



O Desenvolvimento como Finalidade de Política Pública: Uma Proposta de Abordagem Analítica

Autoria

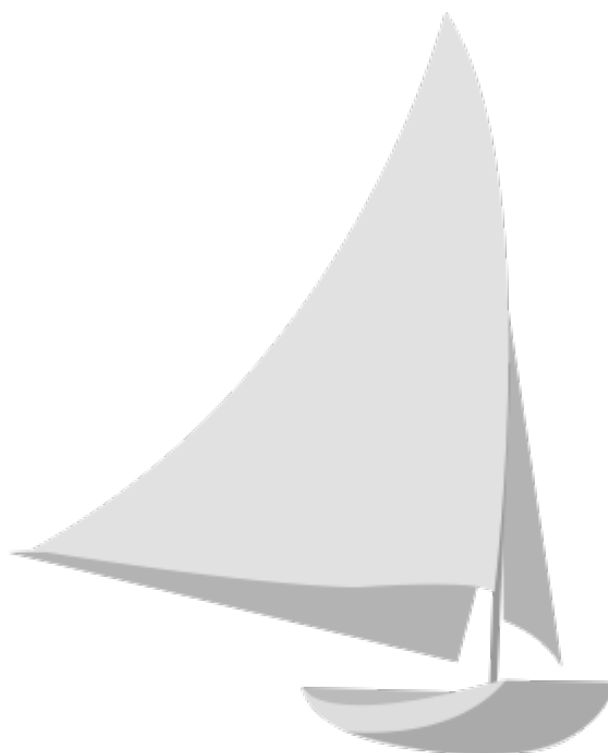
Luciana Leite Lima - lucianaleitelima@gmail.com
Políticas Públicas/UFRGS

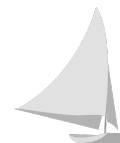
Luciano D'Ascenzi - luciano.dascenzi@gmail.com
outro/outro

outro/outro

Resumo

Este paper apresenta uma proposta de framework de análise para políticas públicas. Cientes da existência de diversas abordagens, argumentamos que há espaço para contribuições voltadas ao estudo do desenho das políticas e orientadas à uma de suas fontes de legitimidade: a mudança social. Derivamos as categorias analíticas da teoria do desenvolvimento endógeno: endogeneidade e mecanismos de governança. A primeira leva o olhar para a agência dos atores locais que, de fato, produzem os processos e sofrem as consequências das ações correspondentes. Essa categoria foi desdobrada em três dimensões: equidade, sustentabilidade e participação. Interessa aqui investigar as potencialidades das políticas para realizar aquilo que justifica sua existência: melhorar a vida em sociedade. Já os mecanismos de governança enfocam os processos de construção das políticas, averiguando a manifestação do caráter endógeno no processo decisório. Também decomposto em três dimensões: participação, consensualidade e gestão mista.

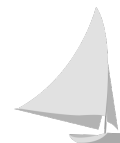




O Desenvolvimento como Finalidade de Política Pública: Uma Proposta de Abordagem Analítica

Resumo: Este *paper* apresenta uma proposta de *framework* de análise para políticas públicas. Cientes da existência de diversas abordagens, argumentamos que há espaço para contribuições voltadas ao estudo do desenho das políticas e orientadas à uma de suas fontes de legitimidade: a mudança social. Derivamos as categorias analíticas da teoria do desenvolvimento endógeno: endogeneidade e mecanismos de governança. A primeira leva o olhar para a agência dos atores locais que, de fato, produzem os processos e sofrem as consequências das ações correspondentes. Essa categoria foi desdobrada em três dimensões: equidade, sustentabilidade e participação. Interessa aqui investigar as potencialidades das políticas para realizar aquilo que justifica sua existência: melhorar a vida em sociedade. Já os mecanismos de governança enfocam os processos de construção das políticas, averiguando a manifestação do caráter endógeno no processo decisório. Também decomposto em três dimensões: participação, consensualidade e gestão mista.

Palavras-chave: políticas públicas; modelo analítico; desenvolvimento.



Introdução

Quando nos aproximamos da literatura sobre análise de políticas públicas encontramos uma variedade de abordagens: burocracia de nível de rua, coalizões de defesa, comunidades epistêmicas, equilíbrio pontuado, escolha racional, *garbage can*, *governance*, *institucional analysis and development*, *issue networks*, múltiplos fluxos, neo-institucionalismo, *policy arena*, *policy cicle*, *policy networks*, *public choice*, dentre outras. Tal diversidade demonstra que o campo é vibrante e multifacetado. Roth (2008, p.76) salienta, contudo, que “de forma muito sintética (e incompleta)” os marcos analíticos em políticas públicas tentam integrar três tipos de fatores: interesses, instituições e ideias. Assim, e de forma geral, essas teorias dirigem o olhar para os atores, suas relações e contextos de ação; e as políticas figuram como produtos ou como cenário dos processos de interação entre esses elementos.

Neste quadro, o objetivo deste *paper* é delinear uma abordagem para a análise de políticas públicas. Ela enfoca a política, atentando para o desenho, que engloba conteúdo, estrutura e dinâmica. Para analisá-lo delinearemos categorias extraídas da teoria do desenvolvimento endógeno. Com isso, pretendemos conectar analiticamente as políticas ao que é uma das suas fontes de legitimidade: a promessa de melhorar a vida em sociedade, comumente traduzida na ideia de *desenvolvimento*.

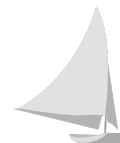
Tal construção será apresentada a seguir. No tópico que segue, trataremos da definição de políticas públicas que embasa esta proposta. Na terceira parte, deslindaremos o objeto de investigação: o desenho das políticas. Logo após, apresentaremos a teoria do desenvolvimento endógeno e as categorias analíticas que animam a proposta. Por fim, arrolaremos algumas considerações finais.

Política pública: da definição que fundamenta a proposta

A abordagem proposta aqui se volta para o estudo das políticas públicas. E é possível encontrar algumas definições para elas, que enfatizam diferentes dimensões. Por exemplo, Muller e Sural (2002) oferecem uma acepção que valoriza o aspecto processual: “processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (p.11). De forma semelhante, Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que “consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores” (p.12). Estas acepções valorizam os processos decisórios, levando o olhar para os atores e as interações. A primeira, ainda, oferece um pressuposto de vinculação entre a política e os objetivos perseguidos durante a implementação.

Outras definições vão além e tomam como dada a ligação entre a política e um problema social. Neste recorte, Hill e Hupe (2014) consideram que as noções de política pública indicam seu caráter intencional e sua relação com os problemas sociais. Similarmente, e numa perspectiva gerencial, Secchi (2015, p.2) destaca que uma política é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Nestas, fica sublinhada a natureza *problem solving* das políticas.

Talvez uma das definições mais conhecidas seja a de Dye (2010): política pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer (p. 1, tradução nossa). O autor procura se afastar das vinculações com objetivos ou problemas, argumentando que tais ligações nem sempre existem; elas expressariam muito mais nosso desejo de imprimir alguma racionalidade instrumental na ação governamental do que as características intrínsecas desta. Por isso, Dye enfatiza aquilo que podemos observar: as ações e as inações. Com isso, no entanto, Dye não descarta o foco nos processos de elaboração e de implementação.



Um outro tipo de acepção realça o propósito das políticas, como Peters (2015): política pública é o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade (p.1, tradução nossa). Neste trabalho nos alinharemos a este tipo de noção. Definiremos as políticas a partir da ambição por transformar uma realidade social percebida como inadequada pelos agentes que as empreendem. Tratar-se-ia, então, em sua generalidade, de objetivo extremamente ambicioso: a mudança social gerenciada.

A escolha da definição traz consequências para a abordagem de análise, pois determina o objeto da investigação. Em nosso caso, pretendemos acentuar uma das bases de legitimidade das políticas: sua função social. Afinal, porque desejamos, fazemos e defendemos políticas públicas? Por que acredita-se que são instrumentos por meio dos quais podemos melhorar a vida em sociedade; especificamente: reduzir desigualdades (ARRETCHE, 2016), promover a equidade (COHEN; FRANCO, 2007) e gerar desenvolvimento (RODRIGUES; BESERRA, 2017; LUCIO; DAROIT; FREITAS, 2017; EVANS, 2004; KLIKSBURG, 1997). Decerto que elas possuem outros fundamentos, como a resolução de conflitos, a alocação de recursos sociais, a harmonização social e etc.; todos igualmente legítimos.

Aceitaremos, dessa maneira, que as políticas públicas são orientadas à mudança social. E sugerimos que isto deve ser levado em consideração quando as investigamos. Com isso em mente, avancemos, agora, à delimitação da dimensão das políticas que será valorizada no modelo proposto.

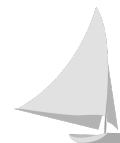
Do objeto de investigação: o desenho da política

Nesta proposta alçaremos o desenho das políticas públicas à objeto de análise. Seguindo Majone e Wildavsky (1984) e Howlett (2011) entenderemos o desenho da política como o conjunto de elementos que a delineiam, estabelecendo sua estrutura e dinâmica. Comumente é expresso na forma de um arcabouço normativo, que mescla elementos explícitos e implícitos, formais e informais. Este arcabouço opera balizando os esforços dos atores e das organizações, pois indica: objetivos, instrumentos de ação, os atores envolvidos e suas atribuições, bem como, uma certa concepção do problema social que foi conectado à política (e que normalmente funciona como uma justificativa para sua existência).

Podemos olhar para o desenho das políticas de duas formas. Realçando sua condição de *produto* da atividade política, almejando, com isso, desvelar tais processos por meio de abordagens que enfocam os processos decisórios, especificamente o conflito entre atores em um dado contexto institucional e/ou organizacional. De outra maneira, acentuando seu caráter de *insumo* da implementação, perspectiva que dirige a atenção para o conteúdo da estrutura normativa que dá forma à política. É nesta linha que se encaixa a proposta deste trabalho.

Dois pressupostos apoiam a escolha do desenho como uma dimensão útil para compreender as políticas públicas e suas implicações. Primeiro, no desenrolar dos processos de elaboração das políticas, elas passam a funcionar como *estruturas de sentido*, “[que mobilizam] elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores [...]” (MULLER; SUREL, 2002, p. 17). Nesse entendimento, as políticas produzem, reproduzem e, nesse movimento, expressam o real, em dada sociedade. Isso significa que o desenho encerra uma visão de mundo, que, mesmo sendo transitória e fruto de frágil consenso, ainda assim, é capaz de nos dizer algo sobre os atores, os valores e o contexto no qual foi gerado.

Segundo, Majone e Wildavsky (1984) nos convidam a pensar o desenho das políticas como um conjunto de disposições, que servirão como ponto de partida para um processo de experimentação que tem lugar durante a execução destas ideias. Com isso, sustentam que o



arcabouço normativo influencia a implementação; o que se dá, entretanto, de forma indireta, já que mediada pelas características dos contextos locais de ação. Sobre isso, cabe frisar que pode até parecer óbvio ou intuitivo que haja uma relação de subordinação entre a ação e a ideia, mas a literatura sobre implementação de políticas públicas nos alerta para a existência de diferentes graus de conformidade.

Por fim, não raro o desenho das políticas é preterido nas investigações em favor das dinâmicas políticas nos poderes do Estado, da ação das burocracias, da percepção dos beneficiários ou das avaliações. Aqui sustentamos que é um objeto de estudo que permite aproximar de diversas dimensões dos processos que as circundam e as perpassam.

Ativando o framework: o fundamento teórico e as categorias analíticas derivadas

Se aceitamos que a análise da política deveria ser capaz de capturar o elemento de mudança que está na raiz da legitimidade desse tipo de esforço social, devemos escolher um referencial teórico que ofereça meios para tanto. Consideramos que a teoria adotada oferece ideias proveitosas, uma vez que enfoca justamente um processo de transformação social comumente relacionado ao incremento do bem-estar social, o desenvolvimento.

O desenvolvimento, na perspectiva endógena, toma muitas formas e objetivos, já que dependente das percepções, entendimentos, desejos, recursos de poder e repertórios de ação dos atores locais. Então, a teoria do desenvolvimento endógeno oferece elementos conceituais para compreender este tipo de mudança social. E, como a definição de desenvolvimento é uma categoria local, os elementos enfatizados são gerais de forma a apreender as especificidades.

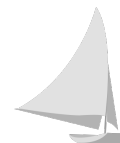
Dito isso, passemos à exploração das categorias e dimensões analíticas que formam a abordagem proposta. Primeiramente, devemos atentar para a definição de desenvolvimento endógeno: processo de mudança e de crescimento estrutural, liderado pela comunidade local, que aciona e mobiliza o potencial de desenvolvimento existente no território e as oportunidades externas, com o objetivo de promover o incremento do bem-estar da população (ALBUQUERQUE, 2004; VÁZQUEZ BARQUERO, 2007).

Tal conceito encerra os elementos centrais da perspectiva. Isto é, percebe-se que o desenvolvimento é uma categoria de entendimento local, forjada nas relações entre os atores; expressando, com isso, as características do território, bem como, as relações estabelecidas e potenciais com o entorno (regional, nacional e global). Com efeito, a agência dos atores locais ganha centralidade, e dela deriva uma característica dessa visão de desenvolvimento: sua multidimensionalidade. Essa é engendrada a partir da diversidade de ideias, necessidades, entendimentos, interesses, recursos, capacidades, objetivos e etc. Por fim, a expressão dessa dinâmica nas políticas depende da concertação entre os atores, o que, por sua vez, motiva a elaboração e a manutenção de espaços de gestão compartilhada: voltados ao estabelecimento e à atuação de coalizões estáveis, promovendo a coordenação das ações, a colaboração, e a definição das prioridades e dos objetivos conjuntos.

Essas ideias conformam o fundamento de nossa proposta, de onde derivamos as duas categorias analíticas ordenadoras: *endogeneidade* e *mecanismos de governança*.

A endogeneidade enfoca o poder de agência das comunidades locais. E, para fins de operacionalização, seguiremos Docampo (2007) e a desdobramos em três dimensões: equidade, sustentabilidade e participação.

A *equidade* abarca e contextualiza a relação entre igualdade e justiça, correspondendo ao incremento das capacidades de agência, com maior potencial junto aos atores mais vulneráveis. No que tange às políticas públicas, tratar-se-ia do estabelecimento de foco, em uma visão de



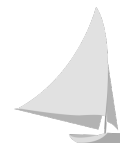
justiça social. A *sustentabilidade* é referenciada em termos da reprodução indefinida de cadeias funcionais relevantes; ela atenta para a superação da temporalidade tradicional, para além do longo prazo. Dirige, assim, o olhar para as futuras gerações e, nas políticas, uma aproximação possível é por meio do impacto social esperado. Por fim, a *participação* lança luz sobre a heterogeneidade dos interesses envolvidos no processo de mudança.

De forma complementar e interseccionada, derivamos, ainda, a categoria *mecanismos de governança*, que nos permitirá investigar as possibilidades e os limites dos espaços de concertação em relação ao caráter endógeno. Também desdobrado em três dimensões analíticas: participação, consensualidade e gestão mista.

A *participação* aparece novamente, demonstrando sua centralidade. Aqui, sua importância concerne à normatividade: à explicitação de mecanismos coercitivos ao comportamento, capazes de garantir que aquela heterogeneidade se expresse e influencie os processos decisórios. A *consensualidade* tange à consecução de uma lógica sistêmica, em contraposição à lógica de soma zero. Desse modo, analisa-se os mecanismos de manejo de conflitos, de estabelecimento de prioridades e de produção de objetivos. Refere-se, então, aos processos de decisão estratégica ou, ainda, de construção hegemônica. Já a *gestão mista* diz respeito ao ordenamento tático da ação coletiva, observada em termos de instrumentos de coordenação e de integração, abarcando a divisão de tarefas e prerrogativas.

A figura abaixo mostra a estrutura do modelo. É possível perceber que ele pode ser convertido de analítico em propositivo, bem ao estilo do campo das políticas públicas. A dinâmica é a seguinte: (1) referir-se-ia à(s) política(s) analisadas(s) quanto a seus possíveis impactos no desenvolvimento da sociedade em foco; enquanto (4) aparece como a “variável dependente” do modelo, no sentido de que, quanto melhor forem atendidas as categorias relativas a (2) e (3), maior seria o impacto, em termos de desenvolvimento, da política correspondente. Ou ainda, quanto mais aderentes os mecanismos de governança (3) à endogeneidade (2) expressada, maior o potencial de efetividade da política analisada, em termos de desenvolvimento multidimensional (4). Vê-se aqui como a metodologia articula objetivos setoriais e efeitos desconcentrados. Outro ponto que merece destaque é a parcimônia do modelo, possível pela amplitude das categorias e sua capacidade de acessar o espírito das dinâmicas.

Figura 1- Modelo de análise para políticas públicas a partir de uma perspectiva de desenvolvimento



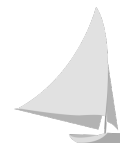
Fonte: elaboração própria

Considerações finais

Enfim, a partir desses dois conjuntos de categorias e de suas dimensões analíticas, intenta-se produzir conhecimento sobre o desenho das políticas, num pressuposto de que desejamos que elas produzam bem-estar social, tratado aqui como desenvolvimento. Dessa maneira, o modelo propõe investigar as políticas a partir de categorias exógenas a elas, mas alinhadas às fontes de sua legitimidade. Com isso, nos afastamos do viés *top-down* e nos aproximamos de uma metodologia horizontal.

Referências

- ALBUQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 82, p. 157–171, 2004.
- ARRETCHE, M. Prefácio. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Eds.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 11–13.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: Enap, 2007.
- DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Ed.). *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 1–37.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. 13. ed. Boston: Longman, 2010.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro:



UFRJ, 2004.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 3. ed. London: SAGE, 2014.

HOWLETT, M. **Designing public policies**. New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KLIKSBERG, B. **O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

LUCIO, M. L.; DAROIT, D.; FREITAS, U. F. C. Desenvolvimento, ação pública e transversalidade dos instrumentos de gestão: um olhar sobre o programa Bolsa Família. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. (Eds.). **Campo de pública em ação: cooletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 292–313.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (Eds.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984. p. 163–180.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PETERS, B. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

RODRIGUES, M. I. ; BESERRA, J. Compras públicas sustentáveis: uma análise a partir do tripé da sustentabilidade. In: LIMA, L. ; RODRIGUES, M. I. (Eds.). **Campo de pública em ação: cooletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 84–115.

ROTH, A. N. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**, n. 33, p. 67–91, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, n. 11, p. 183–210, 2007.