setorial e territorial. Independente da conjugação que se faça do estudo sobre desenvolvimento a uma destas esferas verifica-se que muitas das discussões são permeadas pelo debate de políticas públicas, uma vez que estas se caracterizam como um dos principais instrumentos ou estratégias responsáveis pelo desenvolvimento.

O estudo de políticas públicas abrange diversos modelos conceituais - institucional, de processo, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e sistêmico - que, segundo Dye (2009), se originam de diferentes abordagens que, a princípio, não foram formuladas com a finalidade de estudar a política pública, mas que oferecem um caminho de reflexão. Na verdade, esses modelos visam simplificar e esclarecer as idéias sobre políticas públicas; identificar aspectos importantes de questões político-sociais; focalizar nas características da vida política; direcionar esforços para compreender melhor tais políticas, sugerindo o que é importante e o que não é importante; propor explicações e prever suas conseqüências.

Dentre os modelos conceituais que envolvem o estudo sobre políticas públicas, destaca-se o modelo de processo que percebe a política pública como um ciclo clássico fundamentado em três fases político-administrativa: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). Há uma notória preocupação de acadêmicos e gestores públicos em descrever ou aplicar de forma sucessiva as fases que conformam esse ciclo como um quadro de referência para a análise de política sob a ótica procedimental, administrativa e racional. Ao considerar este ciclo como uma forma de análise de políticas, o pesquisador ou o gestor público também deve ter consciência de que aspectos de diferentes naturezas poderão ser verificados de forma clara ou oculta na sua utilização. Sob esta perspectiva, acredita-se que análise de política como um ciclo deve ser permeada por questões transversais como: participação social, descentralização e alinhamento entre saber técnico e saber local. O ciclo, portanto, deve ser compreendido como uma construção política e social, no qual tais políticas não seguem um processo linear e contínuo. Pelo contrário, é um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado, Sociedade e Mercado. Sob este ponto de vista, instrumentos devem ser elaborados com intuito de propiciar informações e conteúdos relevantes para a análise de políticas públicas.

Seguindo a tradição positivista e utilitarista, muitos instrumentos de análise de políticas são desenvolvidos para obter indicadores numéricos e objetivos, reforçando, assim, as dimensões técnica, racional e sistemática que permeiam a gestão pública. A busca por este conteúdo, todavia, não pode estar atrelada apenas aos métodos tradicionais de pesquisas quantitativas como o questionário estruturado e a análise estatística de base de dados, uma vez que tais métodos podem se distanciar das reais concepções de realidade dos atores sociais envolvidos. Neste sentido, torna-se necessário conjugar esforços na tentativa de que as concepções de realidade dos diversos atores sociais sejam consideradas, em especial as dos atores locais, pois esses podem apresentar informações relevantes para a análise de políticas públicas que visem o desenvolvimento. Isso corrobora com a “nova”¹ proposta de desenvolvimento que deve ser estruturada a partir de uma lógica endógena, aliando, de forma integrada, as dimensões social, ambiental, econômica e política.

Dentre as perspectivas que podem contribuir com estes esforços, algumas abordagens sociológicas clássicas e contemporâneas apontam caminhos reflexivos de como incorporar as aspirações, vivências e percepções de diferentes atores sociais a um processo de análise de política, ampliando as fronteiras multidisciplinares que ancoram o campo de estudos em

gestão pública. Reconhecendo o contexto desta problemática, é que se propõe a elaboração de um modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica procedimental, que contemple o conhecimento, a opinião e a tradição dos grupos de atores sociais que estarão envolvidos com as estratégias de desenvolvimento, sejam como beneficiários, planejadores, implementadores ou até mesmo avaliadores.

Ressalta-se que esta proposta de modelo de análise de políticas públicas sob a ótica procedimental fundamenta-se nos pressupostos teóricos e metodológicos de uma pesquisa iniciada em 1996 e ampliada em 2003 e 2007, cujo objetivo era descrever os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas Gerais, bem como identificar as possíveis deficiências no aproveitamento dos fatores favoráveis e o potencial restritivo dos fatores limitantes. Para realização desta pesquisa, a teoria da ação social foi utilizada como marco teórico, juntamente com a abordagem interpretativa, a qual subsidiou com alguns métodos de coleta e análise de dados. Embora o objetivo central dessa pesquisa empírica tenha se orientado para a questão de como compreender os diferentes significados que os atores sociais atribuem ao desenvolvimento de uma dada realidade, percebeu-se que todo o esforço empreendido nas suas diferentes fases poderia fundamentar a construção de um modelo para ser utilizado na análise de políticas públicas sob a ótica procedimental, podendo, assim, ser aplicado em outros contextos empíricos. Antes de apresentar este modelo, será apresentada uma breve justificativa dos fundamentos teóricos e metodológicos que orientaram a sua proposição

2 Fundamentos teóricos e metodológicos

A construção de uma política pública mais integrada, de acordo com Gattai e Alves (2007), não deve ater-se apenas aos preceitos administrativos, mas, sobretudo, é necessário recorrer ao campo ampliado da Sociologia que, com seus conceitos e análises, complementam o saber da administração. Dessa forma, o modelo a ser proposto fundamenta-se na teoria da ação social, uma das abordagens centrais da Sociologia. Foram utilizadas quatro vertentes da teoria da ação social: i) sociologia compreensiva de Max Weber; ii) a estrutura da ação social de Talcott Parsons; iii) a teoria da estruturação de Anthony Giddens; iv) a prática social de Pierre Bourdieu. É relevante destacar que o uso de diferentes abordagens sobre a teoria da ação social na construção do modelo apóia-se nas considerações de Giddens (1989) de que se as idéias são mais importantes e esclarecedoras do que a sua origem, portanto, pode-se delinear-las de modo a demonstrar as suas utilidades, mesmo que seja num quadro de referência inteiramente diferente daquele que ajudou as engendrar-las.

Como o principal marco para a construção do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental, incorpora-se a sociologia compreensiva de Max Weber (2004), que permitirá o uso da abordagem interpretativa para apreender as concepções de realidade dos atores envolvidos em uma análise de políticas públicas sob a ótica procedimental. Ao utilizar a abordagem interpretativa, o indivíduo se distinguirá como a unidade explicativa que dá o sentido a sua conduta, caracterizando, assim, no modelo o ponto de partida e de chegada. Fundamentados nos atores sociais, o modelo contemplará as suas concepções de realidade, que também podem ser entendidas como uma forma de conhecimento ou saber local, que é relevante para elaboração e avaliação de uma política pública, complementando também o saber técnico.

Para compreender o significado que os atores sociais atribuem aos elementos vinculados a sua realidade social e que permeiam uma política pública, será utilizada a noção de situação (ambiente ou contexto) juntamente com a categorização de objetos de orientação que fazem parte do “marco de referência” do esquema conceitual geral da teoria da ação elaborado por Parsons e Shils (1968). Não se incorpora, neste trabalho, a concepção de “realidade

sistêmica” de Parsons, mas, tão somente, os elementos constitutivos da situação (os objetos de natureza social, física e cultural) que direcionarão a organização e disposição de conteúdos para a coleta de dados, refletindo também na construção das categorias analíticas que fundamentarão a análise de significado.

Além dos construtos sobre teoria da ação social em Weber e Parsons, são incorporados os esforços de sociólogos contemporâneos como Giddens (1989) e Bourdieu (1996). Cada um, a sua maneira, desenvolveu formas de integrar os elementos objetivos e subjetivos que permeiam a ação social e que muito poderão contribuir na compreensão do significado que os atores atribuem a objetos de orientação de uma dada realidade. Acredita-se que o modo dialético que eles utilizam na junção da ação e da estrutura, de campo e *habitus* pode, contribuir para demonstrar que o significado que um ator social atribui a um objeto de orientação não é unilateral, podendo abranger conteúdos articulados e imbricados entre as dimensões objetiva e subjetiva, micro e macro análise, indivíduo e sistema, entre outras.

Ao eleger a teoria da ação social de Max Weber como marco teórico central para a elaboração do modelo de análise, tal opção se remete à Sociologia Compreensiva, à abordagem interpretativa e, conseqüentemente, à pesquisa qualitativa. Como na pesquisa quantitativa, a pesquisa qualitativa também tem de demonstrar o rigor na condução de um trabalho. Para tanto, o pesquisador deve expressar, com detalhes, o caminho que a pesquisa irá trilhar. Neste sentido, utiliza-se a análise do significado e a *grounded theory* como os fundamentos metodológicos do modelo.

Considerando que a proposta do modelo se fundamenta na compreensão que os atores possuem sobre os conteúdos ligados a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e que estes conteúdos permeiam as diferentes vertentes teóricas sobre ação social, utiliza-se a análise de significado. A noção de significado baseia-se em Taylor (1979) que, representa um dos principais defensores da abordagem interpretativa nas ciências sociais. Para este autor, a interpretação é uma característica inerente aos atores sociais, portanto, para compreendê-la torna-se necessário explicitar os propósitos, as intenções e os objetivos envolvidos na ação. Ele também reconhece que esta realidade está sujeita a modificação a partir das tentativas dos atores em articular suas experiências. Complementando esta colocação, Foschiera (2009) caracteriza que o sujeito, na concepção tayloriana, não é um sujeito desencanado, é um sujeito ao qual as coisas se apresentam como não neutras, mas como ricas de significado. Por conseguinte, a noção de significado apresentada por Taylor (1979) possui a seguinte articulação: i) significado existe para um indivíduo ou grupo de indivíduos, ii) é de alguma coisa (objeto de orientação), iii) que se encontra em um contexto (ambiente ou situação). A análise do significado será implementada pela técnica de codificação dos dados proposta pela *grounded theory* de Strauss e Corbin (1990) com o objetivo de propiciar a identificação de categorias relevantes à explicação de interpretações que os atores sociais fazem sobre os fatores relacionados às políticas públicas em uma dada realidade. A inclusão da *grounded theory* como fundamento metodológico do modelo deve-se a sua estrutura enquanto método de coleta e análise dados, principalmente, no que tange à sistemática na etapa de codificação contribuindo para um maior rigor na análise de dados.

3 O modelo para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental

Um modelo de análise de políticas públicas, conforme orienta Dye (2009), é uma abstração ou uma representação da vida política. Na tentativa de simplificar, esclarecer e entender o que é realmente importante em política, os modelos de análise podem ser representados por categorias como sistemas, elites, grupos, formulação racional de decisões, incrementalismo, processo, entre outros. Neste sentido, esse autor propõe alguns critérios gerais para avaliação da utilidade dos modelos: i) ordenar e simplificar a realidade de maneira

que se possa refletir de forma mais clara e compreender as relações que se encontram no mundo real; ii) identificar o que é relevante e significativo para as políticas públicas; iii) comunicar algo significativo; iv) condizer com a realidade, isto é, ele deve ter efetivas referências empíricas; v) orientar a investigação e a pesquisa sobre políticas públicas;vi) propor explicações sobre causas e conseqüências da política pública. Propõem-se, com base nesses critérios o desenvolvimento de um modelo de análise de políticas públicas, sob a ótica procedimental, na tentativa de sintetizar os esforços realizados ao longo de uma pesquisa, conjugando os recortes teóricos e metodológicos. Antes de apresentar as contribuições que cada recorte teórico e metodológico proporciona na construção do modelo, torna-se necessário referenciar algumas idéias que direcionam o contexto e a importância deste modelo.

Seguindo as considerações de Dye (2009) sobre a necessidade de um modelo se pautar por uma unidade de análise, elegeu-se como categoria central a abordagem do processo. Portanto, não se trata aqui de criar uma nova referência para a análise de políticas públicas, pelo contrário, reconhece-se a utilidade de compreender a política pública como um conjunto de fases do processo político-administrativo (formulação, implementação e avaliação). Ao subdividir uma política pública em etapas administrativas, o analista poderá apreender melhor os diferentes aspectos, sejam estes de natureza econômica, social, ambiental e política, que envolvem a tomada de decisão. Por outro lado, a subdivisão da análise de políticas públicas em etapas, não significa que cada fase deva ser vista de forma estanque e independente, conformando, assim, uma seqüência linear. Há uma interdependência de recursos e informações entre as fases, o que torna o processo interativo. Além disso, o Estado e suas estruturas administrativas não são os únicos atores que podem contribuir com a análise de políticas públicas sob a ótica procedimental. A noção de processo deve ser conjugada a uma construção política e social, no qual as políticas públicas também devem ser analisadas pela dinâmica das relações entre Estado, Sociedade e Mercado.

Caracterizadas algumas das idéias que permeiam o fundamento do modelo como um processo, vale destacar que os tomadores de decisão carecem de informações e conteúdos para a análise de políticas públicas. Essas informações, entretanto, podem ser geradas de um modo estritamente tecnicista, negligenciando o contexto para qual uma política pública será criada e aplicada. Considerando que a essência de uma política é o embate em torno de idéias e interesses, o modelo procura, então, conjugar os esforços na tentativa de que as concepções de realidade dos diversos atores sociais sejam consideradas, pois esses apresentam informações relevantes para a análise das políticas públicas por serem tais atores possíveis beneficiários de políticas, agentes de implementação ou simples cidadãos. A finalidade da elaboração deste modelo consiste, portanto, no fomento de informações relevantes para a tomada de decisão no processo político-administrativo. E não se trata de qualquer tipo de informação, esta deve ser proveniente da interpretação do saber dos atores locais, que podem ser representados por todos agentes que, no campo político, econômico, social e cultural, são portadores e fomentadores das potencialidades locais.

O uso desse tipo de informação permite reconhecer o contexto, as tradições e os valores que influenciam na compreensão da realidade social dos atores, podendo esta ser utilizada para identificar os problemas, as necessidades e aspirações que permeiam a formulação, implementação e avaliação de uma política pública. A inclusão do saber local na análise de política pública pode se tornar um grande aliada dos conteúdos técnicos, colaborando tanto na construção de seus instrumentos de análise de políticas como indicadores numéricos, mapas, modelos matemáticos e cenários, ou ampliando o poder de explicação por meio da triangulação de dados quantitativos e qualitativos.

Do mesmo modo, o modelo para análise de políticas públicas se alinha às propostas da “abordagem alternativa de desenvolvimento”, caracterizada como local, sustentável ou

territorial. Fundamentado na lógica endógena, o modelo para análise políticas públicas articula elementos que são centrais nesta concepção de desenvolvimento, tais como as particularidades sociais, culturais, econômicas, ambientais, territoriais e políticas de cada região e a relação entre os diferentes atores da sociedade civil e o poder público.

Além disso, sob a perspectiva do saber local, os atores deixam de ser meros objetos e receptores das políticas e passam a ser também sujeitos dos processos de transformação social. Neste sentido, o modelo reforça a necessidade da gestão social como gestão da política pública, amparada pela participação de diversos atores da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas, propiciando, assim, um contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas. Para compreender a dinâmica do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental (FIGURA 1), ele foi dividido em 5 fases que serão detalhadas a seguir: i) esquema geral de interpretação; ii) processo de orientação; iii) categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes; iv) fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas, v) implementação.

3.1 Fase 1: Esquema geral de interpretação

Um modelo, conforme a exposição de Dye (2009), deve ordenar e simplificar a realidade e, no caso do modelo esta realidade é compreendida a partir do conhecimento dos atores locais que estão vinculados ao desenvolvimento de uma determinada realidade e que podem atuar como beneficiários, planejadores, implementadores e avaliadores de políticas públicas. Para debruçar sobre a experiência concreta das aspirações, razões e particularidades que provêm dos conhecimentos dos atores locais, o modelo fundamenta-se na abordagem interpretativa. Portanto, o modelo pauta-se pela noção de que a realidade não existe em qualquer sentido concreto, mas é um produto da experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos, considerando que estes são capazes de interpretação e ações significativas.

Para incorporar a interpretação que os sujeitos sociais possuem de uma dada realidade, o modelo utiliza-se de algumas vertentes da teoria da ação social. Essas vertentes propiciarão subsídios teóricos para compreender a noção de “significado” ou “sentido” que os atores sociais atribuem as suas ações e apreender como diversas relações podem ser estabelecidas no processo de orientação que o ator social faz dos aspectos micro ou macro que permeiam o desenvolvimento de uma dada realidade, os quais poderão ser referenciados como fatores favoráveis e/ou limitantes para a análise de políticas públicas sob a ótica procedimental.

Como a primeira fase do modelo representa o esquema geral de interpretação (FIGURA 1), vale destacar que a primeira contribuição da teoria da ação social, refere-se às recomendações feitas por Weber, ou seja, não está interessado em compreender o funcionamento dos fatores puramente interiores dos atores sociais nem as estruturas sociais como tal, mas sim como esses fatores são envolvidos na ação social. Recorre-se, então, a Sociologia Compreensiva de Weber (2004), a qual propicia coordenadas metodológicas que lhe são próprias e que tem como objetos elementares para a apreensão da realidade: a ação social e as relações de sentido nela presentes. Pautado pela sociologia compreensiva, o modelo procura trabalhar a noção de que a ação social é co-determinada pela sua relação significativa com o comportamento do ator em relação aos outros e interpretativamente explicável em termos do seu significado intencional. Diante disso, duas questões se tornam fundamentais para a caracterização do esquema geral de interpretação do modelo: a ação social e o sentido que lhe é dado. Com relação a noção de ação social, Weber chega a definir alguns tipos ideais para interpretar a realidade, entretanto, o modelo retratado na Figura 1 utiliza-se das categorias abstratas elaboradas por Parsons e Shils (1969) em seu esquema conceitual geral da ação social.

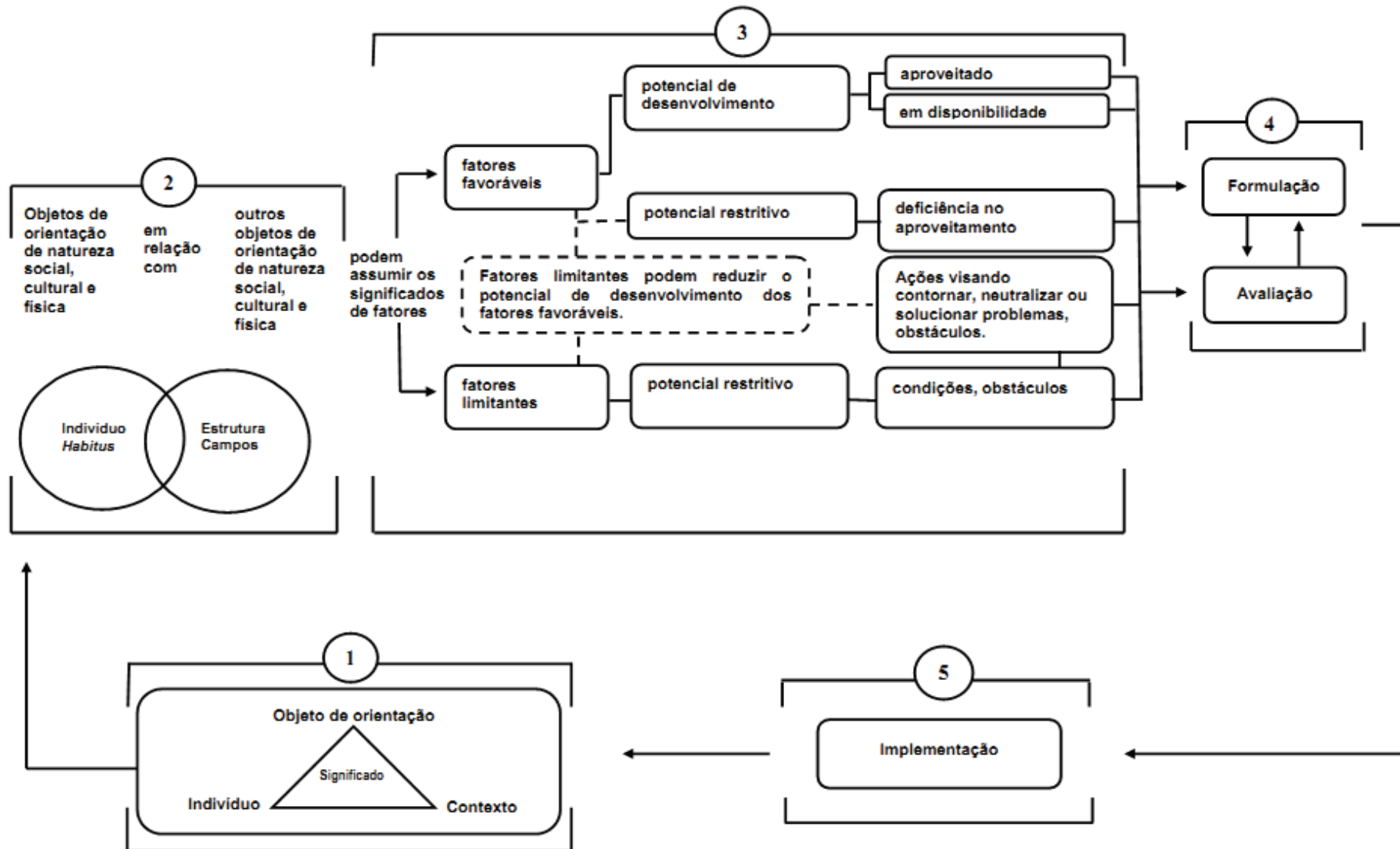


FIGURA 1: Modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica procedimental.

Não se incorpora, neste modelo, a concepção de “realidade sistêmica” de Parsons, mas, tão somente, os elementos constitutivos da ação, por acreditar que estes representam uma forma mais didática de compreensão. Quanto ao sentido, este é operacionalizado por meio da noção de significado utilizada por Taylor (1979). Como o modelo procura fornecer informações pertinentes para a análise pública sob a ótica procedimental, vale destacar, então, como as noções de ação social e de significado se relacionam entre si, levando o analista interpretar o desenvolvimento de uma dada realidade.

Dessa forma, o esquema geral de interpretação inicia com a noção de significado desenvolvida pelo fenomenologista Taylor (1979) (FIGURA 1), que possui a seguinte articulação: significado existe para um indivíduo e é de alguma coisa (objeto de orientação) que se encontra em um contexto. Esta articulação revela que, em primeiro lugar, o significado de qualquer coisa (objeto de orientação) não existe no vácuo, mas para um indivíduo específico ou grupo de indivíduos em um dado contexto (situação). Em segundo lugar, admite-se que, tratando-se de outros indivíduos e de outros contextos, o mesmo objeto poderá ter diferentes significados. Isso não quer dizer que o objeto de orientação e o seu significado sejam fisicamente separáveis, mas que o objeto tem duas descrições, em uma das quais ele é caracterizado em termos do que representa para o indivíduo. Portanto, as relações entre as duas descrições não são simétricas, fazendo com que a descrição, em termos de significado, seja orientada para a busca de seus diferentes substratos. Em terceiro lugar, os objetos somente possuem significados em um contexto (situação), ou seja, em relação aos significados de outros objetos também presentes no contexto. Isso quer dizer que um dado objeto não pode ser visto de forma singular, isolado, não relacionado com outros objetos.

Partindo-se das colocações de Taylor (1979), assume-se neste modelo que o significado corresponde às qualidades que o ator social (individual ou coletivo) percebe nos objetos que compõem a situação em que atua e que podem assumir as características de objetivos, meios ou condições de sua ação. Conseqüentemente, a utilização desse conceito na análise interpretativa implica na definição do que se entende por “ação”, “ator social”, “fins” (metas ou objetivos), “meios”, “condições” e “situação”, também denominada ambiente ou contexto. A conduta humana pode ser interpretada como uma ação que possui as seguintes características: i) é orientada para a obtenção de fins, metas ou objetivos ; ii) tem lugar em uma situação (ambiente ou contexto); iii) é normativamente regulada ; e iv) implica em gasto de energia (esforço) e motivação. O ator social é o agente que desenvolve a ação e pode ser um indivíduo ou uma coletividade (ator coletivo). Fins (metas ou objetivos) são estados futuros que o ator ou atores querem atingir e, por isso, desenvolvem a ação. Meios são componentes da situação sobre os quais o ator julga ter controle e que ele pode utilizar (ou desejar utilizar) para alcançar o seu objetivo. Condições (obstáculos) são elementos da situação que impedem, limitam ou condicionam a consecução do objetivo da ação (PARSONS & SHILS, 1969)..

A situação é a parte do mundo onde o ator atua e é formada de objetos de orientação que podem ser de natureza social, física ou cultural. Os objetos de natureza social são os outros atores (individuais ou coletivos), cujas ações e atitudes são significativas para o ator tomado como ponto de referência para a análise. Objetos culturais são os componentes do ambiente que são criações dos seres humanos e podem ser classificados em componentes materiais e não materiais da cultura. Componentes materiais são objetos físicos da cultura, instrumentos, equipamentos, construções, etc. Os conhecimentos requeridos para que esses objetos possam ser usados são classificados como componentes não materiais da cultura. Os componentes não materiais constituem a parte do ambiente que não tem uma estrutura física (conhecimentos, valores, ideologias, normas, etc.) No entanto, fornecem ao ator padrões de

referência para: i) escolher os objetivos (fins ou metas); ii) eliminar ou contornar os efeitos das condições (obstáculos) sobre a ação; iii) selecionar os meios adequados para atingir os fins propostos. Objetos físicos são os elementos de natureza (por exemplo, solo, clima, topografia, recursos hídricos, distância, etc.) e os componentes materiais da cultura.

Para que se possa utilizar este esquema geral de interpretação, o analista deve estar atento a elaboração do instrumento de coleta de dados. A articulação desses elementos (fins, meios, condições e diferentes objetos de orientação) deve estar presente no planejamento de um “roteiro de observação”, de uma “entrevista não estruturada”, na preparação de um “grupo focal” ou de um levantamento que visa traçar a trajetória de uma “história de vida”. Neste sentido, destaca-se que, para uma melhor compreensão de como esses elementos se articulam na interpretação dos atores sociais (beneficiários, planejadores, implementadores e avaliadores de políticas públicas), os fins devem ser concebidos no modelo como um dos grandes objetivos que permeiam uma política pública, isto é, o desenvolvimento de uma dada realidade, enquanto os possíveis meios podem ser chamados de fatores favoráveis e as possíveis condições denominadas de fatores limitantes. A situação ou o contexto representa a realidade em estudo, podendo esta ser caracterizada como uma região, um município, um setor, uma política, entre outros. Quanto à classificação dada por Parsons sobre os objetos de orientação, esta pode ser trabalhada de modo a referenciar os diferentes fatores econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais que contribuem com desenvolvimento.

Em linhas gerais, observa-se que a fase 1 (FIGURA 1) trata de um diagnóstico interpretativo da realidade. Portanto, deve-se utilizar métodos de coleta de dados que permitam os atores participantes expressarem os seus conhecimentos sobre um dado contexto. Por conseguinte, a escolha de tais métodos deve ser pautada no sentido de permitir que significados emirjam da tríade “indivíduo, objetos de orientação e situação”. Os instrumentos de coleta de dados devem ser capazes de identificar a percepção que os atores sociais possuem em relação aos objetos de orientação, sejam esses fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade. Outros artifícios também podem ser incorporados para que o analista compreenda o processo de orientação dos atores entrevistados, ou seja, o modo como esses fatores se relacionam entre si, as suas potencialidades, limitações, possíveis soluções, melhorias, entre outras questões. Além disso, é uma fase que depende da contribuição de cada participante, portanto, ela deverá envolver um número de participantes suficiente de forma que subsidie o modelo com dados que tenham coerência e extensão da realidade a ser estudada.

3.2 Fase 2: Processo de orientação

Para identificar o que é relevante ou não para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental, o modelo inclui uma segunda fase, denominada de processo de orientação (FIGURA 1). Como foi salientado, o uso da abordagem interpretativa para a obtenção de informações que são relevantes na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, pauta-se pela perspectiva (ponto de vista) do ator da ação e, especialmente, pelo processo de orientação. O processo de orientação pressupõe a interdependência entre os objetos sociais, físicos e culturais que compõem uma determinada situação, os quais poderão ser classificados pelo analista como meios ou condições em consonância com os sentidos que os atores sociais lhes atribuem ao ponderá-los, comparativamente, com os demais objetos presentes em um dado ambiente ou contexto onde os atores atuam. Para tanto, fundamenta-se no conhecimento que o ator social possui da situação em que a ação se desenvolve, incluindo: i) o lugar de um objeto de orientação (um potencial objetivo, meio ou condição) entre os demais objetos de orientação (outros possíveis objetivos, meios ou condições); ii) a

determinação das propriedades atuais e potenciais dos objetos de orientação, tendo em vista o desenvolvimento, por exemplo, local, regional, sustentável ou territorial.

O significado que um ator social atribuirá aos diferentes objetos de orientação de uma dada situação dependerá de como ele interpreta a realidade em que vive. Características, como “classe”, “ocupação”, “valores”, “ideologias”, “interesses” e “experiências” poderão refletir no seu modo de interpretação, o que poderá resultar em múltiplos significados para um mesmo objeto de orientação. Portanto, a possibilidade de os atores sociais, envolvidos em uma mesma situação, apresentarem diferentes interpretações dependem de suas histórias de vida, experiências, cultura, interesses e habilitações que os diferenciam ou aproximam de outros atores.

Como os objetos de orientação não se apresentam neutros para o ator social, mas ricos em significados, incorporou-se neste modelo os construtos da teoria da estruturação de Giddens (estrutura e indivíduo) e da prática social de Bourdieu (campos e *habitus*). Ao propor a teoria da estruturação, Giddens (1989) ressalta a importância de se compreender as práticas sociais ordenadas no tempo e no espaço, mostrando a interdependência que há entre a estrutura social e a ação humana (indivíduo), a qual deve ser reconceituada como a dualidade da estrutura para a superação da dicotomia entre estrutura e agência. Ao contrapor essa visão dicotômica, Giddens revela uma relação mútua entre ação e estrutura, uma vez que a estrutura não pode ser tratada como uma variável independente em relação à ação, enquanto a ação pode ser determinada tanto pela estrutura como também pela capacidade dos atores sociais de transformar essa estrutura. Assim como Giddens, Bourdieu (1996) oferece uma síntese das perspectivas subjetivista e objetivista. A teoria bourdieusiana sobre prática social tem como escopo de análise para compreender a ação humana, a relação entre um *habitus* e um campo, que como conceitos referem-se, respectivamente, à instância da conduta individual subjetivamente impulsionada, ou seja, movida por subjetividade criativa socialmente constituída a partir da experiência cumulativa e à dimensão das estruturas sociais objetivas presentes não apenas nos sistemas simbólicos como também no próprio tecido real das relações sociais. A relação que se estabelece entre *habitus* e campo é, portanto, antes de tudo, uma relação de dependência, ou seja, o campo estrutura o *habitus*, que é produto da necessidade imanente deste campo e que também contribui para construir o campo como um mundo significante, dotado de sentido e valor para os atores sociais.

Esses construtos são utilizados com intuito de propiciar um maior detalhamento do significado que os atores sociais atribuem aos objetos de orientação e situá-los em categorias que representam um *continuum* entre os fatores micro (indivíduo e *habitus*) e macro (estrutura e campos) da realidade social. O uso desses construtos no modelo permite que o analista faça uma reflexão sobre a natureza dos objetos de orientação que estão sendo interpretados pelos atores sociais. A natureza dos objetos de orientação é permeada pelas seguintes categorias: i) indivíduo e *habitus*; ii) estrutura e campos .

Com relação à primeira categoria, o ator social pode interpretar alguns objetos de orientação que são específicos de um indivíduo ou grupo de indivíduos da realidade empírica em que o modelo está sendo aplicado, relacionando-os com a dimensão subjetiva da ação. Essa dimensão subjetiva da ação é reforçada pela noção de *habitus* de Bourdieu, que é constituída por esquemas de percepção, de apreciação e de ação adquiridos ao longo do tempo e que permitem os atores sociais perceber, agir e evoluir com naturalidade no universo social. Os objetos de orientação que podem ser situados nesta categoria do indivíduo e *habitus* seriam, por exemplo, traços culturais, comportamentos e motivações dos atores.

Com relação à segunda categoria, estrutura pode ser compreendida como algo externo ao indivíduo e formada por espaços relativamente autônomos. Cada um desses espaços constitui um campo (econômico, político, cultural, científico, etc.), ou seja, um sistema estruturado de forças objetivas que é capaz de impor uma lógica à ação de seus agentes.

Fatores de produção, capital, meio ambiente, normas e leis podem ser caracterizados como alguns exemplos de objetos de orientação que compõe esta categoria. Ao utilizar essas categorias, o modelo não procura centralizar a análise na estrutura ou na agência. Pelo contrário, como na proposta de Giddens e Bourdieu, o modelo também reconhece que há relações de interdependência entre “estrutura e indivíduo” e “campos e *habitus*”. Por exemplo, um ator social pode interpretar um objeto de orientação como um fator limitante ao desenvolvimento de uma dada realidade e pertencente a categoria estrutura, no entanto, o ator ao explicar os seus contornos poderá evidenciar argumentos da categoria indivíduo que aumentam as limitações ou as potencialidades, o que faz com que este objeto se situe, portanto, na área de interseção das duas categorias como ilustra a fase 2 da Figura 1. Logo, isto revela que análise de políticas públicas proposta pelo modelo visa superar dicotomias como “sujeito e objeto” e “micro e macro”, que podem estar expressas na interpretação que os atores sociais fazem dos fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade.

Do mesmo modo, a incorporação dos construtos de Giddens e Bourdieu diferencia e complementa o modelo. Essa diferenciação e essa complementação ocorrem quando se é comparado a outros modelos de análise de políticas públicas que estão centrados apenas na compreensão de objetos de orientação que se situam na categoria da estrutura e campos. O modelo proposto não só reconhece os objetos de orientação que estão situados na categoria estrutura e campos, como também procura abranger aqueles que fazem parte da categoria do indivíduo e *habitus*, ressaltando, principalmente, as suas inter-relações. O processo de orientação do modelo revela a dinamicidade que há na interpretação que os atores sociais fazem dos diferentes objetos de orientação vinculados ao desenvolvimento de uma dada realidade, os quais podem estar situados em duas grandes categorias ou identificados de forma dialética e articulada. Por conseguinte, o analista deve estar atento ao processo de orientação dos atores sociais, para que então possa identificar os fatores que são relevantes para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental.

3.3 Fase 3: Categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes

O analista, por meio do processo de orientação realizado pelo ator social sobre uma dada realidade, obterá diferentes categorias de objetos de orientação que serão denominadas fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento, os quais poderão ser utilizados como informações relevantes para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental. Para abstrair essa categorização dos relatos que os atores sociais fazem sobre os diferentes objetos de orientação, o modelo utiliza como ferramentas metodológicas a *grounded theory* combinada com a análise de significado. As duas ferramentas estão alinhadas com a abordagem interpretativa, ou seja, buscam compreender a realidade a partir dos significados atribuídos pelos indivíduos às suas experiências. Não serão utilizadas todas as etapas previstas pelo método *grounded theory* no modelo, visto que este não tem como objetivo a delimitação de uma teoria substantiva. A inclusão da *grounded theory* deve-se a sua estrutura enquanto método de coleta, organização e análise de dados, principalmente, no que tange à sistemática na etapa de codificação.

Com relação à coleta de dados, a *grounded theory* compartilha algumas similaridades com outros métodos de pesquisa qualitativa, podendo utilizar para coleta de dados entrevistas não-estruturada, observação (participativa ou não), *focus grupo*, história de vida e a análise de documentos. Segundo a orientação de Strauss e Corbin (1990), a análise de dados na *grounded theory* requer algumas etapas a serem seguidas, tais como: interação com os dados, a codificação aberta, a codificação axial, a codificação seletiva e a delimitação da teoria. O primeiro momento do processo de análise consiste na interação com os dados, no qual o

pesquisador deve realizar leituras minuciosas, que o fundamentará a etapa de codificação, na qual os dados são divididos, conceitualizados e inter-relacionados.

Na codificação aberta, os dados transcritos devem ser examinados cuidadosamente, linha por linha, para que as propriedades e as dimensões possam ser extraídas e conceitualizadas em categorias. Nesse processo, é comum o pesquisador se deparar com questões imprevistas sobre as quais ele ainda não tinha “pensado” (SANTOS; PINTO, 2008). Diante disso, ele deve formular algumas questões para si mesmo, sobre o fenômeno que está sendo examinado, podendo também buscar respostas em outros momentos da entrevista, o que auxiliará na identificação das dimensões e na descoberta das categorias. Portanto sob essa perspectiva, a codificação torna-se um processo fundamentalmente criativo, que inspira o pesquisador a examinar os aspectos “escondidos” dos fenômenos sob investigação. Além disso, nesta etapa, todos os dados são passíveis de uma codificação, cujos códigos podem ser agrupados por suas similaridades ou diferenças conceituais e designados em categorias. Delimitadas as categorias e as sub-categorias que emergiram dos dados, o investigador notará dois tipos: aquelas categorias que ele mesmo construiu e aquelas que foram abstraídas da linguagem de pesquisa. Yunes e Szymanski (2005) também acrescentam algumas “dicas” para se proceder à codificação aberta, tais como: questionamentos constantes sobre os dados; interromper sempre a codificação para anotar uma idéia que tenha emergido (memorandos) e não assumir a relevância analítica de qualquer variável até que ela apareça como relevante.

Segundo Strauss e Corbin (1990), o próximo passo da análise é denominado “codificação axial”, que representa um conjunto de procedimentos onde os dados são agrupados de novas formas, através das conexões entre as categorias. Nesse estágio, o investigador tenta descobrir a principal categoria, do ponto de vista dos atores ou sujeitos participantes do estudo e como eles lidam com a categoria. Além disso, as categorias já formadas são analisadas comparativamente, com o intuito de tentar identificar as mais significativas. Portanto, esse processo reduz o número de categorias, visto que estas se tornam mais organizadas e integradas. Os processos de codificação aberta e axial podem ser coexistentes, visto que para integrar e desenvolver as categorias, elas devem ser constantemente verificadas pelos dados que as compõem e que, muitas vezes, podem ser reorganizados. Portanto, trabalhar com a *grounded theory* exige do pesquisador uma grande flexibilidade de pensamento e uma disposição para o movimento de sair e voltar aos dados todo o tempo. Já na codificação seletiva visa-se a emergência da variável central, que representa o pivô ou o principal tema ao redor da qual todas as categorias giram. Para Yunes e Szymanski (2005), as condições causais, o contexto, as condições intervenientes, as estratégias e conseqüências formam as relações teóricas pelas quais as categorias são relacionadas uma a outra e à categoria central. Esse procedimento força o investigador a desenvolver alguma estrutura teórica para facilitar a visualização das conexões, bem como o entendimento do leitor, tornando, assim, a descrição do processo de codificação menos abstrata. Para Strauss e Corbin (1990), descobrir a categoria central, ao redor da qual todas as outras categorias se integram, significa sintetizar toda a história construída a partir dos dados obtidos, explicando as diferenças e as semelhanças do fenômeno estudado.

Acredita-se que as etapas de codificação propostas por Strauss e Corbin (1990) contribuem, em muito, com rigor na análise dos dados provenientes da pesquisa empírica, a qual será também associada à análise de significado, para uma melhor compreensão da realidade social dos atores sociais que foram entrevistados.

Para a utilização da *grounded theory* no modelo, os dados devem ser coletados de forma minuciosamente cuidadosa. Por exemplo, se for utilizado a entrevista não estruturada ou grupo focal, os dados coletados devem ser gravados e transcritos de modo a contextualizar fielmente os relatos dos entrevistados, mesmo que se tratam de questões e respostas simples. De posse dos dados coletados, utiliza-se a sistemática de codificação proposta por Strauss e

Corbin (1990) que, de um modo geral, resulta na construção de categoriais as quais no modelo serão denominados de fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade. Inicialmente, é necessário interagir com os dados por meio de leituras exaustivas das transcrições, as quais fundamentarão o processo de codificação. Para tornar familiar o conteúdo dos dados, a leitura deve ser feita de forma reflexiva e realizada em ordem diferente e dias alternados. Vale destacar que, embora, um roteiro de entrevista ou grupo focal seja organizado de modo a indagar o entrevistado sobre os diferentes objetos de orientação, nem sempre os relatos dos pesquisados possuem uma interpretação linear de todos os fatores favoráveis e limitantes. Por exemplo, o entrevistador pode perguntar quais são os fatores favoráveis ao desenvolvimento, mas neste momento, o entrevistado também pode acrescentar um fator limitante. Como isso é inerente a prática da pesquisa qualitativa, ou seja, as respostas do entrevistado nem sempre ficam limitadas às questões colocadas pelo entrevistador, os dados devem ser organizados em quadros, colocando os relatos co-relacionados próximos um do outro, de modo a facilitar a próxima etapa de codificação. Ao colocar as transcrições próximas umas das outras, a organização dos dados em quadros, permite trazer trechos de outras respostas que complementam a resposta em discussão, considerando sempre o sentido dado pelos entrevistados bem como o contexto de sua fala. Artifícios como colocar um destaque a este trecho e indicar o número da página de onde ele foi retirado do contexto geral da transcrição podem ser utilizados. Estes artifícios são importantes, pois permitem reconsultas. Após a organização dos dados em quadros, inicia-se o processo de codificação das diferentes dimensões presentes nos relatos. Essas dimensões podem ser agrupadas com base no cerne central dos relatos, identificando as suas similaridades ou diferenças conceituais, que formam, assim, as categorias denominadas no modelo de fatores favoráveis e/ou limitantes a uma dada realidade

Como se pode observar a delimitação das categorias delinea o significado que os atores sociais dão aos diferentes objetos de orientação que podem ser interpretados como fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento, por exemplo regional, local, sustentável ou territorial. No entanto, tal interpretação não possui um significado estanque, podendo ocorrer inter-relações nas suas explicações formando, assim uma rede de significação. Ao trabalhar com as categorias de fatores favoráveis e/ou limitantes, a rede de significação permite que a fase 3 do modelo ofereça uma interpretação mais constitutiva da realidade estudada. Com relação à primeira dimensão da fase 3 ilustrada na Figura 1, observa-se que o ator pode, em um primeiro momento, identificar qualidades em um dado objeto e atribuir-lhe significado de meio (fator favorável). No entanto, a conexão que o ator estabelece entre este objeto e outros objetos de orientação pode também levá-lo a redefinir o significado inicialmente estabelecido, passando a perceber tal fator como um potencial de desenvolvimento não-aproveitado. Pode, inclusive, considerá-lo como uma condição (fator limitante) em um outro momento, uma vez que o seu significado de fator favorável está condicionado pela presença de outros objetos situacionais. A segunda dimensão analisa os objetos de orientação que foram interpretados como obstáculos (fatores limitantes). Os fatores identificados como limitantes apresentam um potencial restritivo, necessitando assim de ações que visem contorná-los, neutralizá-los ou solucioná-los. Além disso, os fatores limitantes podem reduzir o potencial de aproveitamento dos fatores favoráveis, conforme ilustra a área pontilhada da fase 3 na Figura 1.

A rede de significação utilizada na fase 3 do modelo também mostra o caráter não linear do processo de orientação, uma vez que os atores pesquisados podem estabelecer múltiplas conexões entre objetos situacionais de diferentes naturezas. Ao revelar tais conexões, coloca-se em evidência que o aproveitamento de fatores favoráveis e a neutralização ou redução dos impactos dos fatores limitantes ou restritivos subentendem a noção de interdisciplinaridade, uma vez que tais fatores representam dimensões que envolvem

diferentes áreas do conhecimento. Categorizados os fatores favoráveis e/ou limitantes, o próximo passo consiste na fase 4 que procura identificar como esses fatores poderão ser utilizados como proposições para formulação e avaliação de políticas públicas.

3.4 Fase 4: Fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas

Identificados os fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada região, o próximo passo do modelo procura identificar como o analista poderá utilizar esses fatores como proposições para formulação e avaliação de políticas públicas, cujos conteúdos podem ser utilizados de duas formas: i) por um único fator que pode ser representado por objetos de orientação que elucidam informações que permeiam a categoria “estrutura e campos” ou “indivíduo e *habitus*”; ii) pela combinação de fatores inter-relacionados, que pode ser representada, por exemplo, pela co-relação de dois ou mais fatores de uma mesma categoria ou de categorias diferentes.

Com relação aos fatores que poderão ser utilizados como proposições para a formulação de políticas públicas, o analista deve estar atento àqueles que relatam as oportunidades, os problemas e suas possíveis soluções, as necessidades e as potencialidades de uma dada realidade. Esses fatores poderão resultar na formação de uma agenda, que elaborará as estratégias de prioridades de ação. Quanto aos fatores que poderão ser utilizados como proposições para a avaliação de políticas públicas, o analista deve focar nos conteúdos que tratam sobre a efetividade das políticas, o alcance ou não dos objetivos esperados, as possíveis correções para as falhas, o aprimoramento dos programas, entre outras. Além disso, informações sobre a implementação das políticas públicas, tais como gerenciamento de pessoas, recursos e processos, a estrutura institucional, a comunicação, as disputas políticas, são de grande valia para a etapa de avaliação.

As proposições podem não estar restritas a etapa de formulação ou de avaliação, podendo ocorrer simultaneamente em ambas, o que reforça a idéia de que o ciclo deve ser visto como um processo interativo. Caso algum fator explique mais de uma etapa do ciclo das políticas públicas, o analista deve estar atento, pois esta explicação pode conter conteúdos que revelam a fragmentação, a falta de coordenação e inconsistência das políticas públicas. Isto reforça algumas especificidades do modelo, visto que o significado que os atores atribuem aos fatores não é pontual, podendo estabelecer uma relação de dependência entre eles, com intuito de demonstrar a necessidade de que uma política pública, para uma dada realidade, tenha coerência e consistência em seu conteúdo e um alinhamento entre as fases de formulação, implementação e avaliação.

3.5 Implementação das políticas públicas

Ao analisar os fatores identificados como favoráveis e/ou limitantes como proposições para a formulação e a avaliação, destaca-se que novas políticas públicas poderão ser elaboradas, bem como outras já vigentes deverão ser reorientadas, conforme os critérios da avaliação. Como um processo, o modelo não poderia deixar de esquematizar a fase 5 que implica na implementação de tais políticas (FIGURA1). Vale destacar que a execução de tais políticas depende da forma como as instituições do Estado pretendem gerenciar os seus recursos humanos, financeiros e processos, bem como das disputas que circundam o campo político. Além disso, a implementação não é algo exclusivo apenas do Estado e sua gestão pública, os cidadãos também devem participar deste processo por meio da institucionalização de mecanismos que permeiam a gestão social e que garantam a participação social. Dentre os espaços que aliam a participação com a gestão de políticas públicas destacam-se experiências

como os orçamentos participativos, os conselhos deliberativos, as organizações da sociedade civil de interesse público e não-governamentais.

O papel do analista também influenciará na fase 5. Por exemplo, se ele for um gestor público, deverá utilizar todas as proposições e acompanhá-las no processo de implementação de uma nova política ou de uma política reformulada, considerando que esta fase é de responsabilidade tanto das instituições do Estado como também da sociedade. Caso ele seja um pesquisador acadêmico, deverá disponibilizar as proposições elencadas com a aplicação do modelo para as instituições do Estado responsáveis por formular, implementar e avaliar políticas e também para as organizações de interesse público e não governamentais, por exemplo, conselhos gestores, associações, movimentos sociais, entre outras.

A forma como tais políticas serão implementadas poderá alterar a realidade na qual o modelo foi aplicado, o que, conseqüentemente, influenciará no esquema de interpretação dos atores sociais, os quais poderão atribuir novos significados aos fatores que foram utilizados pelo analista como proposições para formulação e avaliação de políticas públicas.

Neste sentido, espera-se que, uma vez utilizado, o modelo possa ser reaplicado, de modo que o analista acompanhe a evolução dos significados que os atores sociais atribuem aos diferentes objetos de orientação, verificando se os conteúdos destes foram mantidos ou ressignificados. Além disso, quando aplicado mais de uma vez em uma dada realidade, o modelo poderá propiciar uma experiência longitudinal que em muito contribuirá para a análise de políticas públicas em diferentes períodos de tempo.

4 Considerações Finais

A proposta de um modelo para análise de políticas públicas sob a ótica procedimental, conforme detalhado ao longo deste trabalho, está associada à idéia da continuidade como um fator relevante para a realização de uma pesquisa. Mais especificamente, o modelo consiste em uma tentativa de síntese dos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados em uma pesquisa que teve como objetivo central identificar a percepção que diferentes atores sociais possuíam sobre as possibilidades de desenvolvimento da agropecuária na Região Sul de Minas Gerais. Sem distanciar das abordagens que orientaram a realização dessa pesquisa empírica, procurou-se, então, elaborar um modelo, mostrando, de forma mais detalhada, as contribuições dos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados e como eles podem formar um conjunto sistematizado de fases possíveis de ser aplicadas no estudo de outras realidades empíricas.

Não caracterizou como objetivo do modelo construído neste estudo criar uma nova categoria para pensar a análise de políticas mas, buscar novos entendimentos a partir do modelo processual e a abordagem alternativa do desenvolvimento. Para tanto, tratou-se a análise de políticas como um processo de modo que não representasse apenas um conjunto de fases lineares e contínuas, pelo contrário, procurou demonstrar que tal análise deveria ser vista como um ciclo que está em constante construção política e social, aliando os atores do Estado com a sociedade. Além disso, o modelo incorpora a idéia de que as proposições para formulação de políticas públicas não podem ser pensadas apenas no âmbito dos fatores que explicam a categoria teórica “estrutura ou campos.” O comportamento do indivíduo e o seu *habitus* também devem ser incorporados, pois explicam muitos dos elementos que podem atuar como favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade, podendo até mesmo influenciar os fatores estruturais. Por outro lado, como qualquer outro modelo, este não se propõe abarcar todos os aspectos da realidade. Sendo pautado na interpretação de diferentes atores sociais, é admissível que alguns fatores relevantes à análise de políticas não sejam apontados por alguns ou recebam significados diferente para outros, pois os atores referenciarão suas interpretações nos seus valores, vivências e demais formas de

conhecimentos, bem como, em interesses e motivações. Portanto, sugere-se que, caso haja necessidade, as proposições elencadas pelo modelo sejam complementadas com estudos técnicos, como também pelo uso de métodos de pesquisa quantitativa, por exemplo, a criação de cenários, zoneamentos e construção de indicadores.

Como sugestões para novos trabalhos que visam utilizar o modelo destacam-se a necessidade de: i) aplicá-lo em outras realidades, podendo ser representadas por um setor, um território ou até uma política ou programa; ii) comparar os resultados obtidos em diferentes realidades, com intuito para demonstrar como fatores favoráveis e/ou limitantes se aproximam ou distanciam em contextos diversos; iii) utilizá-lo em uma mesma realidade em diferentes períodos de tempo de modo que possa identificar as possíveis mudanças de significados por parte dos atores sociais e como tais mudanças podem explicar os avanços ou recuos na análise de políticas; iv) criar algumas questões orientadoras para que o analista as utilize no seu instrumento de coleta de dados, sistematizando mais uma referência para os analistas que queiram utilizar o modelo. Essas sugestões reafirmam a possibilidade de o modelo ser utilizado em outros estudos e que ele não representa um instrumento rígido e acabado. Pelo contrário, retomando a questão sobre a importância de dar continuidade às pesquisas, acredita-se que o modelo possa ser revisto e aperfeiçoado ao longo do tempo com introdução de outras categorias.

5 Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Ruralidade e desenvolvimento territorial. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15 abril de 2001.

BOURDIEU, P. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Paripus, 1996.

DYE, T.R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Orgs) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 99-129 .

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun de 2000, p.211-259

FOSCHIERA, R. Autenticidade e antropologia filosófica em Charles Taylor. **Saberes**, v.1, n.2, maio de 2009.

GATTALIS.; ALVES, L.R. A construção de planos diretores como indutora de política pública integrada. In: Enanpad, 31. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

GIDDENS, A. A constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

PARSONS, T.; SHILS, E.A. **Hacia una teoría general de la acción**. Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1968

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, L. L. S.; PINTO, M. R. Fenomenologia, interacionismo simbólico e grounded theory: um possível arcabouço epistemológico-metodológico interpretacionista para a pesquisa em administração?. RAE Eletrônica, v.7, n.2, art. 25, jul./dez. 2008.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. London: Sage, 1990.

TAYLOR, C. Interpretation and the sciences of man. In: RABINOW, P.; SULLIVAN, W.M. **Interpretive social science: a reader**. Los Angeles: University of California, 1979. p.25-71.

TENÓRIO, F.G. Desenvolvimento local. In: TENÓRIO, F.G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

VEIGA, J.E. **Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 2004, volume 1.

YUNES, M. A. M.; SZYMANSKI. Entrevista reflexiva & grounded theory: estratégias metodológicas para compreensão da resiliência em famílias. **Revista Interamericana de Psicologia**, v. 39, n.3, 2005.

ⁱ Essa “nova” proposta culmina em denominações como desenvolvimento local (TENÓRIO, 2007), desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2002) e desenvolvimento sustentável (SACHS, 2002; VEIGA, 2005)