

Coleção Metamorfose Acadêmica



# POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO URBANA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi

editora  metamorfose

# **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi



metamorfose

## **Conselho Editorial da Coleção Metamorfose Acadêmica**

Dr. Alexander Goulart (PUCRS), Dr. Ítalo Ogliari (ULBRA), Ms. Lucas de Melo Bonez (Uniasselvi), Dr. Marcelo Spalding (Metamorfose), Dra. Márcia Ivana de Lima e Silva (UFRGS), Ms. William Boenavides (IFSul)

**Revisão** | Kátia Regina Souza

**Diagramação** | yoyo ateliê gráfico

**Capa** | Marcelo Spalding

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732l Lima, Luciana Leite  
Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento  
local / Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi.  
- Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

186 p. ; 15,5X22,5cm. – (Coleção Metamorfose  
Acadêmica) - ISBN: 978-85-53074-06-8

1. Políticas Públicas 2. Gestão Pública I. Título.  
II. D'Ascenzi, Luciano.

CDD 320

Bibliotecária Alexandra Naymayer Corso – CRB10/1099

Todos os direitos desta edição reservados ao autor

**[www.editorametamorfose.com.br](http://www.editorametamorfose.com.br)**

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> . . . . .	7
<b>Capítulo 1 – Dos fundamentos teórico-metodológicos</b> . . . . .	9
1.1. Sistemas Econômicos: miopia na discussão “Estado versus Mercado” . . . . .	10
1.2. Hierarquia e Participação, da Gestão Estratégica à Gestão Social . . . . .	19
1.3. Sociedade, lugar de práticas: estruturas e organizações sociais . . . . .	27
1.4. Movimentos Sociais: entre o Estado e os mercados . . . . .	31
Referências . . . . .	34
<b>Capítulo 2 – Políticas Públicas</b> . . . . .	35
2.1. Definições . . . . .	35
2.1.1. O que são políticas públicas? . . . . .	36
2.1.2. Atores de políticas públicas . . . . .	40
2.1.2.1. Classificação dos atores . . . . .	42
2.1.2.2. Formas de agregação de atores . . . . .	47
2.1.3. Arenas das políticas . . . . .	49
2.1.4. Tipos de políticas públicas . . . . .	50
2.1.5. Instituições . . . . .	52
2.2. Ciclo de políticas públicas . . . . .	54
2.2.1. Formação da agenda . . . . .	55
2.2.2. Formulação das alternativas . . . . .	59
2.2.3. Tomada de decisão . . . . .	63
2.2.4. Implementação . . . . .	68
2.2.5. Avaliação . . . . .	72

2.2.5.1. Avaliação vis-à-vis Monitoramento . . . . .	74
2.2.5.2. Termos comuns no campo da avaliação . . . . .	75
2.2.5.3. Tipos de avaliação . . . . .	78
Referências . . . . .	81

### **Capítulo 3 – Gestão Urbana. . . . . 83**

3.1. Agenda Política: a questão urbana como uma questão social . . . . .	85
3.2. O movimento nacional pela reforma urbana na constituinte . . . . .	88
3.3. A Política Urbana na Constituição Federal de 1988 . . . . .	89
3.4. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de gestão urbana .	94
3.4.1. O plano diretor . . . . .	96
3.4.2. Zoneamento ambiental e parcelamento do uso e da ocupação do solo . . . . .	99
3.4.3. Plano Plurianual (PPA). . . . .	100
3.4.4. Lei de Diretrizes Orçamentárias. . . . .	103
3.4.5. Lei Orçamentária Anual . . . . .	104
3.4.6. Planos, programas e projetos para o desenvolvimento local . . . . .	105
3.4.7. Gestão orçamentária participativa . . . . .	105
3.5. Indicadores e fontes de dados . . . . .	107
3.5.1. Principais fontes de dados e indicadores no Brasil . . . .	112
3.5.2. As principais pesquisas do IBGE e a construção de indicadores . . . . .	114
3.6. Material complementar: plataformas interativas e redes de cidades relevantes à gestão urbana . . . . .	117
Referências . . . . .	121

<b>Capítulo 4 – Desenvolvimento: a mudança social desejada</b>	<b>125</b>
4.1. Desenvolvimento: debate multifacetado . . . . .	125
4.2. Desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano. .127	
4.3. A dimensão econômica do desenvolvimento . . . . .	139
4.4. Desenvolvimento endógeno: elementos conceituais e implicações para as políticas públicas . . . . .	146
4.4.1. Aproximação ao conceito . . . . .	149
4.4.2. A questão da endogeneidade . . . . .	151
4.4.3. O enfoque do território . . . . .	155
4.4.4. Local, regional, nacional, global . . . . .	157
4.4.5. A multiplicidade de atores . . . . .	159
4.4.6. A lógica sistêmica dos Sistemas Produtivos Locais . . .	161
4.4.6.1. Os distritos industriais . . . . .	164
4.4.6.2. Entornos inovadores . . . . .	166
4.4.6.3. Clusters . . . . .	167
4.4.6.4. Questões centrais. . . . .	168
4.4.7. Governança: das políticas públicas ao desenvolvimento local . . . . .	169
Referências . . . . .	179
<b>Costurando ideias . . . . .</b>	<b>183</b>



## APRESENTAÇÃO

Esta obra foi escrita sob encomenda, para ser utilizada como livro-texto da disciplina *Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local*, em torno da qual organizar-se-ia a grade curricular de um curso superior em Gestão Pública. A crise fiscal abortou a consecução da ideia geral, mas não a do livro, dado o vigor da questão suscitada.

Somadas as experiências profissionais dos autores, o trabalho foi elaborado pensando em capacitar estudantes para lidar com a realidade mutante da gestão pública local, quando cada caso é único. Para isso, buscamos provocar uma reflexão que habilite para o manuseio de conceitos e modelos no campo das políticas públicas em geral – nesta obra, especificadas em termos de gestão urbana e desenvolvimento local. Um movimento que propiciaria discutir o papel das cidades na sociedade contemporânea.

O pano de fundo dos capítulos é a tensão entre a tendência histórica à descentralização administrativa e a herança patrimonial-formalista de nossa cultura, em meio à consolidação democrática. À frente, vislumbra-se a pró-atividade da sociedade no que tange às possíveis visões de seu destino, daquilo que é ou não considerado problema social, gerando alternativas e formas distintas de resolução ou encaminhamento. Tal percepção torna-se possível a partir do espaço de crítica à política pública, empreendido com seu desdobramento em meios e fins, gestão e desenvolvimento, ante as possibilidades em gerar mudança social.



O livro é composto por quatro capítulos. No capítulo um, anunciamos e estabelecemos a abrangência epistemológica, cujo entendimento consideramos fundamental para guiar a leitura subsequente. No capítulo dois, discutimos as políticas públicas, as definições em termos dos elementos conceituais dos contextos de ação relacionados, no sentido da busca por incluir as diversas perspectivas em disputa. No capítulo três, abordamos a trajetória da questão urbana no Brasil, assim como a institucionalidade da gestão e do planejamento urbano, quando resta claro nosso legado centralizador. O último capítulo versa sobre o desenvolvimento, talvez a mais antiga das categorias tratadas, porque sempre desejada e perseguida, variando apenas na maneira de mensuração em meio às diversas acepções ao longo da história e das diferentes ideologias. Pretendemos tratar da adequação das políticas públicas para não comprometer o mais democrático, porque horizontal, de todos os objetivos...

## CAPÍTULO 1

# DOS FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

*Luciano D'Ascenzi*

**A**s políticas públicas ambicionam a transformação de uma realidade social definida como inadequada ou inaceitável pelo(s) agente(s) social(is) que as empreendem. Tratam, portanto, em sua generalidade, de objetivo extremamente ambicioso: a mudança social gerenciada, de uma situação “A” para outra, “B”. Analiticamente, o entendimento desse tipo de fenômeno implica num movimento transdisciplinar, por meio de um diálogo interno ao conjunto das Ciências Sociais.

Esta introdução metodológica visa especificar qualitativamente certos espaços disciplinares e alguns de seus significados, visitando os conceitos básicos envolvidos na jornada exploratória proposta neste livro. Muitos deles encontram-se envoltos numa perturbadora heteroglossia, quando determinado significante encontra várias possibilidades de significado. Isso confunde a comunicação, não apenas entre as diferentes disciplinas sociais, mas também coloquialmente. Afinal, nem o fato de determinada palavra parecer conhecida, nem mesmo a consulta ao dicionário livram os interlocutores desse tipo de problema.

Assim, à guisa de primeira providência, tratemos de fixar alguns parâmetros conceituais utilizados ao longo deste livro. Tal providência procurará minorar tanto os problemas oriundos da diversidade conceitual disciplinar, quanto de nossos eventuais preconceitos.

## **I.I. Sistemas Econômicos: miopia na discussão “Estado versus Mercado”**

A História registra e a Ciência Política ensina que as sociedades sempre foram administradas por meio de algum tipo de elite política, mais ou menos (des)centralizada quanto aos recursos sociais disponíveis à reprodução social, tanto temporal quanto espacialmente. Houve uma época, por exemplo, durante a Guerra Fria<sup>1</sup>, em que tal debate tomava a forma da defesa intransigente, ora do regime capitalista, ora do socialista (ou comunista), quanto à forma superior de governar. Hoje em dia, com maior clareza, a discussão mudou especialmente, tendo em vista o desenrolar dos acontecimentos do mundo real, forçando os contendores à evolução em suas respectivas ideias.

Nos dias de hoje, ainda sobrevivem discursos que teimam em separar o mundo e as ideias em “de direita” ou “de esquerda”, é verdade. Contudo, o observador atento e informado vem percebendo os ventos da mudança complexificadora, podendo encontrar nos jornais discursos políticos defendendo mais Estado, menos Estado, mais mercado ou menos mercado, e assim por diante. Descartando as classificações dicotômicas, contextualizadas pelo exemplo da Guerra Fria, busquemos entender o novo formato da discussão antiga.

Afinal, qual o significado prático por trás de tais possibilidades? Mais Estado ou mais mercado? Tratar-se-iam de sistemas excludentes, como na “briga” do período precedente? Para melhor encaminhar tais indagações, precisaremos antes definir alguns termos.

As Ciências Econômicas foram as primeiras a classificarem e elegerem tais categorias como objetos de estudo. Podemos trabalhar com a seguinte definição:

---

<sup>1</sup> Denominação dada ao período que vai do final da II Grande Guerra à “queda do muro”, quando se contrapunham, em termos geopolíticos, duas potências hegemônicas, EUA e URSS, cada qual com sua respectiva área de domínio.

Economia pode ser definida como a ciência social que estuda como o indivíduo e a sociedade decidem utilizar recursos produtivos escassos, na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, com a finalidade de satisfazer às necessidades humanas (VASCONCELLOS, 2009, p. 3).

Tal acepção nos remete ao predomínio do elemento conceitual da funcionalidade, analiticamente recortado dos contextos analisados, tendo em vista os esforços por sobrevivência e crescimento no tempo e no espaço. Afinal, sendo a ciência social mais antiga, formada a partir do século XVII, ou XVIII conforme o autor, a economia traz consigo muito da epistemologia das ciências naturais, mais positiva. Daí a origem de alguns termos como mecanismo, estrutura, equilíbrio, etc.; e de ideias que permitem confundir o natural com o social, como da existência de uma “mão invisível” à moda de “mãe natureza”. Assim, as “teorias funcionalistas” são as que expressam suas teses por meio de algum tipo de relação de causa e efeito entre grandezas (ou cadeias causais). Utilizando-nos de uma linguagem mais universal, a funcionalidade poderia ser expressa matematicamente, como do tipo:

$$Y = f(X)$$

Onde a variável “Y” seria uma função de uma outra variável, no caso, “X”; que as alterações em “Y” poderiam ser explicadas, em grande medida, por meio das mudanças originadas em “X”, e assim por diante. Ilustrativamente, poderíamos formular uma tese singela qualquer: numa determinada localidade, o nível de consumo (C) do trabalhador médio dependeria do valor de seu salário (W). Nesse caso, tal proposição particular, bastante intuitiva, poderia ter início com algo do tipo:

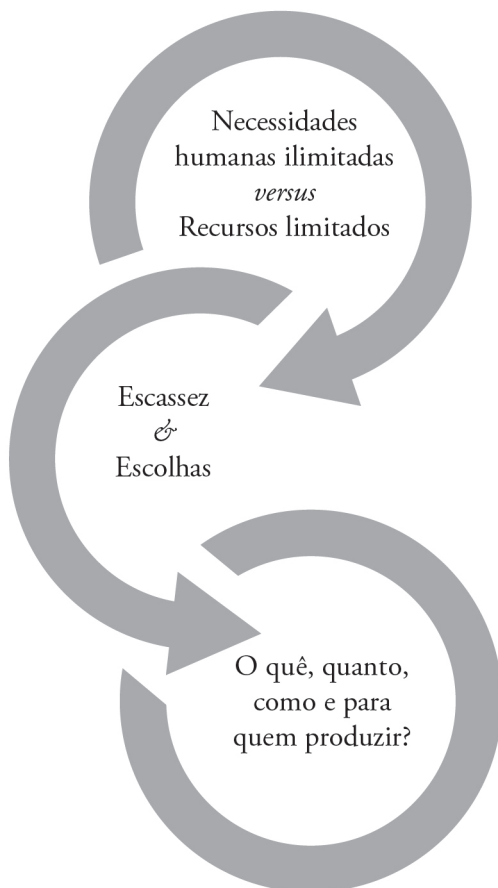
$$C = f(W)$$

Ao que o pesquisador passaria à busca de evidências qualitativas (narrativas, observações, documentos, etc.) e quantitativas (estatísticas e dados numéricos de toda sorte) que corroborassem, ou descartassem, a relação inicialmente aceita. Caso a tese perseverasse ao escrutínio junto à realidade fática, restaria ainda por fazer o trabalho de estabelecer os parâmetros (ou proporções) da relação de dependência de “C” em relação a “W”.

Passemos ao próximo elemento de nossa proposição a respeito da Economia. Quando lemos uma reportagem sobre inflação, crescimento econômico, PIB, desemprego ou *deficit* público, logo pensamos no trabalho de um economista. Mas, afinal de contas, o que haveria de comum em tais temas, remetendo o respectivo estudo àquela ciência? A resposta é a “escassez”, enquanto categoria social específica. De fato, o objeto de estudo mais geral é a questão da escassez. Sua relevância, desde sempre, vem do fato inescapável de as necessidades humanas serem intrinsecamente ilimitadas, enquanto que os recursos físicos para as abrandar sejam, *a priori*, restritos a quantidades dadas.

Tal descompasso entre necessidades e recursos sempre implicou responder socialmente (de acordo com o sistema econômico vigente) a uma série de questões basilares: o que produzir? Quanto produzir? Como produzir? Para quem produzir? Portanto, tem-se que a questão da escassez sempre esteve na base de toda e qualquer problematização de ordem econômica, qualitativa e quantitativamente.

**Figura 1 – Perguntas Fundamentais dos Sistemas Econômicos**



Fonte: Elaboração própria

Conforme vemos, o processo decisório, envolvido no encaminhamento das tais “questões basilares” da economia, tende a deslocar nossa discussão em direção a elementos conceituais ligados à normatividade, seja por meio da Economia Política, seja pela Ciência Política. Afinal de contas, historicamente, dado que as tais perguntas sempre tenham sido socialmente respondidas, tácita ou implicitamente, qual exatamente o(s) agente(s) social(is) encarregado(s) para tanto? Com prerrogativas de poder para escolher as melhores alternativas qualitativas (que), quantitativas (quanto),

tecnológicas (como) e distributivas (para quem)? Que podem comprometer a própria sobrevivência metabólica de uma dada sociedade? Consultando a História, encontramos algumas pistas.

Assim, nos regimes Absolutistas do período de formação dos Estados nacionais, tinha-se “uma fórmula” bem representada pela célebre frase de Luís XIV, à época rei de França: “O Estado sou eu”. Mais tarde, no Capitalismo, gestado desde os idos do século XVI, consolidou-se crescentemente a formação dos mercados (relação social entre vendedores e compradores de um bem ou serviço), inspirando ideias de que as tais questões capitais da economia pudessem ser respondidas absolutamente de maneira descentralizada. Por fim, modernamente, já no século XIX, formulou-se “cientificamente” a ideia de uma sociedade comunista, absolutamente igualitária, embora jamais concretamente consolidadas, já que as decisões citadas restariam como função de uma burocracia central, posicionada no Estado, tomadas por pessoas com senso moral variável e necessidades materiais ilimitadas, de resto como todas as demais.

Primeiro da fila, o modelo absolutista foi devidamente guilhotinado a partir da Revolução Francesa. Historicamente, restou, até meados dos anos 1980, dois tipos hegemônicos, extremados e opostos para a organização econômica das sociedades: economia de mercado (ou descentralizada) e economia planificada (ou centralizada). Ter-se-ia, até aquela época, as seguintes ideias dicotômicas:

- I. Economia de mercado: o encontro de compradores e vendedores teria o poder de melhor alocar os recursos sociais, produzindo *equilíbrio* em cada segmento econômico da sociedade; enquanto o Estado seria o causador de ineficiências alocativas, devendo ser contido em sua atuação gastadora e perdulária a um mínimo possível, resultando um problema: tendência à concentração e à consolidação dos mercados.

2. Economia centralizada: o Estado, através de sua burocracia, teria o papel de alocar recursos, produzindo *equidade* ao responder a cada uma das perguntas econômicas fundamentais a partir de todos os segmentos da sociedade; do que resultariam problemas como: desfuncionalidade e geração de uma elite política sediada na burocracia estatal.

Até o final da Guerra Fria, acreditava-se que um tipo de organização excluiria e seria preferível ao outro: liberdade *versus* equidade. Assim, ou a economia era capitalista e democrática, ou era socialista e igualitária. Tudo “no papel”, em tese, porque não é possível encontrar na história qualquer consolidação concreta de tais modelos puros.

Bem por isso, hoje em dia, tem-se a clareza de tratar-se de “tipos ideais”<sup>2</sup>, isto é, nem um nem outro mostrou-se factível, jamais tendo sido construído ou encontrado no mundo das práticas sociais. O mais comum é que as diferentes sociedades organizem suas economias contextualmente, dependendo de cada situação concreta, em algum ponto intermediário, entre o intervalo ideológico que separa os dois tipos dicotômicos, entre a *mercadização* e a estatização; ou analiticamente, entre a centralização e a descentralização.

Desse modo, empiricamente, temos a possibilidade de analisar apenas casos de sistemas de economia mista, com a atuação de ambos, mercados (governos, empresas e consumidores) e governos (representantes do Estado). Tal relação se dá por meio de agentes sociais específicos, em diferentes proporções e protagonismo, dependendo de cada situação social particular: atuação dos mecanismos de concorrência, afetados por assimetrias de mercado e pelo governo.

---

<sup>2</sup> O sociólogo Max Weber, classicamente, inaugurou a construção de recursos técnicos de análise por meio de conceitos-tipo: verdadeiras fórmulas interpretativas construídas mediante adequações parciais da realidade, a partir de alguns elementos entendidos como de maior relevância analítica. Ilustrativamente, ver em “A ética protestante e o espírito do capitalismo”. Nossa construção, como tantas outras, atualiza e adapta esta importante herança científica às próprias necessidades.

Todavia, hoje em dia praticamente todos os países possuem algum tipo de economia de mercado. Assim, poderíamos dizer que a organização econômica é realizada a partir de algum sistema intermediário entre essas duas formas, combinando a atuação do mercado com a intervenção do governo (VASCONCELLOS, 2009, p. 4).

Mais ainda, que centralização e descentralização plenas são tipos ideais, no sentido de que jamais foi possível encontrar na história das sociedades, em meio a todas as descobertas e os estudos, nenhuma ocorrência sequer de sistemas absolutamente centralizados ou descentralizados. Mesmo porque, cada situação é única, em termos de tempo e espaço, precisando ser estudada com a mente aberta ao entendimento.

Isso não quer dizer que tais radicalizações não tenham sido ensaiadas, de lado a lado e de tempos em tempos. Mas que redundaram em graves crises, econômicas e humanitárias, quando a realidade se mostrou implacável, tornando essas construções impossíveis de serem consolidadas, seja devido à dinâmica ora concentradora, ora de disrupção dos mercados, seja pela corrupção estatal, seja pelo surgimento de mercados “ilegais”, seja pela eclosão de guerras, seja devido ao surgimento de depressões econômicas, etc. Logo, de um modo ou de outro, os extremismos ideológicos encontraram limites mais ou menos trágicos.

A História mostra que tanto os sistemas econômicos quanto os regimes políticos vêm escapando sistematicamente da consolidação de modelos dicotômicos extremos, absolutamente (des)centralizados. Mesmo assim, ao percebermos a certeza de que todo sistema estudado restará, antes ou depois de qualquer tipo ou intensidade de intervenção político-gerencial, inexoravelmente, entre tais opostos teóricos, com os mercados operando a partir de alguma gama de interferência governamental; bem por isso, torna-se imperioso entender tais fronteiras, em meio às quais encontra-se teimosamente a realidade social.

Portanto, de um lado, sempre tem-se um governo mais ou menos autoritário, transparente e democrático; que costuma ter uma “agenda”, a qual procura implementar por meio de políticas públicas específicas para cada setor ou agente sociais; por meio de um aparato legal, monetário, orçamentário, produtivo, burocrático etc., influenciando e constringendo governados, estrangeiros, demais governos etc. De outro lado, limitando a margem de manobra do governante, de buscar a centralização das decisões, opera a resposta contextual correspondente da sociedade em geral, incluídas as demais instituições, a cada nova medida ou “pacote” da agenda governamental. Tais reações podem expressar tanto movimentos por maior participação nos processos decisórios junto à arena política; quanto adaptativos, em meio aos diferentes mercados do sistema econômico; e até de desobediência civil individual ou organizada, seja por meio de contravenções, seja por novos movimentos sociais. Isso nos leva à fronteira oposta, da descentralização extrema, o outro limite que devemos conhecer.

Do ponto de vista econômico, a descentralização extrema pode ser entendida a partir da metáfora da “mão invisível” do mercado, baseada na filosofia do liberalismo econômico, que sonhava com a melhor alocação possível dos recursos sociais. Esta seria promovida através da soberania do mercado, desde que liberta de qualquer tipo de intervenção do Estado. Aqui, a natureza encarregar-se-ia de promover o “equilíbrio”, mediante o chamado mecanismo de preços. Numa simplificação funcionalista, teríamos:

$$Q = f(P)$$

Onde:

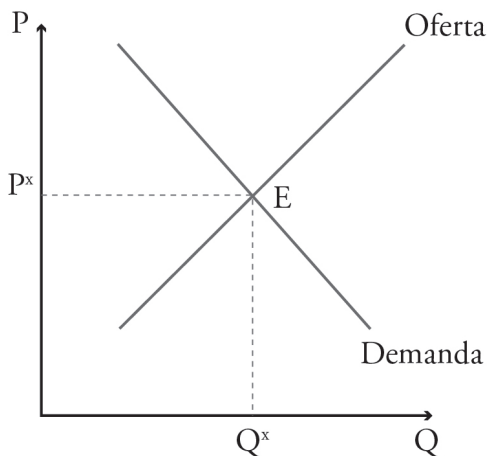
Q = quantidade demandada/ofertada

P = preço do bem

Isto é, para todo e qualquer mercado, havendo excesso de oferta/falta de demanda, o excedente não consumido restaria estocado, obrigando os produtores a diminuírem seus preços para desovarem o estoque indesejado. Havendo excesso de demanda/falta de oferta, a procura não atendida levaria tais consumidores potenciais a pagarem mais pelo desejo não atendido, até que o equilíbrio fosse restabelecido: quando a oferta é igual à demanda. Afinal, quanto maior o preço de mercado, maior a disposição dos produtores em aumentar a oferta de bens e serviços, e vice-versa; por seu turno, aumentos nos preços dos produtos tendem a diminuir a disposição dos consumidores em adquirir os mesmos.

Nesta simplificação em particular, denominada singelamente de “concorrência perfeita”, obter-se-ia uma estrutura de mercado utópica, onde produtores e consumidores não teriam poder para manipular o mercado, algo que a realidade dos fatos descarta. Além disso, existiria um ponto de equilíbrio (E), encontrado pela “mão invisível do mercado”. Graficamente, nosso modelo simplificado ensina o funcionamento do mecanismo de preços:

**Figura 2 – Mercado Hipotético: ofertantes & demandantes**



Fonte: Elaboração própria

O mesmo raciocínio é válido para as outras partes das perguntas fundamentais. Basta inserir na equação a tecnologia (T), definindo o “como produzir”; além dos fatores de produção, capital (K) e trabalho (L), “para quem produzir”:

$$Q = f(P, T, L, K)$$

Para finalizar esta introdução econômica, valeria lembrar que, do mesmo modo que a centralização absoluta pelo Estado, a descentralização completa via mercado, na definição das questões econômicas fundamentais (mas não apenas as econômicas), consubstancia-se em um tipo ideal. Ambos são modelos exclusivamente teóricos que facilitam o entendimento de algumas dimensões da realidade e a comparação entre situações (tempo) ou lugares (espaço) diversos, permitindo perceber o sentido e a abrangência de cada (im)possibilidade de intervenção junto ao segmento social em foco. Ademais, que a História registra as tentativas de radicalização concreta em direção a ambos como causas últimas, se não de desastres humanitários e até genocídios, de graves crises sociais.

## **1.2. Hierarquia e Participação, da Gestão Estratégica à Gestão Social**

A origem da palavra economia advém do grego, *oikos nomos*, ou administração da casa. Contudo, a crescente importância e diversidade possíveis à ideia original foi acarretando a necessidade de toda uma série de especializações funcionais. E é assim que a Administração ocupa um espaço próprio:

A Administração, tal como a encontramos hoje, é o resultado histórico e integrado da contribuição cumulativa de numerosos precursores, filósofos, físicos, economistas, estadistas, e empresários que, no decorrer dos tempos, foram cada qual no seu

campo de atividades, desenvolvendo e divulgando suas obras e teorias (CHIAVENATO, 1999, p. 15).

Discorrer sobre tamanha abrangência sem perder o sentido do todo envolve algum esforço de síntese, possível apenas em termos conceituais. Assim fazendo, ainda pode-se perceber sua ligação com a economia. Quanto a isso, este campo disciplinar continua fiel à tradição de construir seus modelos a partir da análise de um único elemento, relativo à funcionalidade, conforme já explicado no item anterior.

Outra característica relevante diz respeito ao pensamento hoje hegemônico nesta área de conhecimento, a Gestão Estratégica. Trata-se de um conjunto de teorias ou modelos, além de ferramentas, desenvolvidos a partir da Administração por Objetivos (APO). Tal abordagem atribuirá centralidade analítica ao elemento conceitual da funcionalidade dos contextos de ação organizacional, agregando, ainda, a dimensão da normatividade formal.

Nesse sentido, suas prescrições rezam pela estrita obediência à estrutura hierárquica, que separa fortemente o “andar de cima”, o qual estabelece os parâmetros organizacionais, do “andar de baixo”, que se responsabiliza pela execução operacional, consubstanciando o resultado final do planejamento estratégico. Assim, destacamos que, transformado em prática, reforça a hierarquia e a centralização de poder nos níveis superiores da administração, enquanto separa quem decide de quem executa.

Desse modo, tem-se que a missão, a visão, os valores e as metas são, todos eles, definidos no nível mais elevado da cadeia de comando, denominado estratégico, após o que é repassado aos níveis hierárquicos inferiores da instituição. Primeiramente ao nível tático, das chefias departamentais, que teriam certa autonomia para definir os modos que julgassem mais eficazes para atingirem as metas definidas pela direção. Apenas depois disso, chega-se ao plano operacional que, por vezes, não conhece o plano estratégico e, muito menos, os porquês de estarem

executando determinada tarefa de uma maneira, em vez de outra qualquer. Entre quem decide e quem executa, coloca-se a chefia, à guisa de fronteira entre uma coisa e outra.

**Figura 3 – Fluxo do planejamento estratégico**



Fonte: Elaboração própria

Tais modelos separam os atores sociais em acordo com suas prerrogativas de poder, sendo que os formuladores das políticas institucionais não têm contato direto com os executores de suas disposições. Estes últimos, por seu turno, não participam dos processos decisórios definidores de suas próprias tarefas. Trata-se então de um conjunto teórico-metodológico, de nível variável de centralização do processo decisório, que configura a hegemonia junto à Teoria Geral da Administração (TGA).

No “canto oposto” há uma infinidade de teorias críticas congregadas contemporaneamente sob a égide da Gestão Social, mas que pouco conseguem avançar em termos metodológicos,

possibilitando atingir uma ação prática alternativa. Mesmo assim, ajudam a pensar, fazendo perceber os limites do possível, tendo em vista a rigidez dos modelos normativo-funcionalistas. Assim, uma crítica bastante relevante diria respeito às frequentes situações de iniquidade geradas pelos modelos vinculados à Gestão Estratégica, ativadas sempre que as políticas públicas não conseguem atingir seus objetivos: ter-se-iam *grandes planos, mal executados...*, difundindo, invariavelmente, a partir da visão oficial, os pontos de vista dos autores do plano.

Nossas pesquisas empíricas puderam atestar pelo menos três dessas alegadas “causas” de insucesso no atingimento de metas proferidas nos momentos “da verdade”, quando dos processos de avaliação (D’ASCENZI; LIMA, 2016). De fato, apuramos tal recorrência por meio da formulação das mesmas explicações para os mais diferentes contextos, públicos e privados. Três delas apareceram em todas as ocorrências de insucesso junto aos nossos trabalhos de campo<sup>3</sup>:

1<sup>a</sup>) Os problemas das políticas públicas seriam causados por falta de vontade (liderança ou cultura)

A primeira explicação recorrente para as debilidades das políticas, comum inclusive em trabalhos acadêmicos, é a falta de vontade: falta de vontade política, falta de vontade dos trabalhadores, etc. Ou seja, a variável explicativa para o processo coletivo ensejado pela política seria um atributo individual instrumentalizado. Do ponto de vista organizacional, temos aqui uma questão relevante.

A rigor, segundo um enfoque exclusivamente funcionalista, uma organização que dependesse do voluntarismo para atingir seus objetivos, por definição, não seria capaz de tal consecução. Porque uma organização, a rigor, é um conjunto de indivíduos que empreendem atividades coordenadas com vistas a um fim comum definido hierarquicamente. Esse objetivo organizacional

---

3 Ver D’Ascenzi (2015).

deveria ser buscado pela coordenação das atividades individuais, não dependendo da “boa vontade” de quem quer que seja. Para resolver esse problema insolúvel, criou-se a figura do líder, alguém que “dê o sangue”, que “vista a camisa”, que “contagie” a todos com a motivação necessária para o trabalho cooperado. Bem por isso, sempre especificado *a posteriori*. Então, a vontade, por si só, é uma variável explicativa frágil e que apenas recoloca outros problemas.

2<sup>a</sup>) Os problemas das políticas públicas seriam decorrentes de falhas de comunicação

A segunda, um pouco mais elaborada, atribui tais dificuldades às falhas de comunicação. Nesse caso, as dificuldades de implementação das políticas seriam consequência da falta de clareza quanto aos objetivos e/ou processos definidos no plano – dentre os recursos necessários, faltaria divulgação, informação ou treinamento básicos.

Essa visão não atenta para os conflitos de interesses e pressupõe que o indivíduo em uma organização alinhar-se-ia automaticamente às ideias do formulador. Com isso, dentre outros fatores relevantes, não considera as diferentes matrizes cognitivas que embasam o comportamento e o entendimento dos atores sociais. Isto é, a diferença na linguagem, na forma de perceber o problema, nas práticas consideradas consagradas, e mesmo naquelas decorrentes do processo de profissionalização: todo um sistema de crenças que ajuda a entender por que as pessoas agem de um jeito e não de outro. Neste tipo de narrativa, as pessoas são percebidas como seres passivos, contrapondo-se à “causa” anterior.

3<sup>a</sup>) Os problemas das políticas seriam causados pela descontinuidade

A terceira “causa” mobiliza uma ideia originada na competição, seja ela político-partidária, profissional ou departamental, que

chega a imputar as ineficiências das políticas institucionais à falta de continuidade política, de resto necessária à alternância democrática.

Não se quer dizer que não ocorram interrupções ou mudanças nas políticas públicas em virtude das trocas de governo, de comando ou de conjuntura socioeconômica. A questão é que a intensidade disso também depende de outros fatores, por vezes, mais relevantes: o resultado das eleições, as fases do ciclo econômico e do ciclo de vida do produto, os resultados de avaliações, o grau de institucionalização da política, os recursos de poder dos beneficiários, a capacidade de pressão dos trabalhadores que nela trabalham, etc. Isto é, a mudança institucional costuma ser lenta e incremental. Além de tudo isso, no curto prazo, qual é o nível de descentralização administrativa que uma dada cultura comporta? Portanto, o principal elemento causal para as mudanças é o contexto, e não o governo.

Na verdade, essa terceira explicação recorrente funciona como uma profecia autocumprida. Já acompanhamos casos de organizações de saúde e de educação que simplesmente interromperam a execução de projetos após a mudança partidária no governo. Fizeram isso sem que houvesse qualquer iniciativa do novo governo de interferir no projeto.

Além disso, a crítica às tais causas pode abrir uma outra linha de reflexão: da relativa autonomia dos executores na condução das políticas públicas. Os trabalhos acerca de burocracias de nível de rua vêm apontando que o controle político-administrativo sobre esses agentes é problemático<sup>4</sup>, já que eles têm instrumentos para moldar a política independentemente das “vontades” do plano estratégico.

Essas três questões nos dizem algumas coisas sobre o espírito da gestão de políticas públicas em geral. Primeiramente, é

---

4 Ver Lipsky (1980). O termo “burocracia de nível de rua” foi cunhado por Lipsky para designar aquelas agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com o cidadão no desenvolvimento de suas atividades. Além disso, gozam de discricionariedade e relativa autonomia da autoridade organizacional.

interessante essa atenção para o que falta (vontade, comunicação, continuidade). Isso pode indicar que as debilidades de gestão adviriam de questões que estão fora dela. Os problemas seriam decorrentes do que falta. Então a hipótese é: se tivéssemos vontade, se nos comunicássemos melhor e se houvesse continuidade de governo, não teríamos problemas nas políticas implementadas? A falta dos *inputs* necessários seria uma falha de qual nível organizacional?

Uma das questões que dificultam lidar com esse estado de coisas é a dicotomia entre política e administração. Nesse sentido, é influente a ideia de que a formulação e a implementação das políticas são fases distintas de um processo, onde uma encerraria a atividade política, enquanto a outra, a etapa de execução de atividades previamente definidas na formulação do plano.

Isso afasta da formulação as considerações sobre as condições do contexto de implementação da política. Mais ainda, obscurece as decisões tomadas durante o processo de implementação com o objetivo de ajustar a política à realidade. Também encobre os conflitos de interesses que emergem a partir da implementação, da mobilização de determinados recursos, das exigências de criação e operação de novas tarefas, etc.: conflitos entre burocracias, entre elas e os beneficiários, entre as corporações... Isso implica que muitas forças se manifestam, principalmente, durante a implementação com o intuito de moldar os processos e produtos por meio dos quais as políticas ganham a rua.

Aqui também, a dicotomia simplifica a dinâmica social; ela a nega, na verdade. Deste modo, faz crer que os problemas de implementação podem ser resolvidos com técnicas de gestão ou reestruturações organizacionais. Obviamente, estas seriam adequadas caso tratássemos do encaminhamento de rotinas, mas não quando envolvem mudanças sociais, principal objetivo de qualquer política pública.

O problema decorrente é justamente o enraizamento de um “diagnóstico” automático, acionado para todas as situações sem

resposta ou encaminhamento adequado. Tais causas permitem a criação de discursos que objetivam, em última análise, eximir os atores de suas responsabilidades.

Um “diagnóstico” automático vem sempre acompanhado de uma “solução” automática. Por exemplo: nos serviços de saúde, a pressão constante das corporações pelo aumento do número de trabalhadores é a solução para o diagnóstico de que há mais demanda por serviços do que recursos disponíveis; ou então, o diagnóstico de que a política não funciona adequadamente porque há falhas nas comunicações entre os departamentos que a executam, pedindo, como solução, o aumento da produção de papel na forma de ofícios, resoluções normativas, explicações por escrito, reuniões de treinamento e cartazes nas paredes, nas portas, nos quadros de aviso, etc. Para o diagnóstico de descontinuidade de políticas devido às trocas de governo, então, seria isso mais problemático do que viver numa ditadura? Ou o problema adviria da falta de consolidação de instituições democráticas e de políticas públicas capazes de responder à dinâmica social cada vez mais mutável?

Um encaminhamento adequado e sustentável passaria por análises que incorporassem os elementos intrínsecos aos processos sociais de qualquer política: conflitos de interesses, objetivos pouco claros, metas e processos produtivos que são modificados ao longo da implementação, além de outros mais, sempre que presentes no contexto que se pretenda intervir. Como tais, devem ser endogeneizados pelos modelos, adequando-os à realidade e suas especificidades. Isto é, a separação formulação-implementação deve ser superada nas abordagens analíticas, já que não existe nas práticas sociais.

À guisa de conclusão desse item, tem-se que, embora a normatividade seja um elemento necessário à construção da autonomia, os processos decisórios desprovidos de algum nível de heterogeneidade de atores sociais mantêm-se intrinsecamente centralizados, sem condições sequer conceituais para serem

classificados como participativos ou democráticos. Do mesmo modo, inserir o conflito às análises vai além de sua citação retórica, mas envolve introduzir outros elementos conceituais presentes nos contextos de ação assim formados, como a consensualidade, a estrategicidade e demais (D'ASCENZI, 2015).

### **1.3. Sociedade, lugar de práticas: estruturas e organizações sociais**

Alvo das políticas públicas, “a ‘sociedade’ não é uma entidade e não tem uma presença espaço-temporal; ela existe apenas como práticas sociais reproduzidas em uma diversidade indefinida de meios” (GIDDENS, 1998, p. 21)<sup>5</sup>. Essa conceituação modelar traz uma série de implicações que podem ser aprofundadas pelo interessado.

Delimitando a questão ao nosso interesse imediato, precisamos fixar o entendimento de que as possibilidades de consecução das mudanças sociais, pretendidas por qualquer política pública que o seja, restariam seriamente comprometidas, caso partisse tão somente da percepção espacial, de uma área física a ser modificada, seja pelo Estado, seja pelo particular. O mesmo raciocínio se aplica à questão temporal. Afinal, qual o alcance de alterações formais, legais, físicas, etc., se efêmeras – demandando doses crescentes de *enforcement* para que continuem ocorrendo –, ínfima parcela da mudança social ou, ainda, mera observação de um acontecimento forjado “a peso de ouro”? Isto é, uma ocorrência sem chance de consolidação no tempo e no espaço, já que nosso sentido para a categoria de estudo “sociedade” refere-se ao campo das práticas sociais, continuamente reproduzidas em termos de frequência predominante, passível de ser atestada por observações empíricas aleatórias.

Tendo em vista tal estado de coisas, precisaremos apropriar mais duas novas grandezas ao nosso modelo analítico: “estrutura

---

5 O autor delimita a definição como parte de esforço integrador da Teoria Social, clássica e contemporânea.

social”, pois falamos em reprodução recorrente, em tempo e espaço, de práticas socialmente compartilhadas; mas também “organização social”, uma vez que as pessoas podem divulgar suas ideias, a partir do livre arbítrio para escolher quanto a reproduzirem ou não determinado comportamento, quanto ao modo de fazê-lo, tal e qual uma estrutura social específica qualquer. As práticas podem ser referenciadas em termos de “ação” e de “estrutura” ou, ainda, em permanência ou mudança. Eis os mais novos protagonistas de nossa jornada em políticas públicas.

Portanto, a título de análise, o universo de estudo em Ciências Sociais bem pode ser delimitado em termos de “estruturas sociais”. Estas, por sua vez, encontrar-se-iam subdivididas em “organizações sociais”. A relação entre estrutura e organização sociais independe do tamanho ou da abrangência do objeto de estudo.

Assim, ilustrativamente, os antropólogos costumam estudar pequenos grupamentos sociais. Caso escolhessem uma sala de aula para análise, esta poderia ser definida como o universo de análise, de onde destacariam, empiricamente, os diferentes grupos ou “panelinhas”, em termos de organizações sociais. Por seu turno, e partindo de uma escala muito maior, os sociólogos poderiam até mesmo empreender trabalhos de amplitude internacional, a partir de uma estrutura social planetária, de onde recortariam políticas nacionais específicas a título de organizações sociais a serem comparadas analiticamente. Ou seja, tudo dependeria da pesquisa pretendida e do modelo analítico mais adequado à realidade perscrutada: a escolha da teoria social precisa levar em conta tanto o objetivo da pesquisa quanto a realidade social tratada.

De fato, hoje em dia, a partir dos desenvolvimentos epistemológicos mais recentes junto às Ciências Sociais, as teorias gerais e suas metanarrativas, de aplicação indiscriminada, não são apontadas como um bom caminho para quem pretenda entender os fenômenos sociais. Ao invés disso, o contexto tratado vem aparecendo como a variável mais relevante.

Por conseguinte, enquanto a estrutura social pode ser definida

da mesma maneira que a sociedade, conforme iniciamos este texto, a organização social pode ser compreendida como um segmento da estrutura social considerada, a partir da identificação de alguns traços identitários<sup>6</sup> compartilhados por determinado grupo. Este último conceito, logicamente, apareceria como um elemento de coesão necessário e suficiente, já que restaria como raiz da fronteira identitária, estabelecendo a diferenciação entre o “nós” e o “eles” no imaginário do grupo.

Para melhor fixar os conteúdos visitados, imaginemos uma situação singela. Numa dada instituição de ensino (estrutura social), um grupo de colegas (organização social) passa a alimentar a brilhante ideia de realizar uma festa. Dito num primeiro momento, o *insight* é virtualizado diversamente entre aqueles interlocutores iniciais. A partir disso, o detalhamento passa a configurar um plano, com a eliminação de algumas possibilidades, enquanto outras passam à oficiosidade. Define-se: dia ou noite, pública ou secreta, *petit comité* ou aberta, nas dependências da instituição ou fora dela, comes e bebes, música, etc. Cada detalhe passa pelo escrutínio, primeiramente dos proponentes, junto aos quais, somam-se novos integrantes, que gostaram da ideia e que foram incluídos, tendo em mente suas particularidades pessoais; enquanto que outras pessoas, ao tomarem ciência de cada detalhe, mostram-se desinteressadas pelo empreendimento, mantendo-se à distância, independentemente de cada por quê. Quanto a isso, quais as características da instituição, enquanto universo de tais desdobramentos? Permite esse tipo de confraternização? Quais os limites aceitáveis? Pretende-se respeitá-los? Quais as possíveis implicações e constrangimentos? E assim por diante. Ou seja, de um lado, tem-se que o campo de ação social é delimitado, senão constrangido, pela estrutura social vigente; de outro, todos os constrangimentos e as normas, mas também o plano prévio, podem ser desrespeitados por voluntarismos de toda sorte (ação ou organização social).

---

6 Ilustrativamente, ver identidade social em Ruben (1988).

De volta ao plano teórico, precisaria restar claro que a utilização do conceito de organização social implica a aceitação de que há um menu de opções de ação coletiva dado pela estrutura social vigente. Afinal, mesmo as proibições precisariam, primeiramente, ser conhecidas e experienciadas, de algum modo, para num segundo momento proceder-se à interdição.

Contudo, a História ensina que o social é extremamente dinâmico, seja espacialmente, enquanto um lugar ou uma ideia em relação a outros; seja temporalmente, quando comparamos épocas ou situações diversas de uma mesma comunidade ou mentalidade. Bem por isso, fala-se em tempo e espaço. Desse modo, a escolha da teoria social utilizada precisaria restar adequada à problemática tratada: numa possibilidade extrema, a ordem, a estabilidade, a integração, etc. podem ser estudadas por teorias estruturalistas e funcionalistas, já que tais categorias não priorizam as diferenças sociais ou o comportamento desviante, mas o normal e a moda; já na outra extremidade, a mudança, a inovação, os padrões emergentes e demais necessitam de teorias concentradas na ação desviante e na organização social, tendo que tratar de uma gama conceitual mais ampla e profunda.

É importante ter em mente que um comportamento divergente de dado momento pode transformar-se, com trabalho militante por adesões e tempo, em *status quo*. Greves e sindicatos já foram considerados ilegais; as invasões de terra e de prédios parecem seguir o mesmo caminho. Tal processo tem ocorrido com certa frequência nas democracias mundo afora. Portanto, conceitualmente, estrutura social e organização social seriam como as duas faces de uma mesma moeda, uma não existindo sem a outra. Mesmo porque, no mundo social, uma estrutura tão somente ganha concretude, podendo ser apontada como real, quando ativada através de ações mais ou menos voluntaristas que lhe deem vida, tornando-se passível de observação e registro. Tais ações, quando recorrentes, mesmo que ilegais, podem ser chamadas de práticas sociais, conforme nossa definição de “sociedade”.

Concluindo mais esta etapa, filiamo-nos aos autores que entendem pela ineficácia de qualquer tipo de teoria social pretendente à aplicação universal, que independesse do caso concreto em foco. Ao pesquisador cioso, resta a clareza de alguma metáfora do tipo: tanto a água (organização social) quanto o rio (estrutura social) que passam por debaixo de uma ponte nunca mais serão os mesmos.

#### **1.4. Movimentos Sociais: entre o Estado e os mercados**

Conforme estamos percebendo, a aceleração das mudanças sociais, enquanto fenômeno característico da pós-modernidade, vem dificultando sobremaneira a fixação apressada das categorias de análise. Maneira diversa de perceber as sérias limitações dos tratamentos dicotômicos e *aprioristas* pode-se dar pelo acompanhamento das ações das organizações sociais, interferindo na dinâmica das estruturas sociais, quando submetidas a processos de mudança. Assim, a própria divisão dos atores relevantes, exclusivamente, ora em Estado, ora em mercado, também termina por encontrar limites próprios, que somente o acompanhamento empírico das práticas sociais estudadas pode prevenir. Afinal, há toda uma gama de organizações sociais que dificilmente reúnem as características distintivas dos agentes sociais pertencentes à tamanha redução da realidade. Esse é o caso, por exemplo, dos movimentos sociais.

Em Giddens (2012, p.713), eles são definidos em termos de “tentativas coletivas de promover um interesse comum ou garantir um objetivo compartilhado fora da esfera das instituições estabelecidas”. Vamos entender os elementos formadores dessa proposição.

Primeiramente, um problema real, mas que não seja sequer conhecido ou discutido, continuará sendo um problema, já que mesmo seu enfrentamento restaria diluído, senão impossibilitado. Por seu turno, havendo alguma sorte de percepção da dita

mazela, suscitando discussão, ela poderia vir a se tornar pública, independentemente de afetar de maneira homogênea ou diversa as pessoas atingidas. Caso isso ocorra, poder-se-ia caminhar para a formação de uma organização social que objetivasse enfrentar a questão de mudar aquela estrutura indesejada. Quando tal processo só encontra amparo informal, ter-se-ia a possibilidade da eclosão de um movimento social, reunindo pessoas sensibilizadas pela questão, a partir da formação de um laço identitário correspondente.

Já num segundo momento, outra parte relevante da definição de movimento social diz respeito à ação coletiva, no sentido de congregar ativamente certos interesses antes dispersos em meio à sociedade civil e seus problemas outrora isolados. Mais desenvolvido, formar-se-ia a definição de um objetivo, ou até mesmo de um projeto.

É importante fixar que tais elementos vão constituindo uma “agenda política”, passando a consubstanciar, gradualmente, a base para a formação de nova identidade social específica, enquanto base agregadora compartilhada por aquelas pessoas, a partir de visões semelhantes sobre um problema julgado importante. Desse modo, tal grupo passaria a contar com esse potencial agregador. A partir desse ponto, definir-se-iam as bases do projeto de mudança da estrutura social julgada inaceitável, a partir das práticas que lhes são imputadas. Isto é, nada disso está dado *a priori*. Toda mudança social vai depender da ação dos atores, que passam, ou não, a forçar alterações na reprodução da estrutura social percebida como injusta, buscando assim alterar a realidade.

Normalmente, os movimentos sociais refluem conforme vão conseguindo atingir seus objetivos, num paradoxo incomum: o atingimento das reivindicações contribui crescentemente para a dissolução desse tipo de organização social. Contudo, não é de todo incomum que os movimentos passem por um processo de institucionalização, como foram os casos dos sindicatos,

do movimento pela reforma sanitária e até mesmo do crime organizado.

É desse modo que os problemas, outrora ocultos porque isolados, podem passar a compor uma “agenda formal”, seja por meio de uma instituição qualquer, seja por um conjunto delas, seja governamental, caso alcem ao poder; ou mesmo multilateral, a partir de consensos alcançados junto a arenas e organismos internacionais. Nesse ponto, passadas as fases iniciais, de mazela oculta, porque isolada e pouco discutida, senão despercebida, para problema público, num primeiro momento, e de agenda política para formal, num segundo, ter-se-iam as bases necessárias à formulação de uma política pública específica.

Portanto, convencionamos chamar de “agenda pública” tudo aquilo que os sujeitos políticos acreditam que mereça intervenção: alguma situação que ganhou atenção a ponto de gerar a percepção de que uma mudança seria necessária. Qualitativamente, ela pode ser subdividida em “agenda política” e “agenda formal”: a primeira traz todas as questões levantadas pelos atores políticos, assim bastante variada e ampla; a segunda é alimentada pela primeira, devidamente institucionalizada, formando a base de onde saem as políticas públicas.

### **Por fim...**

Ao final deste trajeto, podemos observar a complexidade vibrante de nosso campo de estudos. A multi e interdisciplinaridade nos conduzem a diferentes perspectivas, ao mesmo tempo que nos impelem a construir pontes entre as ideias. A partir dos fundamentos apresentados aqui, o leitor poderá fazer melhor proveito do que segue. Boa leitura!

## Referências

- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 1999.
- D'ASCENZI, L. **Cultura e Inovação em Organizações**. Curitiba: Appris, 2015.
- D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Nau social**. Salvador, v. 7, n. 13 (out./abr. 2016/2017), p. 131-143, 2016.
- GIDDENS, A. **Política, Sociologia e Teoria Social**. São Paulo: UNESP, 1998.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Penso, 2012.
- LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- RUBEN, G. R. Teoria da Identidade: Uma Crítica. **Anuário Antropológico**, Brasília, n. 86, p. 75-92, 1988.
- VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2009.

## CAPÍTULO 2

# POLÍTICAS PÚBLICAS

*Luciana Leite Lima*

*Mariana Willmersdorf Steffen*

*Luciano D'Ascenzi*

**E**ste capítulo objetiva estruturar o conceito de políticas públicas de maneira abrangente, partindo de um núcleo comum para, então, examinar outras possibilidades a partir de alguns questionamentos presentes em abordagens específicas. Depois, serão apresentadas algumas questões relacionadas ao estudo das políticas públicas: os conteúdos sobre os quais versam, as instituições que formam o contexto da ação, e os atores envolvidos nos processos. Por fim, trataremos da abordagem sequencial para a análise das políticas públicas, comumente utilizada na tentativa de perceber as políticas em etapas passíveis de análise respectiva.

Nossa intenção é fornecer as bases teóricas para o exame de políticas públicas de forma a aproximá-las do campo das práticas, onde o gestor deverá conciliar a diversidade de agências e pontos de vista presentes e, em meio à sua atuação diária, aplicar instrumentos disciplinares distintos, contextualmente.

### **2.1. Definições**

Congregar os conceitos e as disciplinas que manuseiam as diversas definições em política pública é uma tarefa exigente, já que tais abordagens se fundamentam em pontos de vista

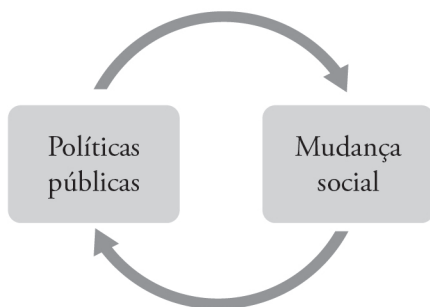
diferentes, embora igualmente complexos. Além do que, apresentam um histórico de controvérsias.

### *2.1.1. O que são políticas públicas?*

Para responder à pergunta, podemos iniciar pelo objetivo. Por que fazemos políticas públicas? Para promover mudanças sociais. Toda política pública se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Nesta conotação, ganha saliência o caráter deliberado dos processos envolvidos na construção da ação e, também, a pretensão do fim almejado. Sim, estamos num campo que volta o olhar para a sociedade do futuro, tentando moldá-la.

Podemos também encontrar definições menos amplas, que voltam o olhar para o aspecto processual, como sugerem Muller e Surel (2002) quando apresentam a seguinte aceção: processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos. Em outras palavras, refere-se ao processo de construção de intervenções junto à realidade social, por meio de instrumentos considerados adequados.

**Figura 1 – Objetivo de política pública: mudança social**



Fonte: Elaboração própria

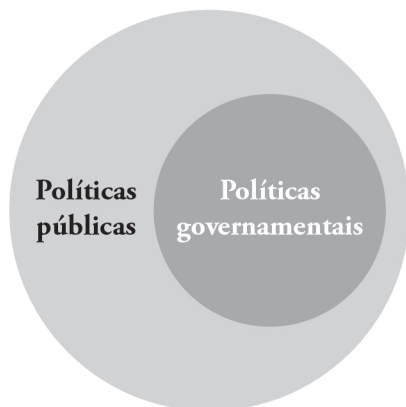
Ainda, uma definição que recebe atenção é a de Souza: “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação” (2006, p. 26). Essa visão, diferentemente das duas anteriores, foca o protagonismo dos governos nos processos das políticas. Tamanho exclusivismo, entretanto, perdeu muito de seu vigor, dada a crescente complexão social, especificada pelos problemas sociais e pelas modificações nas relações entre Estado e sociedade. Isso foi acompanhado, processualmente, pela ampliação do campo, cujas análises precisaram incluir o estudo de novas formas organizacionais, incorporando uma diversidade maior de atores e suas inserções institucionais (LIMA; D’ASCENZI, 2016). Assim, novos agentes sociais não param de chegar, como as redes de políticas públicas e as organizações internacionais. Eles vêm assumindo papel de destaque na área, ao propor, defender e/ou financiar políticas próprias que, efetivamente, buscam o encaminhamento de problemas sociais.

Evidentemente, para acompanhar tal difusão, enquanto construção empírica, a conceituação de política pública precisa ser concomitantemente diversa. Secchi (2015, p. 2), de modo bastante objetivo, apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Isto é, pode assumir as mais diversas formas concretas, sendo decidida nas mais diferentes instâncias da sociedade, públicas ou privadas (WU et al., 2014). Aqui, por seu turno, classificar determinada estrutura social como um problema público pressupõe a construção e disseminação de determinada interpretação da realidade social. Apenas a partir desse processo cognitivo pode-se classificar uma dada situação como inadequada, distante da ideal, gerando implicações para os grupos sociais, que teriam direitos e obrigações modificadas.

Um caso, ou uma conjuntura, só assume o caráter de problema público quando se torna assim reconhecido intersubjetivamente, passando a ser discutido pelos atores políticos interessados.

Portanto, de nossa discussão, é preciso reter que no núcleo do conceito de política pública está a ideia de ações intencionais e coordenadas para responder a um problema percebido enquanto público (SECCHI, 2015).

**Figura 2 – Políticas públicas e políticas governamentais**



Fonte: Secchi (2015, p. 5)

É importante ter em mente que qualquer definição para o termo política pública será de alguma sorte arbitrária (SECCHI, 2015). Contudo, podemos tentar sistematizar a complexidade inerente ao campo, sem nunca perder de vista tratar-se de um reducionismo pragmático com o objetivo pedagógico. Fazemos isso, elencando pelo menos cinco elementos que podem ser utilizados para delimitar uma definição para as políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2016).

Em primeiro lugar, o elemento processual, destacando a política pública como um conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas por diferentes atores. Em segundo, um elemento relacionado à finalidade – o objetivo de uma política pública é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva, no sentido de que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Ou seja, elas

não são neutras, mas expressam entendimentos prevalentes na sociedade em dado momento. Em quarto lugar, a dinâmica de interação e conflito entre os atores que as permeiam; isso se deve ao fato de que o processo das políticas públicas promove a (re) alocação de recursos sociais. E, por último, uma decorrência: uma política pública (trans)forma uma ordem local, isto é, um sistema em que os atores (inter)agem e (re)manejam recursos. Esse sistema de ação busca orientar e delimitar a ação social por meio da (trans)formação de estrutura(s) social(is).

**Figura 3 – Elementos que caracterizam as políticas públicas**

PROCESSO	FINALIDADE	SUBSTÂNCIA	DINÂMICA	CONSEQUÊNCIA
Conjunto de interpretações, decisões, ações e avaliações	Resposta política à percepção de um problema social	Orientadas por valores, ideias e visões de mundo	Interação e conflito entre os atores	Transforma uma <i>ordem local</i>

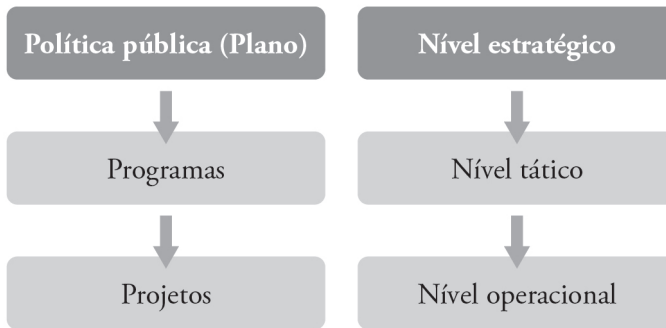
Fonte: Elaboração própria

Em termos de operacionalização, as políticas públicas podem tomar forma em diferentes níveis. No nível mais amplo, temos o *plano* da política pública. Nele é apresentada a estrutura da intervenção, seus objetivos e os meios para alcançá-los. Esses meios correspondem aos *programas*, que são as formas específicas de atingir cada objetivo definido. Os programas, por sua vez, são formados por *projetos*, que constituem a menor unidade de ação (DRAIBE, 2001), a mais operativa e que representa o elo final do processo, são compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas, voltadas para o alcance de objetivos específicos num prazo definido (COHEN; FRANCO, 1993).

A delimitação desses níveis de operação é denominada *estrutura de decomposição*: a partir de um objetivo dado,

segue-se um processo de desdobramento de iniciativas com vistas a alcançá-lo. É um processo de transformação de uma ideia em ação. E cada um desses níveis pode ser tratado como uma etapa de planejamento.

**Figura 4 – Estrutura de operacionalização de políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria

### 2.1.2. *Atores de políticas públicas*

Os *atores sociais* são aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la. Normalmente, os atores tendem a participar, de uma forma ou de outra, dos processos das políticas, porque os resultados delas interferirão em suas atividades. Isso significa que a relação entre os atores envolve conflito, necessariamente, uma vez que disputam os recursos que são movimentados nos processos das políticas.

Assim, para identificar quais atores estão envolvidos em uma política específica, a forma mais simples e eficaz consiste em observar quais grupos têm seus interesses atingidos pelas decisões e ações que a compõem. Ou, em outras palavras, quem pode ganhar ou perder com ela (RUA, 1998).

Basta pensar na multiplicidade de problemas públicos, e

nas inúmeras possibilidades de respondê-los, para nos darmos conta da variedade de atores que podem estar envolvidos nos processos de formação de agenda, elaboração e implementação das políticas públicas. Mesmo porque, cada área setorial possui dinâmicas e agendas próprias, envolvendo atores com recursos diferenciados. Ilustrativamente, os atores envolvidos no processo de uma política de segurança pública são bastante diferentes daqueles relacionados às políticas de saúde: na segurança encontraríamos os juízes (e suas associações), os advogados (e suas associações), a polícia, os grupos de direitos humanos, etc.; na saúde identificaríamos associações de hospitais e de profissionais médicos, associações de pessoas que convivem com determinada doença (HIV, diabetes, câncer de mama...), ONGs e assim por diante. Cada ator social possui características específicas quanto à capacidade de influenciar a produção das políticas que, grosso modo, podemos sistematizar em termos de recursos de poder e repertórios de ação (MULLER; SUREL, 2002), os quais ainda mudam conforme a situação desenhada.

Os *recursos de poder* corresponderiam às características que conferem aos atores capacidade de agir. Isto é, que lhes garantem algum poder (entendido como capacidade de influenciar outros atores a tomarem decisões que não tomariam de outra forma). Alguns recursos são: capacidade de organização, recursos financeiros, grau de institucionalização, apoio da opinião pública.

Por sua vez, os *repertórios de ação* equivalem aos modos de ação dos atores, gerados por meio da mobilização dos recursos de poder de que dispõem. Por exemplo: greves, passeatas, manifestação nas mídias, participação partidária, etc. Essas ações procuram dar visibilidade às demandas dos atores, pressionando os demais e tentando angariar apoiadores.

Em suma, os *recursos de poder* dos atores são utilizados para produzir seus *repertórios de ação*, cujo objetivo é mobilizar apoio e ampliar o *público* interessado num problema ou numa reivindicação específica (MULLER; SUREL, 2002).

**Figura 5 – Tipos de público segundo o grau de interesse/participação**

GRUPOS DE IDENTIFICAÇÃO	Interesse direto pelo problema ou reivindicação. Participação estável e duradoura.
GRUPOS DE ATENÇÃO	Interesse por alguma questão específica. Participação depende de abordar o tema que o público valoriza.
PÚBLICO ATENTO	Interesse por diferentes problemas. Participação irregular.
PÚBLICO GERAL	Menos interessado nos problemas sociais. Mais difícil de mobilizar.

Fonte: Muller e Surel (2002, p. 81-82)

### 2.1.2.1. Classificação dos atores

Como vimos, numa política pública, encontramos diversos atores. É muito importante mapeá-los, seja para analisar, planejar ou implementar uma política. Para auxiliar nesse intuito, apresentamos, abaixo, algumas categorias de atores relevantes conforme Secchi (2015). Lembrando que cada política possui um conjunto diferenciado, identificável concretamente apenas a partir de análise empírica.

**POLÍTICOS ELEITOS:** podendo atuar individual ou coletivamente, são os representantes legítimos dos interesses da coletividade, com autoridade institucionalizada para tomar decisões enquanto durarem seus mandatos. Formalmente, têm como papel principal a vocalização dos problemas públicos e a indicação de políticas adequadas para combatê-los. Quando eleitos, os po-

líticos alocam pessoas de sua confiança para servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública, são os **designados politicamente**, cuja função principal é repassar para o corpo burocrático as orientações políticas do partido que saiu vencedor das eleições e sua agenda formal. Estes atores ocupam posições intermediárias entre a burocracia concursada e os representantes eleitos, e se dividem em: funções de confiança, exclusivas para servidores públicos; e cargos comissionados, acessíveis tanto para burocratas quanto para pessoas externas à administração pública. São exemplos de cargos comissionados os ministros, os secretários dos estados, presidentes e diretores de órgãos e empresas públicas. As indicações para os chamados “Ccs”, em geral, refletem a busca pelo equilíbrio entre as indicações técnicas e políticas. Idealmente, devendo apresentar algum nível de equilíbrio entre conhecimento /desempenho *versus* valorização de apoio à política governamental do partido eleito.

BUROCRATAS: formam o corpo de funcionários do Estado, cuja função consiste em administrar a máquina pública, independentemente do processo eleitoral e do partido que dali sair vencedor. Os burocratas tendem a guiar-se por uma cultura política corporativista própria, numa mescla entre nossa origem patrimonialista, modificada pelo ingresso atual por meio de concursos público. “O princípio do concurso público se ampliou para grande parte da burocracia, quando antes prevalecia, em quase todo o aparelho estatal, a patronagem e o apadrinhamento” (ABRÚCIO, 2016, p. 8). O novo componente cultural não é isento de problemas. A meritocracia e o controle perseguidos também trouxeram apatia e conformismo à estrutura cultural anterior. Em meio a tudo isso, as políticas públicas são influenciadas pelas visões da burocracia através de três canais (ROURKE, 1976): provimento de aconselhamento, que pode conformar as decisões dos políticos eleitos; poder de implementação, capacidade de executar as decisões tomadas pelos políticos eleitos a partir das suas visões; e discricionariedade, espaço decisório que permite

escolher entre alternativas e decidir como as políticas serão de fato implementadas<sup>7</sup>.

**GRUPOS DE INTERESSE:** também chamados de grupos de pressão, são indivíduos organizados formal ou informalmente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Estes atores mobilizam recursos de poder e repertórios de ação para ampliar a adesão às causas que defendem, e assim lograr influência sobre as definições em diferentes etapas dos processos das políticas públicas. Para fazer seus interesses serem levados em conta, utilizam instrumentos como campanhas publicitárias, financiamento de campanhas eleitorais, marchas ou paradas, greves, dentre outras.

**MEIOS DE COMUNICAÇÃO (MÍDIA):** nas democracias de direito, sua ação revela-se difusa e descentralizada, o que impede sua orquestração ou captura, revelando-se um ator muito relevante no processo de políticas públicas, pois atua como amplificador e difusor de informações, reivindicações, etc. Desse modo, em acordo à audiência sempre perseguida, tem papel ativo na construção dos problemas públicos (MULLER; SUREL, 2002). Da mesma forma que pode contribuir para o ingresso de um problema na agenda governamental, pode atuar de forma oposta, ao “escolher” divulgar certas informações em detrimento a outras. Há autores que, devido a esta larga influência que exerce sobre a opinião pública e sobre o processo de políticas públicas, consideram-na um quarto poder (ao lado dos poderes executivo, legislativo e judiciário).

**POLICYTAKERS OU BENEFICIÁRIOS:** são os destinatários das políticas públicas. Embora sejam frequentemente rotulados como categoria passiva de atores, a sua articulação permite que sejam capazes de moldar a opinião pública e influenciar a elaboração de políticas. Neste sentido, as tecnologias de informação e

---

<sup>7</sup> Essa característica é considerada inerente à função do burocrata e é motivo de disputas conceituais pelo modelo burocrático, que a considera uma patologia, e pelo modelo gerencial, que a considera necessária para aumentar a eficácia da ação pública (SECCHI, 2015).

comunicação, bem como os espaços de participação social institucionalizados, exercem importante papel na articulação do interesse coletivo, como plataformas para o ativismo. Neste caso, é importante notar que é a própria política pública que tende a criar esse grupo de atores.

**AGÊNCIAS REGULADORAS:** surgiram a partir do século XIX nos poderes legislativos dos países desenvolvidos, com o papel de exercer a função reguladora do Estado sobre mercados não concorrenciais. No Brasil, foram institucionalizadas apenas nas décadas de 1960 (sistema financeiro) e 1990 (infraestrutura), estas últimas como autarquias especiais vinculadas ao poder executivo, solução para o financiamento da infraestrutura física, em meio à universalidade dos serviços sociais determinada pela Constituição Federal. Originalmente, foram pensadas como instrumentos de descentralização administrativa, tendo em vista fornecer ambiente político estável e segurança jurídica para o cálculo econômico, facilitando o financiamento de políticas de Estado a partir de recursos privados, reservando os recursos fiscais para a área social. Idealmente, deveriam ter autonomia para garantir a plena funcionalidade dos serviços públicos sob sua competência legal.

**Figura 6 – Diversidade de atores nos processos das políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria

Outros atores relevantes (SECCHI, 2010, 2015):

- Tribunais de contas (legislativo) e controladorias (executivo): atores estatais cuja importância reside na prerrogativa de exercer controle, respectivamente, externo e interno, sobre a administração pública na interpretação das leis, tendo em vista a aplicação de recursos públicos. Tende a exercerem influência crescente na execução orçamentária, junto aos estados e à união, da mesma maneira que o fazem especialmente nos municípios, que detém menores recursos de poder que os demais entes federados;
- Organizações multilaterais e organizações do segundo e terceiro setores: organizações não-estatais ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que defendem alguns interesses

coletivos internos ou externos a seus membros, geralmente relacionados a temas/questões em que a atuação do Estado inexistente ou é considerada insuficiente.

#### 2.1.2.2. Formas de agregação de atores

Com o intuito de ver seus objetivos atingidos, os atores promovem uma série de interações, criando formas de agregação. Dentre os modelos que procuram explicar estes padrões de relacionamento, destaca-se a ideia de *redes de políticas públicas* (FARIA, 2003).

Numa perspectiva de gestão de políticas públicas, as redes podem ser vistas como formas organizacionais que congregam e mobilizam um conjunto de atores, públicos e/ou privados, com recursos de poder distintos, mas que compartilham um mesmo objetivo. A percepção de que o atingimento de tal objetivo será mais eficaz se realizado a partir da ação conjunta é a força motriz desse tipo de organização.

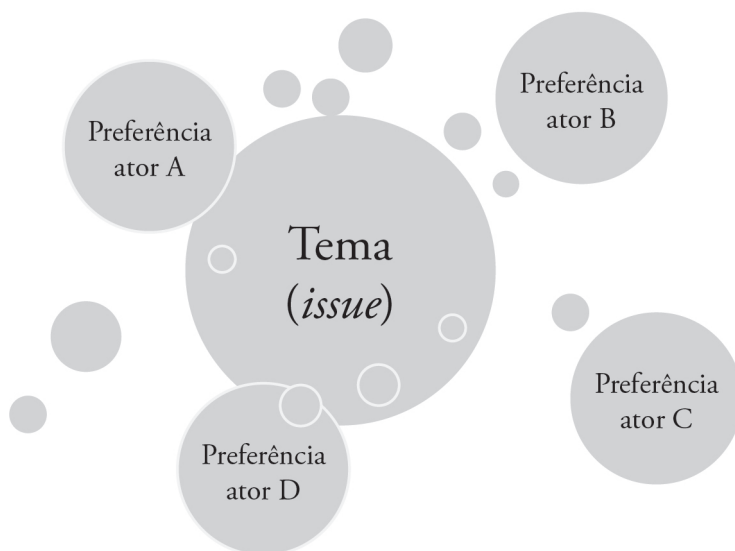
Em geral, as redes são organizações informais, geradas a partir do reconhecimento da interdependência entre os atores, em seus recursos e repertórios. A informalidade lhes confere uma vantagem em relação às organizações burocráticas: na flexibilidade quanto à produção de iniciativas e na alocação de recursos. Por tudo isso, as redes são marcadas pela horizontalidade e pela estabilidade das relações (o que produz e reforça a confiança), pela pluralidade de atores, pela diversidade de recursos, pela gestão flexível e pela capilaridade.

Dois tipos de redes recebem destaque no processo de construção de políticas públicas: as *redes temáticas* (*issue networks*) e as *comunidades de políticas públicas*. Como o termo original em inglês sugere, as redes temáticas são formadas em torno de *issues*, isto é, de aspectos específicos em relação a uma determinada política pública, sendo fluída a participação dos atores. Os *issues* são aquelas questões mais debatidas, em torno das quais os atores

têm preferências intensas e, por isso, catalisam o conflito (RUA, 1998). Por exemplo, na política de saúde para a mulher, um *issue* é a descriminalização do aborto; no debate sobre a formulação do Código Florestal, a delimitação da reserva legal, parcela das propriedades rurais que deve manter a vegetação nativa. Assim, em torno de cada um desses temas, agregam-se atores que buscam ver sua preferência impressa na conformação da política pública.

Já a noção de *comunidades de políticas públicas* está relacionada a um conjunto limitado e relativamente estável de atores (CORTES, 2015), especialistas em uma determinada área que possuem uma base de conhecimento e linguagem compartilhadas. Esses atores se reconhecem mutuamente e, apesar da diversidade de interesses, produzem consensos, mais ou menos informais, em torno dos quais organizam-se em relação à determinada política pública. A comunidade de políticas públicas que defende a assistência social como direito dos cidadãos é um bom exemplo, já que logrou influenciar a construção de políticas públicas específicas no Brasil (CORTES, 2015). Uma das comunidades de políticas mais conhecidas no Brasil é o Movimento pela Reforma Sanitária. Esse grupo atuou fortemente nos anos 1970 e 1980 para criar um sistema exclusivamente público de saúde. Exerceu forte influência na conformação do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo responsável pela formulação de sua estrutura institucional.

Figura 7 – Preferências dos atores, explicitadas em torno de temas (*issues*)



Fonte: Elaboração própria

### 2.1.3. Arenas das políticas

Como vimos, a construção de uma política pública não é um processo abstrato (MULLER; SUREL, 2002). Ela é resultado da ação de atores sociais que desempenham papéis relevantes nas *arenas políticas* em que ocorrem os processos das políticas públicas. As arenas políticas correspondem ao padrão das interações entre os atores, relacionados a uma determinada política pública. Diferentemente do que pode parecer à primeira vista, o conceito não remete a um espaço físico (arena de lutas, por exemplo), mas, metaforicamente, constitui uma construção no mundo das ideias e dos interesses. As maneiras como esses atores irão se aliar, disputar, confrontar, etc. é que irão conformando a arena política.

Funcionalmente, tais posicionamentos são os resultados das expectativas e preferências dos atores sociais que disputam a política, determinados por cálculos quanto aos custos e benefícios esperados pelos atores implicados. Tudo isso em

processo de construção em torno dos *issues* – itens ou aspectos de uma decisão que afetam o interesse dos atores envolvidos com a política pública (RUA, 1998).

As arenas se formam em torno de *uma* política pública específica. Isso quer dizer que é possível existir superposição entre arenas. Em cada arena, há uma configuração própria de atores considerados relevantes, isto é, capazes de influenciar o conteúdo e também os resultados da política pública, mobilizando recursos e/ou repertórios de ação para atingir seus objetivos (MULLER; SUREL, 2002), de acordo com o poder que possuam (RUA; ROMANINI, 2013).

Por exemplo, uma das arenas mais importantes na disputa pela conformação do SUS foi a constituinte de 1988. Naquela ocasião, os diferentes atores da política de saúde mobilizaram seus repertórios de ação e se enfrentaram, uma vez que tinham preferências distintas em relação a *issues* específicos. O resultado desse tipo de enfrentamento é sempre fruto de negociação, não tendo como ser dado *a priori*. Assim, as arenas são espaços de concertação de interesses, e os resultados para a política dependem dos recursos de poder e dos repertórios de ação dos atores.

#### 2.1.4. *Tipos de políticas públicas*

Observando as políticas públicas, poderíamos afirmar que existem muitos tipos delas: de segurança, de saúde, econômicas, em direitos humanos, para a agricultura, internacionais... Ou seja, esse tipo de diferenciação não contribui para a compreensão e definição de nosso objeto de estudo. No esforço por identificar elementos fundamentais às políticas, Lowi (1972) chama a atenção para a importância da *análise de seus conteúdos*. A partir disso, propõe um quadro classificatório com quatro tipos de políticas públicas, de acordo com a relação entre as arenas e os impactos para os grupos sociais interessados, gerando diferentes graus de consensualidade: distributiva, regulatória, redistributiva

e constitutiva. Na descrição das arenas, seguimos Secchi (2015).

**DISTRIBUTIVAS:** políticas que estabelecem benefícios concentrados para um grupo beneficiário específico (grupos de pessoas, categorias sociais, habitantes de certas regiões, etc.), com custos difusos para toda a sociedade. Como os custos são divididos por todos os contribuintes, essas políticas se desenvolvem em *arenas menos conflituosas*, predominando a barganha entre os atores envolvidos no processo decisório.

**REGULATÓRIAS:** políticas que estabelecem padrões de comportamento das pessoas e de qualidade dos produtos e serviços, impondo condições, interdições e/ou obrigаторiedades. Seu desenvolvimento é marcado por uma dinâmica *pluralista*, isto é, os resultados da política serão proporcionais à relação de forças entre os atores envolvidos e os interesses da sociedade, com ganhos e perdas relativos ou sistêmicos. Como exemplo, podemos pensar nos processos administrativos, nas leis e nos códigos que regulam as diferentes áreas ou atividades inerentes à vida em sociedade, como o estabelecimento da tarifa da passagem de ônibus, o Código de Trânsito, a Legislação Trabalhista e a Lei Antifumo.

**REDISTRIBUTIVAS:** políticas que também estabelecem benefícios concentrados para grupos específicos de atores, porém mediante custos concentrados sobre outros grupos de atores. Este tipo de relação, em que, para um ator ganhar, outro deva perder (chamado ainda de jogo de soma zero), condiciona *arenas muito conflituosas*, nas quais ocorre a contraposição de interesses claramente antagônicos. Por exemplo, a demarcação de terras indígenas.

**CONSTITUTIVAS OU METAPOLÍTICAS:** estabelecem as estruturas da disputa política onde ocorre a elaboração das políticas públicas. São elas que dão forma à dinâmica política presente nas arenas políticas. Por isso, possuem a *capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente*, podendo provocar conflitos entre os atores diretamente envolvidos, como os partidos políticos, os

três poderes e os diferentes níveis de governo. O maior exemplo é a Constituição Federal, mas também podemos citar as regras do sistema político-eleitoral, o regimento interno do Congresso Nacional, a lei de criação de uma autarquia, etc.

### 2.1.5. Instituições

As instituições podem ser entendidas com o *conjunto de regras formais e informais* que moldam o comportamento dos atores e, portanto, influenciam os processos das políticas públicas. Em outras palavras, as instituições são as regras do jogo, elas definem os campos do que seria possível fazer e as punições para quem infringi-las.

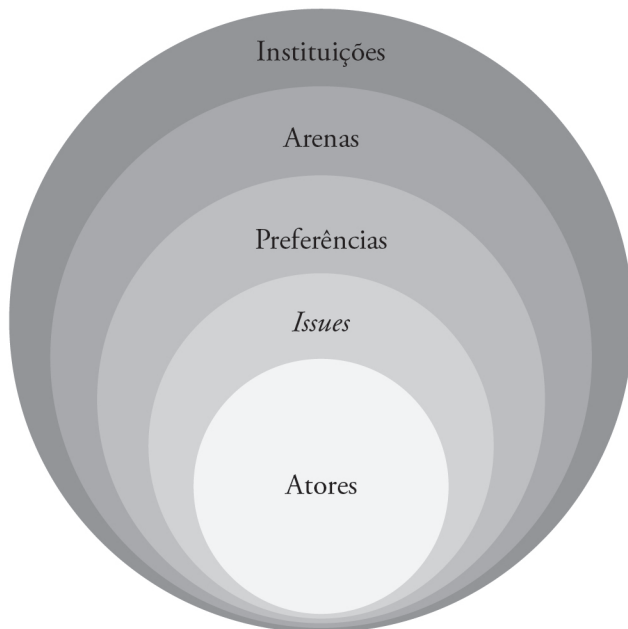
As instituições distinguem-se em formais e informais. No campo das políticas públicas, são consideradas instituições formais as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos. Já as instituições informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores e os esquemas cognitivos. A partir dessas definições, percebemos que as instituições conformam os contextos de ação dos atores das políticas públicas.

Para entender melhor a relação entre as instituições e a dinâmica política, é necessário nos determos com um pouco mais de atenção às principais ideias do *neo-institucionalismo*. Em poucas palavras, esta abordagem afirma que as instituições afetam o processo político na medida em que influenciam a decisão dos atores. As instituições são:

[...] rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias em torno das quais a atividade política é construída, mas também as crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que rodeiam, sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e essas rotinas (MARCH; OLSEN, 1989 apud MULLER; SUREL, 2002, p. 41).

As instituições funcionam como um fator de ordem social, sem, no entanto, determiná-la por completo. Além disso, esta escola demonstra que o processo político não é realizado apenas por atores que tomam decisões racionais, mas que as escolhas dos atores são fundadas também sobre suas visões de mundo (MULLER; SUREL, 2002).

**Figura 8 – Instituições como cenário das políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria

Podemos, assim, entender que as *instituições afetam a ação dos atores*, pois moldam as suas preferências, definem quem participa do processo de tomada de decisão e condicionam as possibilidades de formação de coalizões (em prol ou contra algum tema) e de grupos de pressão (SECCHI, 2015). Podemos pensar, por exemplo, que o sistema político brasileiro provê regras formais para a aprovação de uma lei que venha a determinar o limite de velocidade em alguma rodovia estadual, e que o frequente

desrespeito a tais leis poderia estar sendo influenciado por instituições informais, por pressupostos cognitivos que levam os indivíduos a adotarem a desobediência como comportamento. Logo, reconhecer e compreender a existência de instituições formais e informais torna-se fundamental para que o gestor entenda a dinâmica subjacente às atividades de cada política pública e, a partir delas, como o comportamento dos atores tende a ser afetado (WU et al., 2014).

## **2.2. Ciclo de políticas públicas**

Passemos agora ao estudo do que, até então, chamávamos de “processos de políticas públicas”. Faremos isso por meio de uma simplificação analítico-pedagógica denominada *ciclo de políticas públicas*.

O ciclo é uma *ferramenta analítica* que apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas, porém interdependentes, guiadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Essa ferramenta nos permite compreender o processo de realização da política pública de forma holística. Em cada uma das fases, podem estar presentes diferentes atores, que se relacionam e tomam decisões nas arenas políticas correspondentes. O modelo oferece um esquema para visualização quadro a quadro, permitindo recortar tipos classificatórios mais simples do processo complexo-dialógico real.

**Figura 9 – Ciclo das políticas públicas**



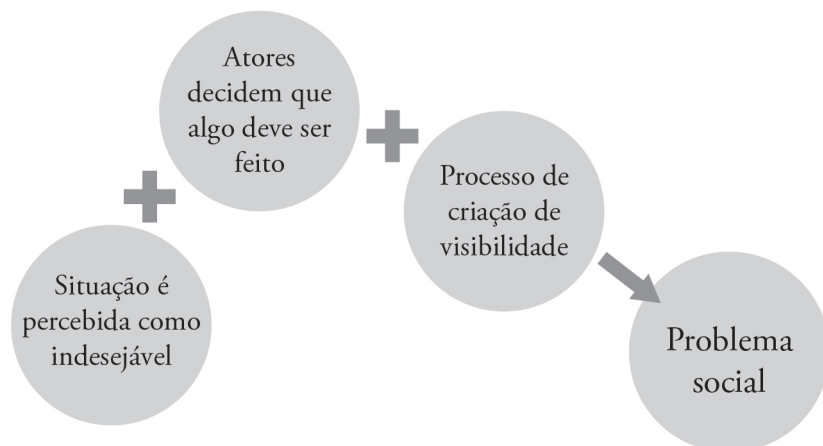
Fonte: Elaboração própria a partir de Howlett (2011)

Não há consenso entre as formas, quantidades e denominações das fases. Numa análise, tal segmentação precisaria considerar o contexto da política e os objetivos do estudo. Aqui, para fins meramente expositivos, entenderemos o ciclo de políticas públicas como formado por cinco fases: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT, 2011). A descrição e análise das fases será realizada a seguir.

### *2.2.1. Formação da agenda*

Conforme o capítulo 1, por agenda (pública), entendemos uma *lista de problemas considerados relevantes* pelos atores sociais e, assim, foco de discussões e análises. Uma primeira condição para que uma questão entre na agenda é que ela seja vista e discutida, sendo definida como um problema social: algo que é considerado indesejável, havendo algum nível de cobrança quanto à elaboração de ações em contrapartida.

**Figura 10 – Três pressupostos da definição de problema social**



Fonte: Elaboração própria

Dessa definição, ressaltamos a relevância da decisão de agir. Facilmente notamos, em nosso cotidiano, uma série de situações percebidas como indesejáveis, embora nem todas se tornem foco de ação organizada. Isso porque a transformação de uma situação em problema é uma *construção social* (KINGDON, 2006). Ou seja, depende da ação dos atores. Uma questão se torna problema social quando os atores, por meio de seus repertórios de ação, conseguem obter sucesso no processo de criar visibilidade para suas demandas, e fazer com que sejam apropriadas por outros atores relevantes, que reconheçam a necessidade de se fazer alguma coisa em relação a ela. Quando isso acontece, os atores veem aumentar sua chance de ser bem-sucedidos no empreendimento de inserir sua demanda em alguma(s) agenda(s) formal(is).

Além disso, para entrar na agenda, os problemas devem receber atenção. Três formas mais comuns pelas quais os atores podem tomar conhecimento de situações são (KINGDON, 2006):

- a) Indicadores: os indicadores são usados para mensurar algum fenômeno (mortalidade, emprego, etc.); uma alteração

num indicador importante chamará a atenção dos atores. Por exemplo, em 2009, ocorreu uma leve alta na taxa de mortalidade infantil do Brasil; este é um indicador que recebe muita atenção porque é uma *proxy* de bem-estar social (tem-se que, num país onde as crianças morrem, as condições de vida não são boas), logo, tal alteração mobilizou atores públicos e privados que passaram a revisar as ações existentes para identificar a causa do aumento, e agir sobre ela.

- b) Evento-foco: desastres e crises são eventos que recebem atenção imediata. Basta lembrarmos da tragédia da boate Kiss, em Santa Maria/RS, ou, mais recentemente, do rompimento da barragem da Samarco, em Mariana/MG, motivando uma série de medidas, para muito além da área de abrangência dos sinistros.
- c) *Feedback* de ações governamentais: o monitoramento dos gastos, a avaliação de políticas públicas, as denúncias por meio de ouvidorias e outros são mecanismos que podem atrair a atenção para uma dada situação.

Uma vez que a situação passe a ser definida como problema social, aumenta a possibilidade de que entre na agenda. Retomamos os tipos de agenda apresentados no Capítulo 1: pública, política e formal. A *agenda pública* congrega as demais, a partir da lista de problemas sociais, foco de discussões e reclamações intersubjetivas. Ela é composta pela *agenda política*, que forma subconjunto de mazelas sociais percebidas pelos atores, mas ainda carentes de enfrentamento organizado; e pela *agenda formal*, que relaciona os problemas sociais tendentes a ser formalmente enfrentados.

Nessa acepção, são mais passíveis de serem foco de políticas públicas concretas os temas listados na agenda formal. Contudo, sendo os *recursos de poder contextuais*, os temas podem passar da agenda política para a formal e vice-versa. Especialmente quando ocorrerem mudanças governamentais ou contingenciamentos

orçamentários, no caso do Estado; ou corte de despesas e alterações estratégicas, no caso das instituições privadas. Com isso, aumenta ou diminui a chance de políticas específicas serem alvo, ou não, de ação pública concreta. Assim, torna-se fácil inferir que a agenda política tende a ser bem maior que a formal. Isso nos faz retornar ao conceito de recursos de poder.

Como vimos, os *recursos de poder* são características contextuais que permitem, a determinados grupos, influenciar a formação das agendas institucionais. Por exemplo, em algumas sociedades patriarcais, ser homem é um recurso de poder; de nada adianta, nesses casos, uma mulher possuir mais recursos financeiros, se ela estará alijada da participação nos processos decisórios que dizem respeito a aspectos de sua vida. Nessa conformação, a percepção dos problemas sociais e, com ela, a produção de políticas públicas, privilegiará as preferências dos grupos “mais poderosos”, que, conseqüentemente, têm mais recursos para melhorar suas condições de vida. Isso não significa que dinheiro não seja um recurso de poder, mas que toda a situação precisa ser contextualizada para ser analisada corretamente.

Nesse sentido, a inserção de um problema na agenda é influenciada por *janelas de oportunidade* (CAPELLA, 2007). Essas são conjunturais, e abrem-se quando um problema consegue atrair a atenção dos atores (por meio de indicadores, eventos/ crises ou *feedback* de ações governamentais), ou quando ocorrem mudanças na dinâmica da atividade política. Alguns eventos são periódicos, como as mudanças nos governos em virtude das eleições ou dos ciclos econômicos; outros são relativamente imprevisíveis. Tais janelas configuram-se em oportunidades para a mudança na agenda, caracterizando-se por serem transitórias.

A necessidade de tratar os recursos de poder como dependentes do contexto significa que eles mudam de sociedade para sociedade e também no tempo. Assim, por exemplo, em junho de 2013, uma série de mobilizações e passeatas ocorreu no

Brasil. A participação nelas era bastante fragmentada, não eram guiadas por um grupo específico, e também as demandas eram variadas – cada pessoa carregava um cartaz expondo seu interesse ou reivindicação. Contudo, pelo menos uma das demandas passou a ser crescentemente compartilhada: a não aprovação da PEC 37, que limitava o poder do Ministério Público de fazer investigações. Em virtude do espraiamento das mobilizações e do amplo apoio popular que angariaram, os políticos eleitos do parlamento federal acabaram incorporando a demanda dos grupos sociais e não aprovaram a PEC 37, às expensas das lideranças governamentais do executivo. Vemos, aqui, como uma demanda de grupos menos organizados (agenda política) pode entrar na agenda formal, em virtude de uma situação específica – nesse caso, os efeitos das manifestações nas preferências dos parlamentares. Sem tal dinâmica, provavelmente, a operação “lava-jato” não teria sido possível.

Na fase da definição da agenda, o gestor tem um papel importante. Ele pode utilizar seus conhecimentos e suas experiências acumulados para auxiliar na articulação dos atores, fornecendo informações que assegurem interpretações mais adequadas, ante os problemas e suas potenciais soluções (WU et al., 2014). Pode, ainda, auxiliar os políticos eleitos em relação aos cursos de ação mais adequados, além de apontar as iniciativas que já estejam sendo desenvolvidas, que podem contribuir para enfrentar o problema social em destaque. Tudo isso, no entanto, depende da qualidade da informação que tenha disponível. A estruturação de um bom sistema de informação e a gestão do conhecimento são fundamentais para a gestão pública.

### *2.2.2. Formulação das alternativas*

Nessa fase, são identificadas as soluções possíveis para os problemas. Assim como a formação da agenda, a formulação das alternativas é uma dinâmica conflituosa. Isso porque,

sendo os problemas sociais multicausais, permitem diferentes abordagens. Por exemplo, se definimos que o tráfico de drogas é um problema social, podemos propor ações: de repressão aos infratores, no geral ou só no tráfico? Algum nível de legalização? De políticas preventivas? Onde? Na educação, na saúde, na formação profissional para os jovens mais vulneráveis afetados pelo problema? Etc. Ainda, para cada recorte do problema, pode-se desenhar diferentes alternativas. Por isso, essa fase envolve “a exploração de várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123).

As alternativas são formuladas por *comunidades de políticas públicas*, formadas por atores especialistas em uma determinada área de política – pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, acadêmicos, entre outros (CAPELLA, 2007). Elas utilizam seus repertórios de ação para dar visibilidade e ganhar apoio para suas proposições. Com isso, buscam aumentar as chances de ver suas ideias impressas em políticas públicas.

A definição das alternativas é uma arena na qual convivem uma série de propostas que, para alcançarem o *status* de solução mais adequada para um dado problema, passam por um processo de seleção que obedece a alguns critérios. São eles: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores da sociedade e receptividade da sociedade política (KINGDON, 2006).

Na elaboração das alternativas, um primeiro passo seria delimitar um conjunto de causas consideradas mais importantes para a produção e manutenção do problema. Isso é essencial, pois a política pública deve agir sobre as *causas* dos problemas.

**Figura 11 – Referências básicas de um programa**

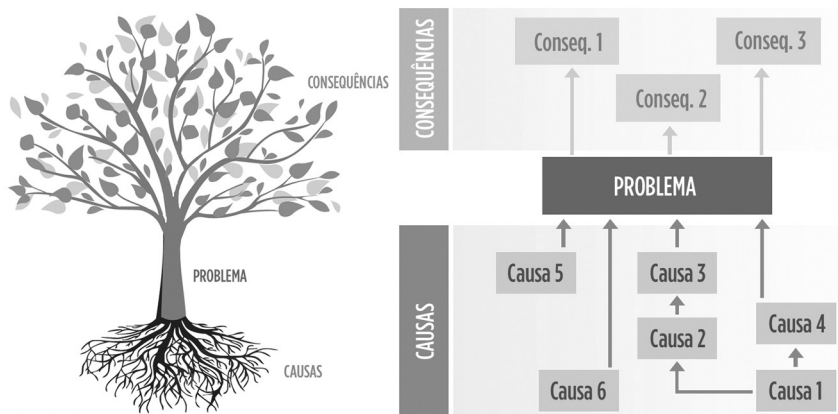


Fonte: Brasil (2014)

A delimitação rigorosa das causas depende do estudo aprofundado da dinâmica do problema. E a formulação das propostas de ação deriva da investigação exaustiva das causas: sua dinâmica; fatores que a reforçam; grupos que se beneficiam e/ou são prejudicados; interesses envolvidos; aspectos territoriais e demográficos; capacidades institucionais dos atores; políticas públicas existentes, que atuam na área...

Um método bastante conhecido para a delimitação de causas é a árvore de problemas. Sugere-se que esta seja elaborada através de grupos de trabalho que, por meio da discussão sobre o problema em foco, definam suas causas críticas. Esse processo deve ser feito a partir da maior quantidade possível de dados, como: estatísticas públicas, indicadores, entrevistas, etc. Quanto mais diversificada for a fonte dos dados, melhor será a compreensão das causas (BRASIL, 2014).

**Figura 12 – Representações gráficas da árvore de problemas**



Fonte: Brasil (2014)

Assim, é nesta fase que são delineados os objetivos da política e os instrumentos para alcançá-los (PETERS, 2015; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A relação entre fins e meios pode ser problemática, já que objetivos de políticas públicas tendem a ser vagos e/ou ambíguos; isso se deve às múltiplas preferências dos atores, à heteroglossia, à multicausalidade dos problemas sociais, à racionalidade limitada, aos diferentes níveis de consensualidade atingidos durante as diversas rodadas de interação... Por isso, a definição dos instrumentos ganha especial atenção.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam a taxonomia denominada “NATO”, desenvolvida por Christopher Hood. Este autor elaborou quatro categorias amplas de recursos de poder que seriam utilizados pelos governos para enfrentar problemas públicos:

- a) Nodalidade: uso de informações;
- b) Autoridade: uso de poderes legais;
- c) Tesouro: uso de dinheiro;
- d) Organização: uso das organizações formais do Estado, ou daquelas que estejam à sua disposição.

Para ilustrar a questão, o quadro 1 apresenta os tipos de instrumentos agrupados segundo a categoria de recurso de poder que acionam.

**Quadro 1 – Instrumentos de políticas públicas segundo recursos de poder dos governos**

<b>Nodalidade</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Tesouro</b>	<b>Organização</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanhas públicas de informação;</li> <li>• Persuasão;</li> <li>• <i>Benchmarking</i> e indicadores de desempenho;</li> <li>• Comissões e inquéritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentação e regulação;</li> <li>• Comitês consultivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsídios;</li> <li>• Desincentivos financeiros;</li> <li>• Financiamento de organizações de <i>advocacy</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisão direta;</li> <li>• Empresas públicas;</li> <li>• Parcerias;</li> <li>• Incentivo a organizações sociais;</li> <li>• Criação de mercados.</li> </ul>

Fonte: elaborado a partir de Howlett, Ramesh e Perl (2013)

Vemos que os instrumentos são ferramentas de implementação de políticas públicas, e eles podem operar em dois sentidos: afetando diretamente as atividades de produção, distribuição e consumo (instrumentos substantivos); e alterando o comportamento dos atores ao longo do processo de articulação entre objetivos e meios (instrumentos procedimentais) (HOWLETT, 2011).

Por fim, duas considerações: os instrumentos possuem múltiplos propósitos; e, dadas as características citadas dos objetivos de políticas públicas, em geral, arquiteta-se um *mix* de instrumentos.

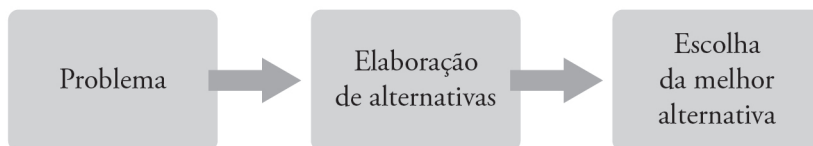
### 2.2.3. Tomada de decisão

A tomada de decisão se refere à escolha da alternativa mais adequada, dados os interesses dos atores, por um lado; e

os objetivos e métodos disponíveis para o enfrentamento do problema, de outro. Podemos entender a dinâmica da tomada de decisão a partir de quatro modelos.

– **MODELO DE RACIONALIDADE:** neste enfoque, as alternativas são criadas para problemas específicos; ou seja, os problemas nascem primeiro, e depois são buscadas soluções. Essas devem combinar as melhores opções em termos de tempo, custo, rapidez, ou quaisquer outros critérios tomados como referência (SECCHI, 2015). Assim, seria escolhida a alternativa que maximizasse os resultados buscados mediante os recursos empregados. Aceita-se que as preferências dos atores são transitivas, isto é, que podem ser ordenadas/ranqueadas; que os atores escolhem com base em uma mesma racionalidade, de tipo instrumental; que as informações disponíveis são completas; e que os produtos podem ser avaliados segundo seus benefícios e custos (PETERS, 2015).

**Figura 13 – Sequência da tomada de decisão no modelo da racionalidade**



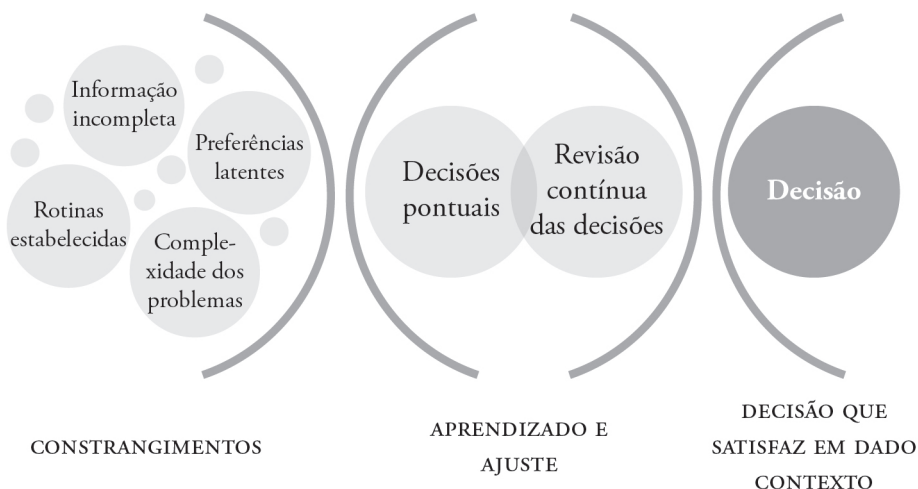
Fonte: Elaboração própria

– **MODELO DA RACIONALIDADE LIMITADA<sup>8</sup>:** o modelo assume que há limitações à tomada de decisões abrangentes, o que se deve à complexidade dos problemas sociais, à carência de informações completas, às limitações cognitivas dos atores, e à existência de rotinas organizacionais prévias que definem a dinâmica dos processos decisórios, restringindo as opções ao que se encaixa nas capacidades organizacionais e na visão dos atores. Assume-se que as preferências dos atores podem não ser transitivas e

<sup>8</sup> Com base em Peters (2015).

que eles só conseguem formar alguma ordenação quando são confrontados com outras opções durante o processo decisório. Além disso, as preferências em relação às políticas públicas estão mais relacionadas com a viabilidade (técnica, financeira, política, cultural...) do que com a eficiência e efetividade. Nesse quadro, a decisão tomada é a menos abrangente e a mais satisfatória em dado momento, e será revisada continuamente, sempre que as condições mudarem, como o surgimento de novas informações e a chegada de novos atores.

**Figura 14 – Dinâmica da tomada de decisão no modelo da racionalidade limitada**



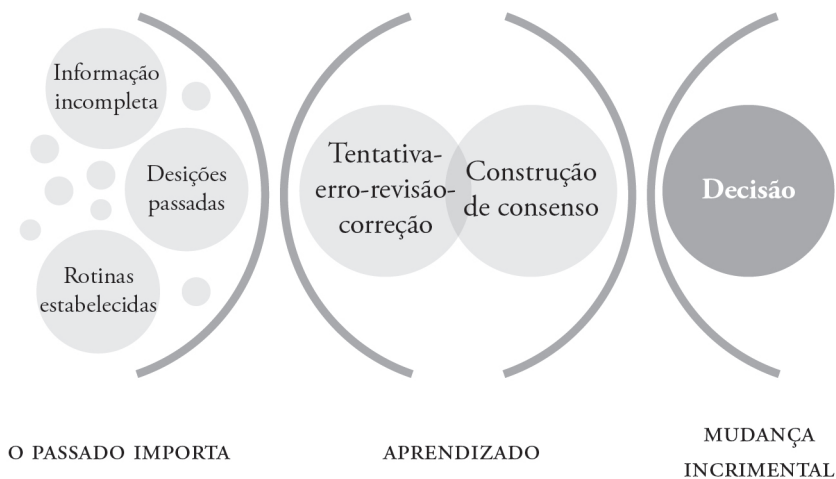
Fonte: Elaboração própria

– **MODELO INCREMENTAL**<sup>9</sup>: esta abordagem para o processo decisório mobiliza pressupostos da racionalidade limitada. Ela enfatiza que a análise das alternativas será limitada ao que é familiar e que afetará apenas marginalmente o *status quo*. As novas políticas serão desenhadas à luz das anteriores, conformando um processo de mudança incremental; o decisor

9 Com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013).

parte daquilo que já é realizado/conhecido e/ou das capacidades existentes. Deve-se atentar para o papel da consensualidade e da atividade política neste modelo, que ficam explícitas na ideia de que as decisões tomadas representam as preferências politicamente viáveis. Isso é assim em virtude do grau de conflito da arena política, da incerteza que cerca mudanças profundas, do direcionamento promovido pelas rotinas estabelecidas, da informação incompleta que constrange o cálculo sobre o futuro, das restrições de tempo, etc. Nessa dinâmica, as decisões são feitas e refeitas indefinidamente, em um processo cauteloso de tentativa, erro e revisão das tentativas, conformando, então, um processo de aprendizagem.

**Figura 15 – Dinâmica da tomada de decisão no modelo incremental**



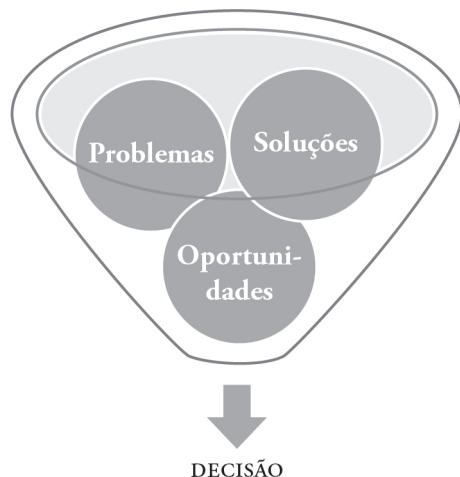
Fonte: Elaboração própria

– MODELO DA “LATA DE LIXO”<sup>10</sup>: esse modelo trabalha com uma representação menos ordenada do processo decisório; aqui, ele é fluído e desestruturado. Problemas e alternativas são construídas em diferentes arenas, por diferentes atores, e não necessariamente

<sup>10</sup> Com base em Motta e Vasconcelos (2009).

surgem aos pares. Isso porque os atores, tentando valorizar suas habilidades e recursos, podem propor soluções para problemas que ainda não foram “construídos”; e problemas podem ser criados para mobilizar soluções que já existem. Nessa visão, as organizações são entendidas como “anarquias organizadas”, pois os processos decisórios seguem fluxos não sequenciais, os problemas e as soluções são jogados em latas de lixo, à espera da oportunidade em que serão casados com soluções e problemas. Isso dependerá dos repertórios de ação das coalizões políticas apoiadores de problemas e soluções específicos, do contexto, da sorte, do acaso... De um lado, há os problemas que os grupos sociais consideram relevantes, e por isso agem para que assim também sejam considerados pelos outros atores; de outro, há os especialistas em uma área, que trabalham para que suas propostas virem políticas públicas. A ideia é que todos trabalham para ter seus interesses realizados. Nesse processo, por exemplo, quando um ator identifica um contexto propício para sua proposta, ele busca por problemas reconhecidos que possa conectar a ela, dando-lhe justificativa. O mesmo ocorre em relação aos problemas: quando identificam um contexto favorável, os atores que procuram o reconhecimento de um problema tentam acoplá-lo a uma solução, dando-lhe consistência e mostrando a viabilidade de seu enfrentamento. Deste modo, as decisões são, na verdade, encontros casuais entre problemas, soluções e oportunidades.

**Figura 16 – Tomada de decisão no modelo da lata de lixo**



Fonte: Elaboração própria

#### 2.2.4. Implementação

A implementação corresponde à fase na qual a política pública é executada. Podemos observar esse processo, pelo menos, a partir de três perspectivas.

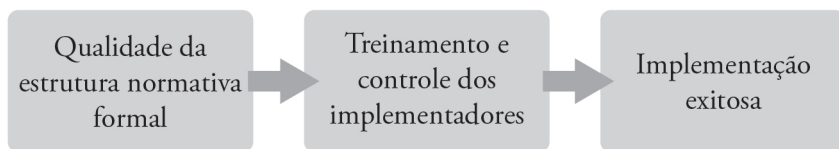
Numa perspectiva *top-down* (de cima para baixo), o ponto de partida é a estrutura normativa formal. Isto é, o conjunto de normas que apresenta a estrutura de funcionamento da política, definindo os objetivos, os atores executores e as suas respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados, e como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los.

O pressuposto desse enfoque é de a implementação ser um processo técnico-administrativo, que deve seguir as determinações expressas na estrutura normativa formal dada *a priori*. Essa visão, do ponto de vista gerencial, tem duas implicações inter-relacionadas: a política seria implementada com sucesso se fossem seguidas as determinações expressas na

estrutura normativa formal; e, para que isso ocorra, as ações e o desempenho dos atores implementadores devem ser controlados. Disso decorre a relevância de processos de treinamento, os quais devem socializar os implementadores nos marcos da política, explicitando e esclarecendo seus objetivos e as atividades que devem ser empreendidas para atingi-los. Além disso, ganham relevo os mecanismos de monitoramento das ações e os de controle de desempenho.

O processo, portanto, dependeria das características de solidez da estrutura normativa formal: a política deve estar baseada numa relação de causa e efeito válida (de nada adianta agir sobre uma causa que não é crítica para solucionar o problema); os textos norteadores devem ser claros, evitando ambiguidades; os recursos devem estar tempestivamente disponíveis; as atividades a serem executadas devem estar de acordo com as capacidades, habilidades e atitudes da estrutura administrativa que irá implementá-las – se não estiver, deve-se construir tais condições; deve-se elaborar mecanismos de controle e monitoramento da implementação.

**Figura 17 – Implementação numa perspectiva *top-down***



Fonte: Elaboração própria

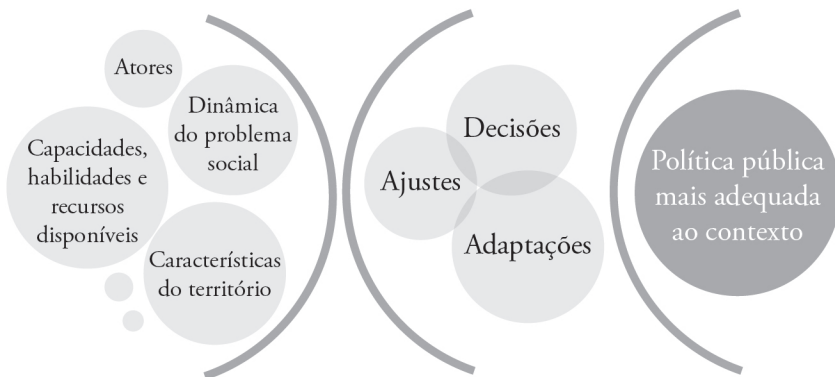
O segundo enfoque é do tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Aqui, o processo é observado a partir da ação dos executores das iniciativas. O pressuposto é de que mesmo o melhor dos planejamentos tenderia a ser incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os conflitos que vão surgindo no decorrer do processo de execução e as outras situações imponderáveis conformadas

a partir do momento em que as atividades são colocadas em prática. Aceita-se, ainda, que a habilidade para resolver problemas está na ponta, conseqüentemente, o poder e a autoridade são dispersas; o processo de implementação é descentralizado; e a habilidade para resolver o problema depende da maximização da discricionariedade no ponto onde a estrutura administrativa o encontra (ELMORE, 1980).

Logo, ao longo do processo de implementação, vão surgindo imprevistos, que são, de fato, enfrentados pelos atores. Cada decisão tomada para dar conta dessas situações vai conformando a política pública, não necessariamente como foi previsto. Isso significa que, concretamente, as políticas se tornam eminentemente locais. Um produto sempre em processo, tendo em vista a resultante das escolhas, que toda a diversidade de atores vai fazendo a partir dos recursos de poder de que dispõem.

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, os esforços para garantir a efetividade em um cenário como este envolveriam a construção de capacidades de resolução de problemas e fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas e relacionais. Entretanto, essa abordagem chama a atenção para o caráter incerto dos resultados das políticas.

**Figura 18 – Implementação numa perspectiva *bottom-up***

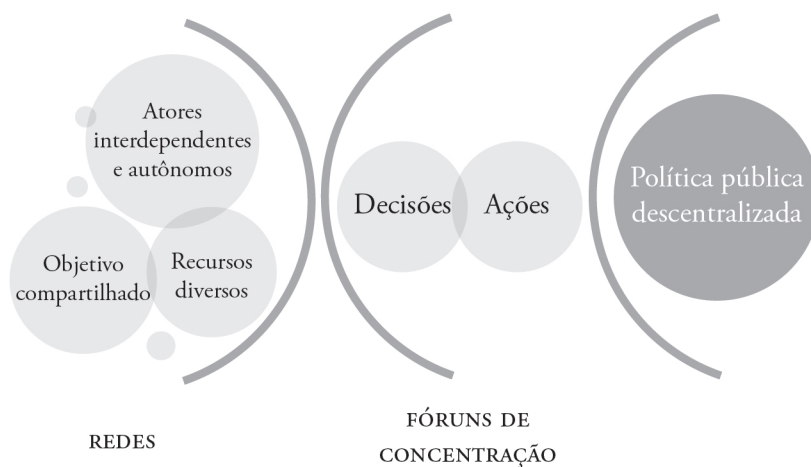


Fonte: Elaboração própria

Por fim, a implementação pode ser observada a partir das relações estabelecidas pelos atores para lidar com dado problema social. A ideia subjacente aqui é a da conformação de *redes de políticas públicas*. Ou seja, a partir da percepção de compartilhamento de um objetivo e de interdependência da ação, no que diz respeito à minimização do problema social entre determinados atores sociais, eles podem se agregar para utilizar os recursos de poder e repertórios de ação de forma articulada. Em outras palavras, atores que desenvolvem atividades voltadas a lidar com um dado problema social percebem que sua ação é limitada e que a efetividade depende da integração em um conjunto mais amplo de esforços que visam ao mesmo objetivo. Motivados por isso, formam essas estruturas de interação. Das decisões e ações tomadas nessas redes, nasceria uma política pública caracterizada, no limite, pela descentralização, pela relação de interdependência e autonomia dos atores, pela gestão compartilhada e pela pluralidade de recursos.

Esse enfoque reconhece a importância de múltiplos atores nos processos das políticas públicas, o que se deve à complexidade dos problemas públicos e ao ativismo dos grupos que desejam contribuir para a resolução das mazelas sociais. Além disso, nos lembra que os atores isolados, Estado e Sociedade, podem não deter os recursos e repertórios de ação capazes de lidar com tais problemas; a ideia de que os atores se conectam para minimizar suas limitações tem como pressuposto a dispersão dos recursos sociais (fonte da interdependência), do que resulta a inefetividade da ação solitária.

**Figura 19 – Implementação numa perspectiva de redes de políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria

### 2.2.5. Avaliação

Em termos ideais, a avaliação deveria atravessar todas as fases da política pública. Desde os primeiros momentos de aprendizagem quanto ao problema social, tendo em vista sua incorporação, ou não, à agenda formal; subsidiando a formulação, em relação à correlação entre variáveis e às explicações qualitativas; monitorando toda a implementação, em acordo ao modelo escolhido; até o momento de verificar se a política pública cumpriu com seu objetivo, isto é, em que medida ela afetou o problema social que justificara sua criação. Das condições necessárias a uma formulação consciente e devidamente instruída à verificação de se os esforços empreendidos foram eficientes, efetivos e eficazes: se os recursos foram utilizados de forma adequada, como as atividades foram desenvolvidas, qual foi o desempenho dos atores, quais os resultados para os beneficiários e assim por diante.

Para fazer isso, deve-se partir de parâmetros, os quais são

definidos a partir do olhar do avaliador, tendo sempre em vista a perspectiva de implementação adotada. Numa modelagem de tipo *top-down*, por exemplo, que separa quem decide de quem executa, a avaliação ocupa papel central, especialmente durante a implementação.

Todavia, respeitadas as diferentes ênfases a cada modelo, no geral, a avaliação permite contratar contextualmente a participação dos agentes sociais envolvidos. Isso pode ser empreendido a partir dos beneficiários, dos gestores, da estrutura normativa formal, da perspectiva dos direitos humanos, do desenvolvimento humano e/ou sustentável, dentre outros. Trata-se de uma das poucas fases em que todos podem ser contemplados em seus respectivos interesses, num processo de validação das metodologias a serem adotadas e dos porquês de cada escolha, de outro modo, arbitrária.

Afinal, durante a atividade avaliativa, são produzidas as principais informações acerca da política pública e, por isso, esta é considerada uma fase de aprendizagem constante, confirmando e/ou refutando as mais diversas teses. Tais informações fornecerão *feedbacks* para os tomadores de decisão e gestores envolvidos com a implementação da política em foco, mas também de outras mais, já que tratamos de um esforço coordenado de mudança social. Nesse sentido, a avaliação alimenta o processo de planejamento e reformulação como um todo.

Para o gestor, a avaliação representa um importante instrumento para lidar com as deficiências que diariamente comprometem seus esforços. Durante a atividade avaliativa costuma-se compartilhar a experiência adquirida em meio à atuação na política pública, apontando as falhas e os desvios de acordo com sua percepção. Pode-se (re)direcionar e (re)formular a política. A administração detém, portanto, a capacidade de influenciar diversos aspectos da avaliação, de acordo com a posição de cada responsável (WU et al., 2014). Em razão dessa relevância junto ao gestor, vamos nos deter mais nesta etapa.

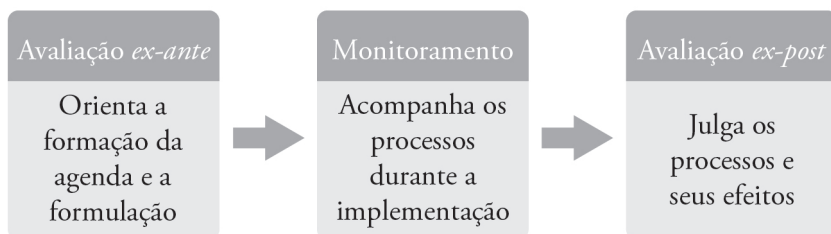
Aliás, alguns autores realçam o fato de que, além de atribuir valor e maximizar a eficiência da política, por meio da produção de informações, outro objetivo da atividade avaliativa é a busca de relações de causalidade mais gerais, entre um programa X e um resultado Y (ARRETCHE, 2001a). Para tanto, são adotados métodos e técnicas de pesquisa adequados aos objetivos do avaliador, decisões essas que configuram a *estratégia de avaliação* (DRAIBE, 2001), sobre a qual se apoiará todo o desenrolar do processo avaliativo. Ainda nesse sentido, cabe ao avaliador definir o recorte programático da pesquisa avaliativa, isto é, se terá como objeto uma política, um (ou mais) programa ou um (ou mais) projeto (DRAIBE, 2001).

#### 2.2.5.1. Avaliação vis-à-vis Monitoramento

Muitas vezes, os termos avaliação e monitoramento são utilizados como sinônimos. Contudo, eles representam práticas diferentes, com distintas utilidades para o gestor. Por isso, pode ser útil conhecer algumas de suas características específicas, consubstanciando possíveis diferenças (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Ambos os instrumentos buscam a produção de informações sobre uma política pública. Distintamente, enquanto o monitoramento pode ser entendido como uma atividade gerencial interna, que fornece informações localizadas sobre metas, insumos e produtos relacionados à *execução* da política em questão, a avaliação, por sua vez, utiliza as informações produzidas pelo monitoramento para julgar a eficiência, a eficácia e a efetividade da política – são, portanto, atividades complementares. Nesse sentido, a abrangência da avaliação é maior, pois se preocupa também com as transformações, os efeitos e os impactos produzidos pela política na sociedade.

**Figura 20 – Relação entre monitoramento e avaliação**



Fonte: Elaboração própria

### 2.2.5.2. Termos comuns no campo da avaliação

Ao nos deparar com estudos avaliativos ou tomar parte neles, encontramos uma *linguagem própria* à atividade, quase que um campo à parte. Abaixo, apresentamos alguns desses termos comumente utilizados.

– OBJETIVOS E METAS:

O **objetivo** é a situação que se pretende atingir, o resultado esperado mediante um dado esforço empreendido. A partir dele são definidas as **metas**, que correspondem ao dimensionamento dos objetivos em termos temporais, quantitativos e espaciais (COHEN; FRANCO, 1993). Tomemos como exemplo um programa de combate à dengue em determinado município atingido pela doença: objetivando o combate à doença, a prefeitura tem como meta reduzir em 20% (quantificação) a incidência da doença em seis meses (tempo), em três bairros diferentes (localidade).

– ELEMENTOS DA GESTÃO DE PROCESSOS (INSUMOS, PROCESSOS, PRODUTOS, RESULTADOS E IMPACTO):

Os **insumos** correspondem aos recursos necessários para a realização das atividades previstas na política pública (programa, projeto), como recursos: financeiros, humanos, normativos, físicos, de conhecimento, etc. Os insumos são combinados para a realização das **atividades** que, por sua vez, formam os

**processos**, especificando cada tarefa, bem como a sequência das mesmas. Os **produtos** são os frutos dos processos. Já os **resultados** correspondem às mudanças diretas alcançadas pelos beneficiários da política pública, enquanto os **impactos** consistem nas alterações efetivas, planejadas ou não, na realidade social, sobre a qual a política intervém, mas que são por ela especificamente provocados (DRAIBE, 2001).

Vejam os elementos no caso do programa de combate à dengue, citado anteriormente. Para cumprir os objetivos e as metas referidos no plano municipal, o programa prevê visitas de agentes sanitários e ações educativas junto à comunidade nos bairros-alvo. Assim:

- a) os **insumos** são previstos e mediados por meio de convênios e adesões junto aos planos estaduais e federais; além disso, mudanças legislativas e normativas, quantidades de agentes comunitários de saúde, de veneno e de repelente para o mosquito, bem como de certa variedade de material educativo;
- b) os **processos** das ações *inspeção* e *educativa*, por exemplo, precisam especificar item por item, desde a logística até o registro das atividades desempenhadas, tal qual o treinamento necessário aos executores dessas ações;
- c) os **produtos** gerados no escopo da política consistiriam no *número de ações educativas realizadas* junto à comunidade-alvo e no *número de visitas* realizadas; desse modo, podemos observar que os produtos constituem intervenções de caráter material (COHEN; FRANCO, 1993);
- d) os **resultados** esperados do programa consistiriam na *redução da incidência da doença (dengue) nas localidades-alvo*, assumindo que as ações fossem efetivas e o programa obtivesse êxito;
- e) quanto aos **impactos**, um deles poderia ser a *melhora no nível de conscientização* da população-alvo em relação à doença e a *adoção de hábitos preventivos* à proliferação do

mosquito. É importante perceber que o impacto não se refere somente ao público-alvo das ações, pois ele atinge toda a sociedade, uma vez que a não-proliferação do mosquito é benéfica para todos. Além disso, podemos vislumbrar efeitos mais indiretos ainda, desde que atingida a diminuição na incidência da doença: tenderia em redundar numa queda de demanda por serviços de saúde, levando à maior disponibilização para as demais doenças; diminuição no absenteísmo no trabalho, aumentando a produtividade da economia e assim por diante. Por outro lado, uma possível não efetividade do programa poderia ser explicada por problemas na relação causal considerada pela formulação da iniciativa. Afinal, mais e mais especialistas vêm afirmando que a incidência das doenças ligadas ao *Aedes aegypti* estaria relacionada às carências em saneamento básico. Isto é, para combater o mosquito, as ações em saneamento seriam a variável independente central.

**Figura 21 – Elementos da gestão de processos de políticas públicas**



Fonte: Elaboração própria

— OS TRÊS ES DA AVALIAÇÃO (EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE):

As noções de eficácia, eficiência e efetividade também são muito empregadas na linguagem da avaliação das políticas públicas. A **eficácia** pode referir-se ao grau em que foram atingidos os objetivos e as metas da política, independente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). Por sua vez, o conceito de **eficiência** reflete a relação entre o que foi produzido e os meios empregados, ou seja, entre os recursos utilizados e os produtos gerados. Por fim, a medida de **efetividade** tange

ao impacto da política na sociedade como um todo, buscando dar conta das alterações mais gerais, provocadas pela política na realidade social.

Antes de continuar, caberia recuperar que, além de embasar as possíveis escolhas metodológicas, retirando-lhes o caráter arbitrário, os atos administrativos baseados em avaliações ganham uma consistência tamanha, que dificilmente são suspensos ou derrubados pelas instâncias de controle interno ou proveniente de outros poderes. Um cuidado ainda pouco utilizado, mas que garantiria segurança ao serviço e transparência à sociedade.

### 2.2.5.3. Tipos de avaliação

As noções acima detalhadas estão profundamente relacionadas aos tipos de avaliação existentes. Como já mencionamos, a partir da perspectiva de implementação empregada, dos objetivos que quer atingir e/ou das demandas apresentadas, o avaliador deverá adotar o tipo de avaliação mais adequado possível. As avaliações podem ser classificadas de muitas formas, não existindo um padrão rígido e formal que seja consensual entre os autores que tratam do tema. Nossa abordagem partirá de duas classificações alternativas: quanto ao *momento* de realização e quanto à *natureza* da avaliação.

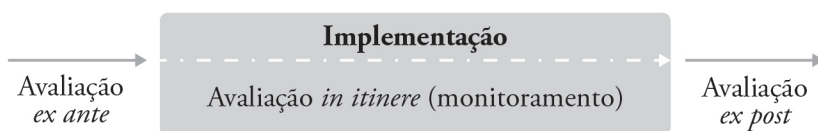
Em relação ao *momento*, a avaliação pode dar-se: antes, durante ou depois da implementação, (sub)classificando-as em:

- a) Avaliações ***ex ante***: são realizadas com o objetivo de auxiliar a fase de formulação da política, bem como definir se, e como, ela deva ser realmente implementada (COHEN; FRANCO, 1993). Podem tomar a forma de diagnósticos das condições de vida de dada população, das capacidades organizacionais para implementar as opções, etc.
- b) Avaliações ***in itinere***: ocorrem durante a implementação e correspondem ao monitoramento, anteriormente abordado, cujo objetivo é fornecer informações para o

acompanhamento dos processos e para a realização dos ajustes necessários (SECCHI, 2015).

- c) Avaliações **ex post**: ocorrem posteriormente à implementação<sup>11</sup>, permitindo uma gama maior de objetivos, ao possivelmente verificar os graus de eficácia e eficiência das políticas, bem como a sua efetividade, mais geral (DRAIBE, 2001).

**Figura 22 – Tipos de avaliação segundo o tempo de realização e sua relação**



Fonte: Secchi (2015, p. 63)

Outra possibilidade classificatória pode ser quanto à sua *natureza*, redundando em avaliações de processo, de resultado e de impacto:

- a) Avaliações de **processo**: focam nos procedimentos adotados para a concretização dos objetivos da política, analisando a estrutura normativa formal, a qualidade e utilização dos recursos, as características organizacionais, o desenvolvimento das atividades, etc. Essas avaliações, comumente, procuram verificar o grau de aderência dos processos aos objetivos, dos meios aos fins; em outras palavras, se e como os processos permitem a consecução dos objetivos. Investigam, desse modo, a lógica da estrutura de decomposição da política pública, auxiliando na detecção de dificuldades e fornecendo informações para subsidiar correções e adequações. Tangem, assim, à *eficiência*.
- b) Avaliações de **resultados**: medem o grau de êxito que a

<sup>11</sup> A literatura não é consensual em relação a este ponto: para Draibe (2001), podem ser realizadas concomitantemente à implementação, enquanto Secchi (2015) observa que são realizadas após a implementação.

política obteve em relação às metas traçadas, analisando em que medida os objetivos foram alcançados e quais efeitos e consequências foram provocados (RAMOS; SCHABBACH, 2012) – estão relacionadas, portanto, à *eficácia* das políticas.

- c) Avaliações de **impacto**: buscam verificar se ocorreu ou não mudança na realidade social a partir da implementação da política; trata-se, então, de uma avaliação de *efetividade*. É uma avaliação complexa, porque demanda que seja mensurada a mudança provocada exclusivamente pelos efeitos da política em questão, isto é, na medida do possível, tornar-se-ia necessário excluir outros fatores que possam influenciar as alterações observadas, não apenas junto à população-alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Neste sentido, busca responder se as mudanças observadas se deveram à realização da política, especificamente; se a solução pode ser aplicada a outras realidades, ou é própria daquele contexto; e, por fim, se as mudanças observadas têm caráter permanente ou temporário (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A realização de pesquisas avaliativas exerce um importante papel como instrumento democrático, desde que, e na medida em que, forneçam informações sobre a eficiência dos governos, permitindo o controle social sobre as suas ações (ARRETICHE, 2001b). Ainda, possibilita que os governantes sejam responsabilizados por suas decisões e ações (*accountability*) perante o Legislativo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

## Referências

- ABRUCIO, F. Em busca do melhor Estado. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 jul. 2016. Cultura & Estilo.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.
- CAPPELA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, 17 jan./abr., 2015. Disponível em: <[www.redalyc.org/articulo.oa?id=86832918007](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86832918007)>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, 1980.
- FARIA, C. A. P. Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- HOWLETT, M. Designing public policies: principles and instruments. Abingdon: Routledge, 2011.

- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 2.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs). **Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago., 1972.
- MOTTA, F. C. P; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria Geral da Administração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: UFP, 2002.
- PETERS, B.G. **Advanced introduction to public policy**. Northampton: Edward Elgar, 2015.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- ROURKE, F. E. **Bureaucracy, politics, and public policy**. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <[igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.

## CAPÍTULO 3

# GESTÃO URBANA

*Janaina Ruviaro da Silva*

*Luciano D'Ascenzi*

**E**ste capítulo mantém nossa trajetória de crescente especificação das questões abordadas no escopo deste trabalho. Antes, porém, faz-se necessário construir nova digressão, objetivando criar um cenário adequado às nossas indagações, em, pelo menos, dois níveis, histórico-culturais e de ordem conceitual. Iniciemos pelo segundo.

Uma problemática central à gestão refere-se ao planejamento. Este pode ser definido, para os propósitos deste trabalho, como um processo dialógico contínuo, em análise e decisão, que precede, preside e segue a emissão dos atos administrativos, numa procura de soluções para os problemas sociais em vista do interesse público e dos princípios da administração pública. Desse processo resulta um orçamento, que pode ser entendido como a mensuração monetária do planejamento.

É igualmente importante lembrar que o Brasil é uma sociedade complexa e, como tal, apresenta algumas peculiaridades que apenas o estudo de sua história e cultura pode ajudar a esclarecer. Elas têm sérias implicações para a gestão, que precisa trabalhar com racionalidades distintas, consubstanciadas pelo senso comum local, sendo as políticas e seus respectivos modelos dialogicamente (re)discutidos, (re)formulados, (re) implementados e (re)avaliados. Outra maneira de aprender sobre tais questões poderia advir, ainda, de dolorosas experiências e dissabores. O fato é que toda e qualquer solução idealizada

precisa, necessariamente, passar por algum tipo de processo de aculturação. Sem esse cuidado, *a teoria, na prática, é outra...*

A herança cultural das *capitanias hereditárias*<sup>12</sup> permanece sem qualquer contraponto até o final da República Velha, já na década de 1930, quando a “desintegração” do território nacional passou a ser vista e combatida como um problema. Até então, sem qualquer embaraço, prevaleciam as identidades e os interesses regionais – gaúcho, carioca, baiano, etc. – em detrimento do brasileiro. O combate à mazela cultural destacada vem sendo implacável desde então. Tal luta, contudo, é frequentemente confundida com e substituída por centralização. Esta, por sua vez, costuma caminhar para a hierarquização. Todavia, como é fácil perceber, configuram processos e resultados absolutamente diferentes. Afinal, integrar refere-se a fazer parte de um grupo ou de um objetivo compartilhado, enquanto centralizar, conforme vimos, é aprofundar a separação entre o processo decisório e o processo de execução frente uma dada tarefa.

Outro traço gerencial característico proveniente daquela herança colonial concerne ao nosso modo patrimonialista<sup>13</sup> de pensar e agir. Segundo este traço, tudo teria um *dono*: desde o responsável por um dado carimbo, passando pelas rotinas administrativas, repartições públicas, territórios, chegando à nação em si. Tal modo de pensar e agir pode haver sofrido algum tipo de constrangimento *tecnocrático*, mais claramente, a partir do *golpe* de 1964. Porém, no frígido dos ovos, os responsáveis pela novidade não se furtaram em aderi-lo sob a roupagem *corporativista*, quando o interesse público passa a ser submetido ao interesse de quem decide. Desse modo, trocava-se seis por meia-dúzia, adaptando-se o patrimonialismo à burocracia, por exemplo. Nova tentativa foi cuidadosamente elaborada a partir da reforma administrativa da segunda metade dos anos 1990, que buscava descentralizar e dinamizar a administração pública

---

12 Aproximadamente 143.000 resultados (0,28 segundos) no Google. Acesso em: 22 fev. 2018.

13 Conforme em Weber (2009, p. 148-158); ou, mais especificamente, em Faoro (1976).

(BRASIL, 1995). Naquilo que aqui mais nos interessa, após a inclusão do princípio da eficiência (art. 37 da Emenda Constitucional nº 19/98) junto ao rol dos princípios da administração pública, em tese, no mesmo patamar dos outros quatro originais.

Essa moda ainda não pegou, levando nossa discussão a outro ponto importante das práticas administrativas brasileiras: da supremacia factual do princípio da legalidade sobre os demais. A resistência às mudanças se dá sob a égide de outro traço cultural, o formalismo<sup>14</sup>. Dentre outros aspectos, este reza a existência de uma dissonância além do razoável entre forma e conteúdo, política e direitos, fazendo prevalecer os primeiros em detrimento dos segundos.

A bem da verdade, a composição desse conjunto cultural pode fazer crer que o compêndio interminável de leis, conforme é de nossa tradição, mais se assemelha a uma espécie de cardápio de opções, oferecendo possibilidades ilimitadas, que melhor agradassem àquele possuidor de prerrogativas para tanto. Quando tais estruturas são ativadas, o assédio moral, sem cerimônia, ascende ao patamar de técnica de gestão.

### **3.1. Agenda Política: a questão urbana como uma questão social**

Com a Proclamação da República (1889), a preocupação com a questão nacional passou a ganhar alguma consideração no imaginário social e, assim, no campo político brasileiro (IANNI, 1992). Buscava-se encontrar alternativas de transformação do país, rompendo com o passado monárquico e escravocrata, para colocá-lo “à altura do século XX”. O pensamento hegemônico era o positivista, a partir do qual propunha-se inserir o Brasil na roda do progresso e da civilização, à luz das sociedades norte-americana e europeia.

Contudo, tendo em vista que a economia estava voltada para

---

<sup>14</sup> No sentido de incongruência entre o prescrito e o observado. Para maior detalhamento, ver estudos a partir de Riggs (1964).

fora, baseada na monocultura exportadora, as cidades brasileiras da Primeira República mantinham-se extremamente miseráveis. Não por acaso, as elites governantes enxergavam as cidades e seus habitantes como fontes de desordem social e política, além da improdutividade econômica, isto é, um obstáculo à consolidação da nação (RIBEIRO, 2001).

Historicamente, tendo em vista esse estado de coisas, predominava um certo sentimento “antiurbano”, dado por concepções integradoras de nação. Nestas, pensava-se o crescimento urbano como uma ameaça à construção da “nova” sociedade em gestação, devido à sua identificação com as mudanças demográficas, sociais, políticas e culturais que ensejariam.

Curiosamente, o processo de urbanização no Brasil se intensificou a partir da década de 1930 e teve seu auge na década de 1970, impulsionado pela centralização do poder após o final da República Velha<sup>15</sup>. Foi naquele novo período que se estruturou o nosso modelo de desenvolvimento econômico nacional-desenvolvimentista, ciclicamente, ainda em voga, tamanha a sua aderência à visão patrimonialista.

Portanto, o que atualmente é caracterizado como problema urbano, somente foi incorporado à questão social mais recentemente. Não por acaso, normativamente, diversas constituições foram promulgadas ou outorgadas (1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1 de 1969), sem que nenhuma delas possuísse dispositivos específicos para orientar os procedimentos de gestão urbana (FERNANDES, 2010). Tal inexistência seria um fruto da concepção que políticos, gestores e intelectuais tinham em relação ao papel das cidades na composição da nação.

A falta de mecanismos adequados, mesmo os normativos, para tratar da questão urbana, aliada às práticas antidemocráticas e patrimonialistas de intervenção governamental, num contexto

---

<sup>15</sup> Grosso modo, relacionada com o predomínio político de elites locais suportadas por seus respectivos “currais eleitorais”; ou aproximadamente 465 mil resultados no Google.

de acentuadas desigualdades, transformaram-se num ambiente fértil ao surgimento de pressões populares que reivindicariam melhorias nas condições da vida urbana. Por isso, a cidade entrou na agenda política a partir da crítica social, ensejada pelos limites apresentados pelo modelo nacional-desenvolvimentista adotado.

Dessa forma, paulatinamente, a concepção em torno da nação como sociedade civilizada e uniforme foi sendo substituída por interpretações mais sensíveis à pluralidade dos grupos sociais, cujos interesses e necessidades de intervenção por parte do Estado são igualmente diversos. Aos poucos, a cidade foi sendo transformada de ameaça e desordem em lugar de progresso no imaginário local. Nessa direção, apontava-se para a necessidade de intervenções urbanísticas através de técnicas de reorganização do território e regulação das práticas sociais. A urbanização em si não mais ocupava o foco das críticas, mas “a irracionalidade provocada pelo descontrole na ocupação e uso do solo, razão da insalubridade, doença, revolta, enfim, do que passou a ser reconhecido como ‘problemas urbanos’” (RIBEIRO, 2001, p. 134).

O ano de 1963 seria tido como um marco no processo social que ficaria conhecido como as Reformas de Base, quando cresce e aparece uma parcela da sociedade brasileira mobilizada a partir de tal mote. Nesse ano, ocorreu o seminário Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Encontro Nacional de Arquitetos na cidade do Rio de Janeiro, que contou com a representação de diversas categorias profissionais e movimentos sociais ligados à luta por melhoria urbana, lançando um tema até então inédito na agenda governamental da época: a reforma urbana.

Com a abertura política que se seguiu ao golpe de 1964, a reforma urbana foi um dos temas que, já ao final da década de 1970, mobilizou a sociedade no desejo pela democratização, também da gestão urbana<sup>16</sup>.

---

16 Detalhes dessa discussão em Fernandes (2010), Maricato (2011), Cariello Filho (2011), Rolnik (2009), Ribeiro (2001).

### 3.2. O movimento nacional pela reforma urbana na constituinte

Após um longo período de repressão política, na esteira do processo de normalização democrática, marcado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (ANC), os movimentos sociais de reforma urbana lograram institucionalizar-se em Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Sua finalidade foi condensar a diversidade de movimentos então colocados, que reivindicavam melhorias específicas em suas localidades, estando até então dispersos e fragmentados. Assim, constituiu-se em experiência que conseguiu reunir diferentes segmentos sociais em torno de alguns elementos definidos como prioritários à política urbana, ganhando organicidade.

Em meio à heterogeneidade inicial, suas bandeiras tratavam de princípios, cuja pretensão almejava descentralizar a gestão urbana mediante um sistema de estruturas e ações políticas, “práticas participativas de planejamento e de gestão governamental, instrumentos de intervenção urbanística e normas de regulação fundiária e ambiental” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 57). Tais elementos foram organizados numa *agenda política* consubstanciada em Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de Iniciativa Popular subscrita por 131 mil eleitores, e apresentada à ANC (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2010; MARICATO, 2011). A PEC era composta de 23 artigos, propondo a introdução de diretrizes para a política urbana, além de diversos dispositivos cujo propósito seria o de transformar o modo da gestão urbana. Entretanto, a ANC não aprovou a maioria das propostas, restando apenas dois artigos (art. 182 e art. 183) que acabaram por compor o Capítulo *Da Política Urbana* na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

À guisa de resultante, a originalidade do Capítulo *Da Política Urbana* introduzido na nova constituição terminou por estabelecer as bases jurídico-políticas para a promoção de

reformas urbanas. Algo que poderia confirmar que o próprio processo constituinte já havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular<sup>17</sup>.

### **3.3. A Política Urbana na Constituição Federal de 1988**

Em que pese o número reduzido de artigos que foram aprovados pela ANC em relação à proposta inicial da PEC popular, sua inclusão parcial representou importante avanço político-institucional, especialmente quanto à questão urbana. Afinal, pela primeira vez nas constituições brasileiras, a política urbana ganhou espaço na forma de um Capítulo específico para o tema. Esta apontou para a ampliação das possibilidades políticas de participação dos cidadãos no planejamento urbano (CARVALHO, 2009), em direção à descentralização política. O quadro a seguir reproduz os art. 182 e 183 da Constituição Federal, que compõem o Capítulo *Da Política Urbana*.

---

<sup>17</sup> Ver Alfonsin (2011) e Fernandes (2010).

## Quadro 1 – Política Urbana na Constituição Federal de 1988

### Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira

#### Capítulo II – Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Fonte: Brasil (2015)

A partir da leitura do Capítulo, Alfonsin (2011) destaca que o art. 182 – além de estabelecer a competência dos municípios na execução da política de desenvolvimento urbano –, pela primeira vez, determina o desenvolvimento das funções sociais da cidade como objetivo a ser perseguido pela política urbana local. Com isso, parece dialogar com as pressões dos movimentos sociais, que apontavam na direção da ampliação dos direitos sociais e da própria cidadania, a partir da democratização da gestão. Já o art. 183 trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família. A finalidade desse dispositivo seria o de garantir o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua nova vocação legal (BARROS et al., 2010).

O texto constitucional apontaria, assim, para um caminho de abrandamento do padrão centralizador e excludente do Estado brasileiro, por meio da descentralização da administração pública (CARVALHO, 2009). Isso na mesma direção de outros dispositivos constitucionais da Carta, estabelecadores de uma maior participação.

O quadro a seguir sistematiza os principais dispositivos e regulamentações, em ordem cronológica, que entraram em vigor após a promulgação da Constituição, no sentido de modificar o tradicional padrão de gestão urbana, especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, como ficou conhecida a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

## Quadro 2 – Instituições de gestão urbana após 1987

1987	<p>Criação do FNRU, a partir das entidades da sociedade civil, para unificar as iniciativas em torno da Reforma Urbana.</p> <p>PEC de iniciativa popular é encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte.</p>
1988	<p>Promulgação da CRFB/88 com dois artigos dedicados à Política Urbana: art. 182 e art. 183.</p>
1991	<p>O Projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular é apresentado pela sociedade civil, contendo as assinaturas de um milhão de eleitores.</p>
2001	<p>Promulgação da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade), regulamentando os art. 182 e 183.</p>
2003	<p>Criação do Ministério das Cidades.</p> <p>Realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, envolvendo 3.400 municípios e todos os estados, para discutir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.</p>
2004	<p>Criação do Conselho Nacional das Cidades como órgão consultivo do Ministério das Cidades.</p> <p>Criação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Urbana.</p>
2005	<p>Aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124): criação de um fundo federal específico, condicionando o repasse de recursos da União à existência de planos habitacionais, conselhos com participação social, além de fundos estaduais e municipais correlatos.</p> <p>Campanha do Ministério das Cidades: enforcement para a elaboração de um “Plano Diretor Participativo” voltado às cidades com mais de 20 mil habitantes.</p>
2007	<p>Aprovação da Lei nº 11.455, que estabelece as diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico.</p> <p>Lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimentos nas áreas de habitação e saneamento.</p>
2009	<p>Lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida.</p>

Fonte: Elaboração própria

É importante registrar que o simples fato de existir um arcabouço jurídico favorável à formulação e à implementação de políticas públicas de forma mais descentralizada, portanto mais participativa e democrática, em consonância com as necessidades locais, em meio aos diferentes níveis de governo, não tem o condão de mudar a realidade. Afinal, o contexto formal importa, mas não conforma isoladamente nossa cultura política, fortemente influenciada pelo traço patrimonial-formalista. Na verdade, ocorre um duplo paradoxo: entre centralização e descentralização, bem como entre hierarquia e participação.

As formas tradicionais de exercício de poder tendem a resistir às inovações institucionais. Assim, seria mais provável que os gestores locais se deparassem com situações junto às quais esforçar-se-iam por romper com os modos de trabalhar historicamente orientados, em direção à construção de uma nova cultura política, em acordo à novidade legal. Portanto, uma mudança que precisaria começar em todos os níveis, mas especialmente no individual, reformando a ética corporativista. Até porque tais estruturas encontram-se vigentes, alicerçando nossos modos de pensar e de agir.

A própria configuração dos tais fundos, com recursos transferidos da União até as localidades, tem como ponto de partida os programas elaborados centralmente – no Ministério das Cidades, normalmente –, exigindo contrapartidas dos demais níveis de governo. Tal conformação, em meio ao sistema tributário centralizador de recursos na União, limita qualquer possibilidade de execução de políticas localmente formuladas, a princípio, mais adaptadas às necessidades de cada município, já que originadas na agenda política dos agentes locais.

Por outro lado, conforme nossas definições de agenda, política e formal, embora prevaleça a desconfiança quanto à eficácia da legislação no Brasil, o fato de estarmos criando tal normatividade, mais participativa, viria a sinalizar alguma abertura à mudança nesse sentido. No caso da política urbana,

a aprovação de um capítulo específico na CF/88 a partir de uma PEC de iniciativa popular, seguida de sua regulamentação em 2001, vem permitir interpretações no sentido da existência de alguma sorte de tendência de superação quanto à nossa cultura política centralizadora.

Tal processo fora iniciado com a crescente agência de parcelas da sociedade civil organizada. Essas iniciativas lograram institucionalizar algumas bandeiras originárias dos movimentos sociais de reforma urbana, relativizando o monopólio político de grupos que tradicionalmente vinham gerindo o espaço urbano sem constrangimentos, com ampla margem de discricionariedade.

### **3.4. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de gestão urbana**

No contexto do processo de criação daquilo que se convencionou denominar de política nacional de desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2009), ter-se-ia que tal arranjo visaria à definição de atribuições para cada nível da federação no planejamento local. Ademais, a potencial abertura dos procedimentos de gestão à participação popular seria um avanço no processo de democratização da administração pública brasileira.

Dando início à regulamentação do texto constitucional, tem-se a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece em seu artigo 2º: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Nela, também estão estabelecidos os principais instrumentos:

- a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- c) planejamento municipal;
- d) institutos tributários e financeiros;
- e) institutos jurídicos e políticos;

f) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Os dois primeiros conjuntos, cuja competência não é local, bem por isso, não são objetos do Estatuto da Cidade. Aliás, em certos casos, permanecem sem regulamentação e, portanto, sem eficácia. Alguns especialistas referem-se a esta lacuna, em I e II, como uma “ausência de tipificação dos planos urbanísticos federal ou estadual” (PINTO, 2013, p. 284). Afinal, tal especificação pressuporia a listagem dos planos mais gerais, apontando para uma regulamentação detalhada quanto ao seu conteúdo, à sua forma de apresentação e aos seus procedimentos de elaboração. Algo que poderia tornar o sistema de planejamento urbano mais integrado, organizado e transparente. Mesmo porque, pelo menos no caso da administração pública, todo ato deve obter autorização legal (princípio da legalidade).

Nesse sentido, embora o art. 21 (inciso IX) da Constituição atribua à União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, tal disciplinamento complementar específico ainda mostra-se incipiente, senão inexistente. Nesse ínterim, o vácuo vem sendo preenchido por regulamentações de âmbito municipal – isto é, sem o condão de disciplinar as demais instâncias federativas.

Desse modo, a responsabilidade política definida pela CF/88, apesar de regulamentada pelo Estatuto da Cidade, coloca inúmeros desafios aos gestores locais. Dentre eles, a necessidade de lidar com questões paradoxais, como a responsabilização constitucional em meio à escassa capacidade administrativa para executar os programas urbanos. Isso reflete a complexidade apresentada para a plena aplicação do Estatuto.

Por outro lado, o texto legal, por si só, embora fundamental, não é suficiente para mudar a realidade concreta. Não tem como resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente centralizada

e desigual, no interior da qual os direitos sociais, como o acesso democrático aos bens e serviços urbanos, incluindo a moradia, não são assegurados para a maioria da população (MARICATO, 2010).

Por seu turno, o inciso III do art. 4º do Estatuto da Cidade prevê que a execução do planejamento municipal deva ser pautada pelos seguintes instrumentos:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual (PPA);
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual (LDO e LOA);
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais.

#### *3.4.1. O plano diretor*

O plano diretor é definido pelo art. 182 da Carta Magna como o instrumento básico no ordenamento territorial urbano. Regulamentado pelo Estatuto da Cidade, foi alçado à parte integrante do processo de planejamento municipal, uma vez que os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretriz Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) devem respeitar as diretrizes e as prioridades nele contidas (BRASIL, 2001).

### Quadro 3 – Plano diretor no Estatuto da Cidade

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso v do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

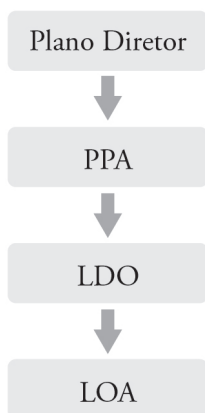
Fonte: Brasil (2001)

O plano diretor é a lei que determina o que pode, ou não, ser feito em cada porção do município, modulando os investimentos públicos e privados. Desse modo, disciplina os principais componentes de planejamento – o parcelamento do uso e da ocupação do solo, bem como o zoneamento ambiental.

A Resolução n. 34 de 2005 do Conselho das Cidades<sup>18</sup> regulamenta o conteúdo mínimo que um plano diretor deve contemplar. Ela objetivava complementar o conteúdo apresentado de forma genérica pelo Estatuto da Cidade, substituindo a Norma Técnica NBR 12.267 de 1992, que continha as especificações para sua elaboração.

<sup>18</sup> Alterada pela Resolução n. 164 de 2014.

**Figura 1 – Fluxo e instrumentos do planejamento urbano nos municípios**



Fonte: Elaboração própria

A regulamentação prevê que os planos diretores devem contemplar conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte e as características de cada município: as particularidades da região na qual o município se insere, a extensão da área urbanizada do território municipal, o tamanho da população e os padrões de urbanização, a existência e a configuração de infraestrutura, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos, etc. Além disso, especifica que o plano não deva tratar somente da área urbana, mas englobar as áreas rurais, de florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental e os recursos hídricos (BARROS et al., 2010).

A Resolução n.25 do Conselho das Cidades também regulamentou o processo participativo na elaboração dos planos diretores (RODRIGUES; BARBOSA, 2010). Tal *enforcement* objetivou relativizar as práticas consolidadas de formular o plano diretor a partir da burocracia estatal ou de consultorias contratadas. Diante disso, foi lançada em 2005 a Campanha Nacional de Mobilização e Sensibilização visando à elaboração e à implementação de Planos Diretores Participativos, incentivando a mais ampla discussão possível com a população.

A campanha teve como um dos seus produtos a divulgação do manual *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*, que destaca os seguintes princípios:

- a) ser revisto pelo menos a cada dez anos;
- b) expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano de cada município;
- c) possibilitar a revisão permanente e periódica do planejamento urbano municipal;
- d) pressupor a participação social na tomada de decisões da gestão urbana e na elaboração do próprio plano;
- e) prever a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, sendo definidos os conceitos, os procedimentos de aplicação e a demarcação no território de forma transparente e acessível à população.

Contudo, tendo em vista nosso traço cultural formalista, esse que fora concebido para ser um importantíssimo instrumento de cidadania, ainda vem sendo tratado em grande medida como mera formalidade. Mais um extenso documento a ser entregue irrefletidamente. Porém, para ser verdadeiramente participativo, favorecendo o cidadão comum com uma ferramenta efetiva, o plano diretor jamais poderia ser excessivamente longo e árido, contendo centenas de artigos em linguagem jurídica, inóspita à média da população, mas um esforço de síntese e de concisão que tornasse realidade sua utilização, sem os quais não há que se falar em participação.

#### *3.4.2. Zoneamento ambiental e parcelamento do uso e da ocupação do solo*

Mesmo regulamentado, a elaboração do plano diretor mostra-se uma atividade complexa. Isso porque passaria a exigir a participação de uma pluralidade de atores, além do domínio de conhecimentos especializados e uso de uma série de instrumentos,

numa sequência de requisitos mutuamente excludentes.

Espacialmente, ao estabelecer que o plano devesse abarcar as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental e os recursos hídricos, além da área urbanizada, presumir-se-ia pela participação de todos os cidadãos vinculados a tais áreas, bem como a existência de ferramentas como o parcelamento do uso e da ocupação do solo a partir do zoneamento ambiental.

Como tal, o zoneamento consubstancia um dispositivo, através do qual a administração municipal intervém na utilização dos espaços geográficos e no domínio econômico. Por meio do zoneamento, a administração organiza a relação espaço-produção: fiscaliza, incentiva ou proíbe as diversas práticas desenvolvidas no território municipal (SOUZA, 2013).

Alguns especialistas chamam a atenção para o fato de o caráter ambiental não fazer parte, originalmente, do zoneamento de uso e ocupação do solo urbano no escopo do plano diretor, mas apenas a propriedade privada. Esta omissão colocava em risco o interesse público, relativo às áreas antes não contempladas. A inclusão do zoneamento veio corrigir essa lacuna, protegendo a dimensão ambiental, indispensável ao planejamento urbano (BATISTELA, 2007 apud SOUZA, 2013).

### 3.4.3. *Plano Plurianual (PPA)*

O PPA foi instituído pelo § 1º do art. 165 da Constituição, sendo o instrumento que oficializa o programa do governo eleito, na direção da agenda política consagrada pelas urnas. Assim, é de iniciativa do Poder Executivo, devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo até o final do primeiro ano do novo governo. Enquanto modelo de gestão, deve consubstanciar uma visão de futuro, direcionando a sociedade perante os próximos quatro anos, possibilitando um confronto oficial da agenda política eleita com as possibilidades efetivas do ente federado.

Portanto, o PPA é uma importante peça de planejamento estratégico do município. Sua finalidade passa por estabelecer diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a administração pública (BRASIL, 2011; 2013), organizando as ações prometidas na campanha eleitoral, mormente baseadas na melhor identificação das necessidades da sociedade. Formalmente, consiste na transformação de alguns itens da agenda política, tornados formais pela alternância democrática.

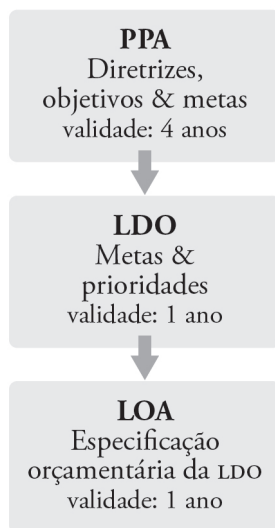
Duas outras importantes leis derivariam, ainda, do PPA: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Nessa ordem, do mais geral para o mais específico, formam a base do processo de planejamento da ação governamental, dando sentido empírico ao conceito de orçamento-programa da administração pública brasileira. Desse modo, enquanto o Plano Plurianual estabelece objetivos e indicadores, o orçamento (LOA) é a expressão monetária do processo de planejamento em termos de programas que, cada qual, representam instrumentos de organização da atuação governamental. Isto é, cada programa articula um conjunto de ações que concorrem para objetivos comuns.

Todas as três peças orçamentárias são regidas pela Constituição (art. 165 a 169, Seção II do Título VI – Da Tributação e do Orçamento) e regulamentadas pelo Decreto-lei nº 200/1967, para serem implementadas em acordo à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000)<sup>19</sup>.

---

19 A Lei Complementar nº 101 de 2000 estabelece normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas de todos os entes da federação. Ela objetiva disciplinar a gestão dos recursos públicos ampliando a responsabilidade dos gestores na administração do orçamento público.

**Figura 2 – Sistema integrado de planejamento e orçamento brasileiro**



Fonte: Elaboração própria

O constituinte formulou tal mecânica intencionando a continuidade das políticas ao longo dos diferentes governos (BRASIL, 2013; CORDEIRO; LEVI, 2015), viabilizando políticas de Estado, independentemente da alternância de governo.

Dentre os principais objetivos do PPA, destacam-se (BRASIL, 2013):

- a) definir com máxima clareza e objetividade quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pela administração;
- b) apontar quais serão os resultados esperados;
- c) organizar os programas e as ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade;
- d) estabelecer critérios para orientar a alocação dos orçamentos anuais;
- e) constituir as diretrizes do sistema de gestão, como a determinação das responsabilidades de ação, o monitoramento e a avaliação das metas e de como ele deverá ser corrigido durante sua execução;

- f) integrar as prioridades e as diretrizes municipais com os demais planejamentos, do estado e da União;
- g) oferecer diretrizes para uma gestão democrática do município.

#### 3.4.4. *Lei de Diretrizes Orçamentárias*

A LDO orienta a elaboração da proposta de LOA para o ano seguinte, adequando o orçamento às diretrizes, aos objetivos e às metas estabelecidas pelo PPA. Portanto, deve ser aprovada pelo parlamento antes da LOA, sem o qual o governo restaria impedido de efetuar gastos. Ela prioriza os objetivos estabelecidos no PPA e especifica, dentre as metas quadrienais ali previstas, aquelas a serem atingidas no ano de referência orçamentário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal apenas viria a obrigar aquilo que vem sendo uma indicação básica de qualquer manual de finanças, pública ou não, mas que a Administração Pública não tinha a tradição de seguir, gerando um histórico de endividamento crônico das contas públicas. Após a aprovação desta Lei, a LDO passaria a incorporar o importante papel de especificar o compromisso dos governos com o equilíbrio das contas públicas, entre as receitas e as despesas, como no caso das metas de geração de *superavit* primário – um resultado positivo nem sequer suficiente para o pagamento dos juros das eventuais dívidas<sup>20</sup>.

Mesmo assim, tal cuidado, básico a qualquer administração, encontra-se longe de tornar-se generalizado, senão eficaz, especialmente quando aplicado aos estados e à União, embora tenha se consubstanciado em mudança de comportamento dos entes municipais graças ao controle externo efetuado pelos tribunais de conta<sup>21</sup>.

---

20 O “resultado primário” não considera as despesas com juros da dívida, contabilizados pelo “resultado nominal”.

21 Ilustrativamente, no Estado do Rio Grande do Sul, no período entre 1982 e 2014, houve a contabilização de apenas quatro anos de *superavit*, sem que a prática implicasse em qualquer constrangimento aos governantes.

### *3.4.5. Lei Orçamentária Anual*

O orçamento de cada período estima a receita e fixa a despesa máxima a ser realizada pelo governo em cada rubrica, objetivando viabilizar a realização das ações planejadas no PPA, além de reiterar ou corrigir as prioridades estabelecidas na LDO. Isto é, a LOA deve ser elaborada de forma compatível com o PPA e com a LDO, processualmente.

A LOA é a expressão financeira mais concreta do orçamento público, ao prever as fontes de receitas (por regime de caixa) e especificar a destinação dos recursos (por regime de competência) públicos detalhadamente, em caráter autorizativo. Isto é, embora o Poder Executivo não possa exceder, sem autorização legislativa, tais desembolsos, também não estaria obrigado a efetuar-los em toda a integralidade.

Outra característica digna de nota é que, ao serem submetidas à aprovação do Poder Legislativo, as peças orçamentárias podem receber emendas parlamentares, alterando-as qualitativa e/ou quantitativamente. Isso vem a permitir a inclusão de novas ações, desde que apontada uma fonte de recursos para tanto; ou a supressão de recursos integrantes da proposta orçamentária original do executivo.

Em suma, é preciso reter que, segundo o conceito de orçamento-programa da administração pública brasileira, a LDO deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da LOA. Esta última, por sua vez, define os recursos financeiros necessários para as ações discriminadas pela LDO. Além disso, que o PPA, a LDO e a LOA são organizados em programas, garantindo assim a integração entre os três instrumentos de planejamento da ação governamental, processualmente. Cabe a cada governo coordenar suas ações de modo a colher efeitos sinérgicos, uma vez que a outrora agenda política alçou ao poder, tendo sido transformada em agenda formal. Sem este último cuidado, o governo pode esfacelar-se

em mera congregação de objetivos dispersos, em meio à luta pelos mesmos recursos escassos.

#### *3.4.6. Planos, programas e projetos para o desenvolvimento local*

Os planos setoriais, e seus respectivos programas, que se abrem em projetos e, por sua vez, suas respectivas atividades, nada mais são do que crescentes especificações, formadoras do processo de planejamento, componente a componente. Portanto, espera-se que tais detalhamentos sejam guiados pelas diretrizes estratégicas de desenvolvimento mais gerais, o plano diretor e o PPA, de onde seriam derivados, tendo em vista torná-los eficazes.

Cabe à administração pública municipal a elaboração desses planos, de acordo com as necessidades e prioridades de intervenção apontadas, desde os elementos mais gerais do processo de planejamento até a realização de diagnósticos socioterritoriais específicos.

#### *3.4.7. Gestão orçamentária participativa*

Conforme enfatizado ao longo deste capítulo, na esteira das inovações institucionais proporcionadas pela CRFB/88, destaca-se a publicização e a descentralização da gestão pública como paradigma administrativo, prevendo a criação de instrumentos e espaços institucionalizados para a participação cidadã. Além da Carta, o Estatuto da Cidade reafirma que esse princípio deva estar presente nas diversas fases da gestão: desde o processo de planejamento e formulação, passando pelos de implementação e de avaliação, até o de fiscalização das ações executadas. O quadro 4 apresenta os artigos do Estatuto da Cidade que tratam da gestão democrática.

Além dos instrumentos de gestão previstos pelo Estatuto para o planejamento municipal, outras leis e arranjos institucionais federais vêm sendo instituídos de forma a conformar a Administração Pública local. Destacamos:

- a) A criação do Ministério das Cidades (MCidades) a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003: tal iniciativa procuraria inovar as políticas urbanas, na medida em que prometia superar os recortes horizontais (entre as diferentes áreas) e verticais (entre os diversos níveis administrativos) das políticas públicas específicas, para integrá-las a partir de aspectos locais.
- b) A promulgação da Lei Federal nº 11.124 de 2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor, com participação social: trataria de condicionar o repasse de recursos federais à existência de planos habitacionais, conselhos e fundos estaduais e municipais correlatos. Tais fundos permitiriam aos municípios alavancar seus recursos, utilizados como contrapartida local àqueles das demais esferas federativas.
- c) As diretrizes nacionais para o saneamento básico, através da Lei Federal nº 11.445/2007: nos moldes da regulamentação do FNHIS, também estabelece condicionantes ao acesso a recursos da União; dentre os principais, estão a elaboração de planos municipais de saneamento básico e a existência de metodologia participativa de gestão realizada por órgão colegiado local.

#### Quadro 4 – Disposições do Estatuto da Cidade sobre gestão democrática

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Fonte: Brasil (2001)

### 3.5. Indicadores e fontes de dados

Até aqui, foram apresentadas as principais institucionalidades existentes para a efetivação do planejamento urbano, por meio dos instrumentos de gestão previstos na Constituição, parcialmente regulamentados pelo Estatuto da Cidade, além de outros dispositivos mais dispersos.

Desde a existência do Capítulo *Da Política Urbana* na CF/88

até o leque de instrumentos indicados para o planejamento municipal, os gestores podem se indagar sobre como operacionalizar a gestão diante de todo esse aparato jurídico e urbanístico: como manifestar-se-iam os problemas urbanos prioritários que necessitassem de intervenção? Como conhecer-se-ia a realidade de cada porção administrativa, para planejar e propor ações mais eficazes? Ou, ainda, como seria possível dimensionar o grau dos problemas urbanos?

Para encaminhar tais questões, torna-se necessário ter em mente alguns componentes utilizados para influenciar a racionalidade política, em meio à luta por transformar a agenda política em agenda formal. Nesse processo, embora a ação política seja condicionada pelo jogo de poder, mais ou menos democrático ou autoritário, este não ocorre num vácuo de racionalidade contextual. Assim, quanto mais capacitada e profissionalizada a gestão, maior a utilização de metodologias calçadas pela racionalidade científica. Sendo este o caso, um dos instrumentos mais comuns ao gestor público é o uso de indicadores, construídos a partir das mais diversas áreas do conhecimento.

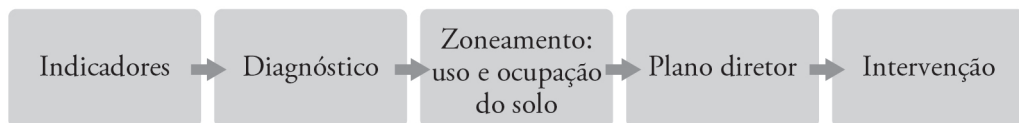
Os indicadores são formulados mediante os objetivos definidos em uma dada política, e alimentados com dados extraídos da realidade social que se pretenda intervir. São peças fundamentais no planejamento, possibilitando elaborar diagnósticos espaciotemporais com alguma objetividade. Além disso, vêm permitir identificar e comparar situações ou espaços diferentes, inclusive na sensibilização dos atores sociais, por exemplo, ao elencar as mazelas que necessitem de intervenção mais urgente.

Comumente, um diagnóstico pode ser compreendido como uma análise interpretativa formulada a partir de dados compilados transformados em indicadores. Desse modo, poder-se-ia obter informações modelares que venham a possibilitar o conhecimento em termos das potencialidades e dos limites da intervenção

pretendida, com elevado grau de especificidade e comparabilidade, seja em temporalidades, seja em espaços distintos.

De posse de um diagnóstico confiável, embasado por um conjunto orgânico e abrangente de indicadores, tem-se condições administrativamente adequadas à elaboração de ferramentas específicas para auxiliar na elaboração das políticas, como seria o caso das leis de zoneamento e parcelamento do uso e da ocupação do solo. Estas, conforme referido, formam o principal componente de um plano diretor que, por sua vez, é figura central do ordenamento urbano.

**Figura 3 – Fluxo para a construção dos instrumentos de gestão municipal**



Fonte: Elaboração própria

Portanto, os indicadores são pré-requisito à elaboração de diagnósticos minimamente objetivos, que venham a permitir aos gestores a identificação e a seleção de problemas urbanos tecnicamente prioritários. Assim, as intervenções podem ser mais eficientes e eficazes, auxiliando na formulação das políticas, diante de todo o aparato jurídico e urbanístico existente. É a partir desse processo que se torna possível embasar o aprimoramento institucional, regulamentando a ação social, em termos daquilo que pode, ou não, ser feito em cada espaço do município.

Os indicadores consubstanciam modelos que, em última instância, são simplificações da realidade, buscando retratar uma imagem integrada e resumida de determinado fenômeno social, analiticamente recortado da sociedade. Buscam ilustrar, de forma simplificada e expressiva, aspectos politicamente relevantes da sociedade estudada, tendo em vista acompanhá-

la antes, durante e após cada intervenção executada em meio a uma política pública específica. O papel dos indicadores é (BRASIL, 2014b):

- a) propiciar diagnóstico;
- b) alimentar o processo decisório com informações qualificadas;
- c) subsidiar e facilitar as atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas;
- d) avaliar políticas públicas;
- e) monitorar e avaliar os resultados das intervenções sobre as condições de vida e bem-estar da população, alimentando o processo decisório com informações qualificadas.

Assim, os indicadores são instrumentos essenciais à gestão, não apenas em todas as fases da política, mas antes disso, na fase de formação da agenda pública, quando os agentes sociais ainda nem sequer perceberam o problema público, sensibilizando-os quanto à necessidade da mudança social gerenciada. É por meio deles que se torna possível apontar, aproximar e traduzir as dimensões sociais de interesse público em termos quantitativo-operacionais, permitindo qualificar as escolhas políticas. Pode se dizer, portanto, que os indicadores são recursos metodológicos que “retratam” uma realidade de forma simplificada, objetiva e padronizada. Eles subsidiam as atividades de planejamento e a formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento de vulnerabilidades sociais, da conjuntura econômica e da qualidade de vida da população<sup>22</sup>.

De acordo com o documento *Indicadores de Programas: guia metodológico* (BRASIL, 2010), elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), os indicadores podem assumir diferentes taxonomias. Embora não haja unanimidade na literatura entre todas as definições possíveis acerca dos indicadores, encontra-se certa convergência quanto

---

22 Adaptado de Brasil (2014b) e Jannuzzi (2009, p. 22).

à classificação de sua natureza. Ilustrativamente, de acordo com o MPOG, os indicadores podem ser econômicos, sociais ou ambientais, conforme o aspecto mais direto da realidade a que se referam:

- a) Econômicos: buscam refletir a funcionalidade de dado agregado social; no setor governamental, costumam ser utilizados na gestão das políticas fiscal, monetária e cambial, do comércio exterior, dentre outros.
- b) Sociais: pretendem auferir o nível de bem-estar e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, segurança pública e justiça, mobilidade urbana, etc.
- c) Ambientais: monitoram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável, que compreende, segundo as Nações Unidas, quatro dimensões – ambiental, social, econômica e institucional<sup>23</sup>.

Como instrumentos de gestão, pode ser importante diferenciar os indicadores dos dados, dos registros e das estatísticas brutas. Estes últimos configuram estatísticas importantes coletadas junto à realidade social, mas ainda não passaram por tratamento específico exaustivo. São as informações coletadas nos diversos Censos, nas pesquisas amostrais, nos registros administrativos, entre outras fontes de dados que podem formar as variáveis constitutivas dos indicadores e os modelos utilizados para nortear as mais diferentes políticas. Isto é, os indicadores nada mais são do que esses dados estatísticos trabalhados e contextualizados na forma de números, taxas, razões, índices, etc., e sua construção está intimamente ligada a objetivos programáticos da intervenção proposta (BRASIL, 2014b), à guisa de estado inicial, evolução e resultados alcançados.

<sup>23</sup> Ademais, perceba que tal taxonomia, longe de expressar rigor conceitual em sentido restrito, prende-se à historiografia. Desse modo, como os indicadores foram introduzidos originalmente junto às ciências sociais pelas econômicas (que nem possuíam tais denominações à época), a classificação “social” veio à guisa de contraposição ao “econômico”. Assim, o “ambiental”, mais recente de todos, figura com o sentido comparativamente mais amplo.

### *3.5.1. Principais fontes de dados e indicadores no Brasil*

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a fundação vinculada ao MPOG que coordena o Sistema Estatístico Nacional. Produz e disponibiliza dados primários e secundários, reunindo e tratando informações da sociedade brasileira, seja na forma de estatísticas, seja de indicadores.

Alguns ministérios também possuem instâncias encarregadas da produção ou organização de seus dados, tais como: o Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades, e muitos outros.

Na esfera estadual, existem diversas instituições que coletam e divulgam informações fundamentais para a gestão estratégica local, por serem mais específicas e territorializadas. A Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES), fundada pela iniciativa de órgãos estaduais de acompanhamento conjuntural brasileiro, possui mais de 29 instituições filiadas, de todas as regiões do país.

Na esfera local, instituições públicas variadas (postos de saúde, hospitais, creches, escolas, delegacias, centros de referência de assistência social, etc.), no exercício de suas atividades rotineiras, geram diariamente dados e informações sobre procedimentos administrativos e operacionais, que podem ser de grande utilidade para a gestão estratégica do município (BRASIL, 2014a). Ainda, cada vez mais instituições e organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), produzem e divulgam desde metodologias até informações, configurando importantes fontes para a construção de indicadores.

A seguir, são apresentados alguns portais que disponibilizam informações estatísticas e indicadores:

**Quadro 5 – Fontes de dados e indicadores à gestão urbana**

Portal	Principais instrumentos disponíveis	Conteúdo
IBGE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cidades@</li> <li>• MUNIC</li> <li>• SIDRA</li> <li>• BME</li> </ul>	Estatísticas e indicadores de diversas áreas. Para a gestão estratégica local, destacam-se: Cidades@; Informações Básicas Municipais (MUNIC); Sistema de Recuperação Automática (SIDRA); Banco Multidimensional de Estatísticas (BME).
	<a href="http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/sintese.php">www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/sintese.php</a>	
IPEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IPEADATA</li> </ul>	Informações econômicas, financeiras, demográficas, sociais e ambientais para todos os níveis de governo. Na dimensão social, são fornecidos indicadores sobre distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública.
	<a href="http://www.ipeadata.gov.br">www.ipeadata.gov.br</a>	
MTE	INSPER: Sistema de Emprego e Renda	INSPER: informações sobre o mercado de trabalho.
	PDET: Estatísticas do Trabalho	PDET: informações da RAIS e do CAGED.
	<a href="http://www.portal.mte.gov.br">www.portal.mte.gov.br</a>	
MPOG	SPI	Diversos.
	<a href="http://www.planejamento.gov.br">www.planejamento.gov.br</a>	
SNIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SNIS-AE</li> <li>• SNIS-RS</li> </ul>	O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, subdividido em Água & Esgotos ou Resíduos Sólidos, disponibiliza aplicativos com série histórica, permitindo consultar a evolução de indicadores em saneamento básico; também permite o cruzamento de informações.
	<a href="http://www.snis.gov.br">www.snis.gov.br</a>   <a href="http://app.cidades.gov.br/serieHistorica">app.cidades.gov.br/serieHistorica</a>	

SIG-Brasil	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)	Plataforma reúne dados e informações geoespaciais do governo brasileiro, constituindo instrumento de planejamento de ações; oferece serviços de georreferenciamento, conta com visualizador de mapas e um catálogo de metadados.
	www.inde.gov.br	
ANIPES	Endereços eletrônicos de dezenas de instituições subnacionais de pesquisa associadas.	Reúne os principais órgãos de pesquisa estaduais no campo do planejamento governamental e estatística pública, tendo o propósito de promover o aprimoramento e a disseminação de métodos, aplicativos, produtos informacionais e estudos socioeconômicos e ambientais.
	www.anipes.org.br	
PNUD	Atlas do Desenvolvimento Humano	Oferece um panorama e os índices (IDH-M) do desenvolvimento humano dos 5.565 municípios brasileiros, considerando diferentes aspectos de bem-estar; além de mais de 180 indicadores sobre população, saúde, educação, habitação, trabalho, renda e vulnerabilidade, a partir dos dados dos Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010).
	www.pnud.org.br	
Contas Abertas	Diversos	Permite conferir as transferências de recursos federais para os entes federados.
	www.contasabertas.com.br	

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Brasil (2013)

### 3.5.2. As principais pesquisas do IBGE e a construção de indicadores

O IBGE é o órgão responsável pela realização de diversos Censos, sendo o Censo Demográfico o mais importante. Tal pesquisa trata das características e condições de vida da população brasileira, podendo ter suas informações desagregadas espacialmente por tema. Dessa forma, é a principal fonte de informações para a construção de indicadores no Brasil, sendo elaborado a cada 10 anos. Ilustrativamente:

O Censo 2010 compreendeu um levantamento minucioso de todos os domicílios do país. Nos meses de coleta de dados e supervisão, 191 mil recenseadores visitaram 67,6 milhões de domicílios nos 5.565 municípios brasileiros para colher informações sobre quem somos, quanto somos, onde estamos e como vivemos. Os primeiros resultados definitivos, divulgados em novembro de 2010, apontaram uma população formada por 190.732.694 pessoas. Em abril de 2011, foi divulgada a Sinopse do Censo Demográfico, com informações sobre domicílios recenseados, segundo a espécie, e população residente, segundo as Unidades da Federação e municípios. Em novembro, mais resultados chegaram ao conhecimento do público com a divulgação do Censo Demográfico: Características da população e dos domicílios: resultados do universo; Censo Demográfico: Resultados preliminares da amostra; Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico e Base de Informações do Censo Demográfico: Resultados do universo por setor censitário (IBGE, s.d.).

Dada a periodicidade do Censo, o IBGE também realiza a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), objetivando projetar o comportamento das informações coletadas pelo Censo. Assim, complementa anualmente o vazio temporal entre os Censos sobre características demográficas e socioeconômicas da população e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios.

Já a MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) tem por objetivo suprir as demandas por informações desagregadas sobre a administração pública local. Por possuir dados estatísticos sobre a oferta, a diversidade e a qualidade dos serviços públicos, a

MUNIC é fundamental para aprimorar a gestão estratégica local.

No quadro a seguir, constam algumas informações sobre estas três importantes fontes de estatísticas públicas:

**Quadro 6 – Informações sobre Censo Demográfico, PNAD e MUNIC**

Pesquisa	Censo Demográfico	PNAD	MUNIC
Definição	Constituiu um retrato da população brasileira e suas características socioeconômicas e demográficas, na base sobre a qual deverá se assentar todo o planejamento público e privado da próxima década.	Sistema de pesquisas por amostragem de domicílios que procura acompanhar o comportamento das informações do Censo.	Informações e indicadores sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, expressando a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais e a capacidade dos gestores.
Metodologia	Coleta por meio de entrevistas realizadas por recenseadores, e registro de respostas em meio eletrônico, havendo dois tipos de questionário: básico e completo.	Coleta as informações por meio de entrevista presencial do pesquisador nos domicílios selecionados na amostra.	Coleta de informações por meio de entrevistas estruturadas (questionário) com os gestores municipais.
Período	10 em 10 anos	Anual	Anual
População	Universal brasileira	Amostra da população	Prefeituras brasileiras

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Brasil (2014b)

### 3.6. Material complementar: plataformas interativas e redes de cidades relevantes à gestão urbana

#### I. PORTAL CAPACIDADES

*Endereço eletrônico: [www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br)*

Dentre algumas iniciativas do MCidades, no sentido de promover a articulação e a efetivação dos instrumentos de gestão urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, merece ser destacado o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC) instituído em 2007 pela Portaria nº 118 de 2 de abril.

O portal CAPACIDADES, através do PNCC, apoia o desenvolvimento institucional e a implantação de sistemas de informação na administração pública, com ênfase na esfera municipal.

Principais linhas de ação do PNCC à gestão local:

- a) realização de cursos presenciais e à distância, em apoio à formação de quadros técnicos nas prefeituras; formação de conselheiros para os conselhos municipais e estaduais afetos à política urbana;
- b) realização de seminários e discussões quanto às possibilidades e aos limites de operação de formas de gestão metropolitanas ou intermunicipais;
- c) prestação de assessoria para o desenvolvimento de planos, programas e ações locais;
- d) divulgação de experiências bem-sucedidas em gestão municipal, gestão compartilhada entre municípios e formas de gestão para serviços urbanos operados pelos estados;
- e) articulação dos programas e ações federais voltados para desenvolvimento institucional dos municípios nas áreas de habitação, saneamento ambiental, legislação urbanística, planejamento do uso e da ocupação do solo, regularização fundiária e mobilidade, transporte e trânsito, valorizando as competências de cada órgão e otimizando os seus recursos.

Essas ações são efetivadas através de ferramentas oferecidas

pelo Portal CAPACIDADES, tais como: cursos online em gestão de projetos urbanos, biblioteca, videoteca, dicionário de desenvolvimento urbano, fóruns de debate e *chats* com especialistas, assessoria técnica, entre outras.

## 2. SÉRIE ESPECIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO

*Endereço eletrônico: [www.futura.org.br/saladenoticias/serie-especial-educacao-na-amazonia](http://www.futura.org.br/saladenoticias/serie-especial-educacao-na-amazonia)*

O programa “Sala de Notícias”, do Canal Futura, apresentou uma série com 10 episódios sobre desenvolvimento urbano. Isso foi ao ar em junho de 2015. A série apresenta as origens de diversas dinâmicas surgidas em cidades. A partir da fala de especialistas e pesquisadores da temática urbana, discute a problemática urbana e a proposição de melhorias no planejamento e na gestão dos espaços públicos.

Os episódios têm duração de cerca de 15 minutos, nos quais são apresentados informações, dados e indicadores a respeito de infraestrutura, habitação, mobilidade urbana, transporte e uso dos serviços e espaços públicos, além de um histórico do processo de urbanização no Brasil. A iniciativa contou com a cooperação técnica do Ministério das Cidades e do *Institute Lincoln of Land Policy*.

## 3. APLICATIVO PPA MAIS BRASIL

*Endereço eletrônico: [ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA](http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA)*

O aplicativo PPA Mais Brasil permite acompanhar diferentes programas temáticos, através de visualizações de programas, objetivos, metas e iniciativas previstas para o escopo do plano. Possibilita vislumbrar as inevitáveis agendas transversais, conhecendo recortes do PPA relacionados a interesses específicos. Permite aos gestores conferir os programas federais, entendendo como a União apoia os estados e municípios para o alcance das metas do PPA.

#### 4. INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

*Endereço eletrônico: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)*

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) é uma associação civil sem fins lucrativos, criada em 1º de outubro de 1952, com sede no Rio de Janeiro. Sua fundação recebeu o apoio das associações municipais e dos movimentos relacionados ao municipalismo brasileiro.

O instituto vem oferecendo assessoria técnica em diversos segmentos da administração pública, tais como: cadastro imobiliário e fiscal; concursos públicos; contabilidade pública; controle financeiro e orçamentário; direito público e administrativo; finanças públicas e gestão tributária; formação de parcerias e consórcios (intermunicipais, intergovernamentais e público-privados); gestão de pessoas; licitação e contratos; mapeamento e redesenho de processos; organização, gestão e desenvolvimento institucional; planejamento e controle fiscal; planejamento estratégico; e previdência do servidor municipal. Também assessora os segmentos que promovam o desenvolvimento urbano, ambiental e social para a formulação de políticas públicas e de mecanismos para sua implementação, incluindo gestão participativa.

#### 5. ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

*Endereço eletrônico: [www.atlasbrasil.org.br](http://www.atlasbrasil.org.br)*

O Atlas Brasil é uma iniciativa do PNUD em parceria com o IPEA e a Fundação João Pinheiro. Ele permite consultar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 5.565 municípios brasileiros, além de 20 regiões metropolitanas. Ainda, disponibiliza uma série de indicadores de demografia, educação, renda, vulnerabilidade, dentre outros.

#### 6. REDES DE CIDADES

Além dos sítios voltados à oferta de dados, informações e

indicadores, é interessante destacar as iniciativas das redes de cidades. As cidades adquiriram extrema relevância. Hoje, “mais da metade da população mundial já vive em cidades, e são elas que geram quatro quintos do PIB mundial” (MUGGAH; BARBER, 2017, s.p.). Em virtude dos desafios que enfrentam e dos benefícios que podem gerar, essas organizações sociais vêm se agregando na forma de redes.

Das iniciativas internacionais, destacamos a *The Global Network of Cities, Local and Regional Governments* (UCLG), criada após a I Guerra Mundial e voltada ao fortalecimento do papel dos governos locais na governança global, à produção e promoção de inovações no campo da governança democrática, ao incentivo à cooperação, dentre outros.

No Brasil, ressaltamos a Confederação Nacional de Municípios (CNM), uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 1980. O objetivo maior da CNM é consolidar o movimento municipalista, fortalecendo a autonomia local.

Sua atuação é voltada à representação político-institucional dos municípios junto ao governo federal e ao congresso nacional, ensejando o fortalecimento da gestão municipal. Na esfera da representação político-institucional, a CNM participa de diversos conselhos, comitês e órgãos de discussão e acompanhamento de políticas públicas junto à União. No parlamento federal, a CNM acompanha sistematicamente a pauta de votações, intervindo no processo legislativo de matérias que possam causar impacto nos municípios, fazendo articulação política com os parlamentares, por meio da participação em audiências públicas, reuniões e mobilizações.

Podemos citar ainda a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), fundada em 1989. Seu foco é defender a autonomia municipal e o papel dos municípios no pacto federativo.

## Referências

ALFONSIN, B. M. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**, v. I. Passo Fundo: IMED, 2011. p.34-46.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBAH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.91-118.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei Ordinária nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2011. Seção 1, p.1 (Publicação Original).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/1992 a 88/2015, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. Ed. 46. Brasília: Edições Câmara. Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Caderno de estudos. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Curso de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial – Módulo 3: Monitoramento e Avaliação**. Caderno de estudos. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2014b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Curso de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial**

– **Módulo 1: Planejamento.** Guia de estudos. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

CARIELLO FILHO, O. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores.** 2011. 208f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CARVALHO, S. N. de. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: VITTE, C. C. S; KEINERT, T. M. M. (Orgs.). **Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico- Metodológicas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-67.

CORDEIRO; J. L.; LEVI, M. L. Orçamento Público. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas.** 2 ed. São Paulo: Unesp, 2015. p. 629-633.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** 3 ed, v. 1 e 2. Porto Alegre: Globo, 1976.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBAH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Introdução. S.d. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/)>. Acesso em: 22 fev. 2018.

IANNI, O. **A Ideia de Brasil Moderno.** São Paulo: Brasiliense. 1992.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas: Alínea, 2009.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes. 2011.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBAH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MUGGAH, R.; BARBER, B. Cidades são fundamentais. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 jan. 2017. Opinião.

PINTO, V. C. O princípio da Tipicidade dos Planos Urbanísticos e a Institucionalização do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. (Orgs). **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira: objeto, teoria, prática**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p. 283-305.

RIBEIRO, L. C. Q. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil. Um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 132-161.

RIGGS, F. W. **Administration in developing countries: the theory of prismatic society**. Boston: Houghton Miffling, 1964.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, R. B. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBAH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 23-34.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

SOUZA, C. S. O papel do zoneamento ambiental no planejamento municipal. **Revista de Propriedade Intelectual – Direito Contemporâneo e Constituição – PIDCC**, Aracaju, ano 11, n. 4, p. 154-175, out. 2013.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. v.1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.



## CAPÍTULO 4

# DESENVOLVIMENTO: A MUDANÇA SOCIAL DESEJADA

*Luciana Leite Lima*  
*Luciano D'Ascenzi*

Neste capítulo, apresentamos um debate sobre desenvolvimento, termo muito utilizado em nosso cotidiano, foco de grande atenção e efeito desejado de políticas públicas. A discussão em torno do tema não é nova, envolve diversos campos disciplinares e está imersa em grande heteroglossia. A intenção é apontar algumas definições relevantes para nossos objetivos e examinar, mais atentamente, o desenvolvimento endógeno e a sua relação com as políticas públicas. Nesse caminho, como pano de fundo, tentamos sempre trazer o importante papel que as cidades desempenham no mundo contemporâneo.

### 4.1. Desenvolvimento: debate multifacetado

As discussões em *desenvolvimento* são muito ricas e multifacetadas desde sua origem, no século XVIII, antes mesmo de tomar esta denominação e tornar-se um conceito científico. Em 1776, publicou-se, em Londres, o livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith. Tido como um marco inicial, o conjunto da obra, repleta de material empírico, oferecia uma das primeiras teorias registradas pela história do pensamento econômico.

Quanto ao que mais nos interessa, tal construção contrapôs-se às práticas econômicas europeias da Idade Moderna, que

vigoraram entre os séculos xv e xviii, consubstanciadas pelo Mercantilismo. Uma série de medidas visando à consolidação de Estados Nacionais unificados e fortes, à guisa de mercados internos, em substituição aos feudos remanescentes da Idade Média. Seus princípios eram: balança comercial favorável, pacto colonial e protecionismo.

Por seu turno, grosso modo, Adam Smith propunha uma teoria de crescimento econômico que veio a se tornar um dos pilares do pensamento liberal clássico, baseada num processo de:

[...] “causalidade circular cumulativa”: a riqueza ou o bem-estar das nações é identificado com seu produto anual *per capita* que [...] é determinado pela produtividade do trabalho “útil” ou “produtivo” [que tenha como gerar um excedente, um lucro] e pela relação entre o número de trabalhadores empregados produtivamente e a população total (FRITSCH, 1985, p. xii).

Lembrando o capítulo introdutório deste livro, como se vê, a discussão Estado *versus* Mercado é bem mais antiga do que se costuma supor. Ela está na raiz das ideologias e preconceitos, que vêm e vão ao sabor do pensamento social. Bem por isso, desde o início, propomos objetivá-la um pouco mais, transformando tal pendenga em categorias científicas, nesse caso, centralização *versus* descentralização, antes mesmo de tratar qualquer contexto analiticamente. Mas retornemos ao objeto de estudo deste capítulo, o conceito de desenvolvimento.

Aqui também, especialmente nos dias de hoje, há um grande debate sobre o tema. Isso fica claro quando nos deparamos com os vários termos utilizados para adjetivá-lo: humano, econômico, social, sustentável, local, regional... Tal diversidade reflete a relevância desse fenômeno para as sociedades, traduzindo seus anseios por melhores condições de vida na demanda por “mais desenvolvimento”, valorado como essencialmente positivo.

Nesse sentido, torna-se mais fácil perceber que tanto o desenvolvimento quanto as políticas públicas podem ser referenciados em termos de mudança social. Tal qualificação permite definir *desenvolvimento* como a efetividade do conjunto de políticas públicas empreendidas simultaneamente, congregando sua diversidade de objetivos, atuando num mesmo sentido: em direção ao desenvolvimento. Ou, ainda, uma medida da devida coordenação entre elas. Isto é, a partir desse nível de abstração, tornar-se-ia correto afirmar que as políticas públicas nada mais são do que ferramentas para se atingir um impacto ainda mais abrangente, o do desenvolvimento.

Para tratar desse tema, ao mesmo tempo estimado e multidimensional, iniciaremos apresentando duas abordagens mais gerais: o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento humano. Em seguida, faremos uma distinção entre desenvolvimento (o fim maior) e crescimento econômico (um dos meios). Ao final, trataremos do desenvolvimento endógeno, de baixo para cima, e do local para o global.

#### **4.2. Desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano**

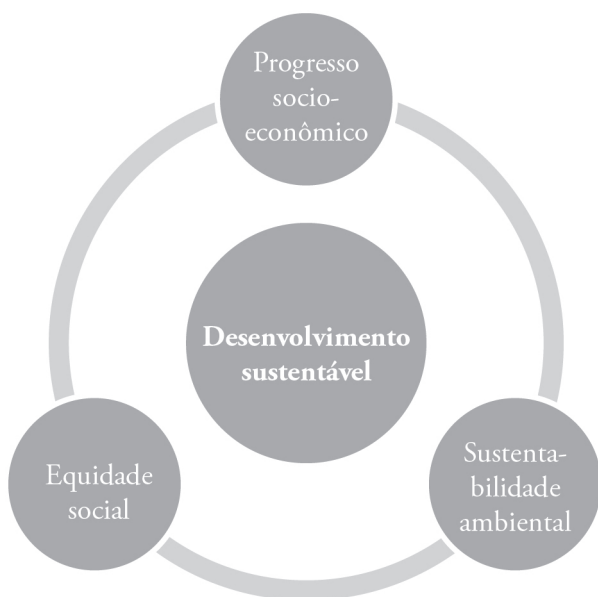
Comumente, o *desenvolvimento sustentável* é definido a partir de seu objetivo: assegurar as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades. Essa aceção foi apresentada no Relatório Nosso Futuro Comum, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU em 1987.

Partiu-se do entendimento de que, no último século, o mundo alcançou grandes conquistas, como a queda da mortalidade infantil, e o aumento da expectativa de vida e da alfabetização. Contudo, tais melhoras têm coexistido com enormes desafios: grandes contingentes populacionais passam fome, não têm acesso à água e à moradia. Tal constatação, de que a mera produção de riqueza não se consubstanciou em luta contra a pobreza, causou

o fortalecimento do debate sobre a necessária ampliação da visão de desenvolvimento, que levasse em conta a equidade social: não se pode chamar de desenvolvimento uma mudança que melhore a vida de uns, enquanto exclui outros desses mesmos benefícios. A pobreza e a privação, em todas as suas formas e dimensões, foram então reconhecidas como os maiores desafios da humanidade.

Além disso, havia uma preocupação com os efeitos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Previa-se que uma série de *externalidades*<sup>24</sup> negativas estariam comprometendo a sobrevivência do planeta e, com isso, da espécie humana. Passou-se a defender uma noção de desenvolvimento que via como complementares à reprodução humana o seu *habitat* e a natureza. As estratégias de desenvolvimento deveriam passar a combinar as preocupações socioeconômicas às ambientais.

**Figura 1 – Pilares do desenvolvimento sustentável**



Fonte: Elaboração própria

<sup>24</sup> Conceito econômico: grosso modo, impacto social ou subproduto não considerado pelo processo produtivo.

Tais problemas denotam os pilares da ideia de desenvolvimento sustentável: equidade social, progresso socioeconômico e sustentabilidade ambiental. A necessidade de fazer a integração dessas dimensões da vida humana adviria do fato de que, normalmente, são tratadas separadamente, senão como conflitantes.

Esse tripé aponta para uma questão relevante: a interdependência das coisas e, nesse sentido, dos diferentes tempos, lugares e países. Ou seja, as políticas que visassem a esse tipo de desenvolvimento demandariam ações articuladas, pois os efeitos delas tenderiam a ser globais. A partir desse nível de consciência, amadurecido desde a década de 1980, em 2000, a ONU divulgou a Declaração do Milênio, que representava o comprometimento das nações para reduzir a pobreza extrema por meio de oito objetivos, que ficaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

**Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**



Fonte: Brasil (s.d.)

Os ODM vigoraram até 2015, quando foram ampliados e passaram a ser os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS foram apresentados pela ONU no documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o

Desenvolvimento Sustentável”. Nele, as nações se comprometeram em alcançar 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Figura 3 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU (s.d.)

Os ODS visam a estimular ações em cinco áreas: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. E têm ao todo 169 metas que, segundo o PNUD (PNUD, s.d.i), seriam universalmente aplicáveis, ao dialogarem com as políticas regionais e locais.

Figura 4 – Os cinco Ps da Agenda 2030



Fonte: PNUD (s.d.i)

Abaixo, mostramos um exemplo das metas em “pessoas” – neste caso, para o objetivo 1: “Erradicação da Pobreza”.

### **Figura 5 – Metas para o ODS 1: “Erradicação da Pobreza”**

Objetivo 1. Erradicação da Pobreza. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza

Fonte: PNUD (s.d.1)

A segunda perspectiva destacada é a do *desenvolvimento humano*, que é baseada no trabalho do economista Amartya Sen<sup>25</sup>. Segundo ele, o desenvolvimento está relacionado com a melhora da vida que levamos, em termos da expansão das liberdades que nos permitem agir em busca daquilo que almejamos. Nesse sentido,

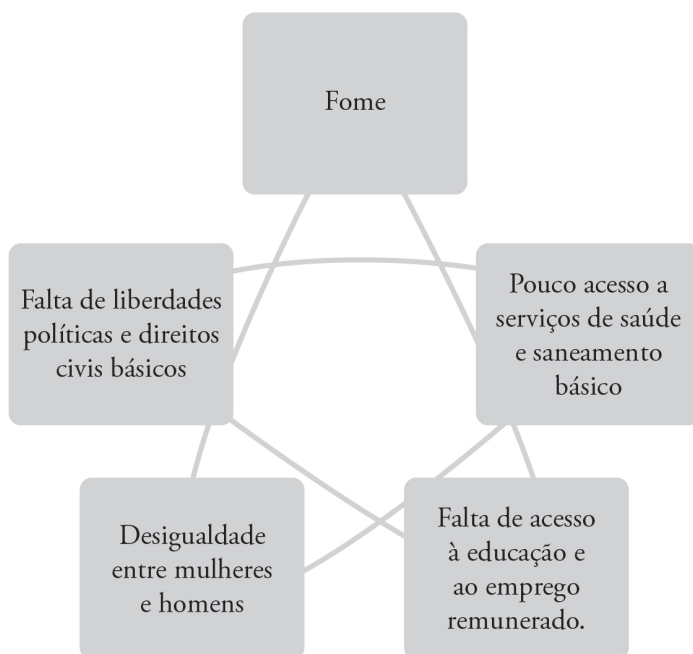
[...] o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2010, p. 16-17).

Sen define o desenvolvimento como a eliminação das privações de liberdade que estariam funcionando no sentido de limitar as escolhas e oportunidades das pessoas. “A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10). Por consequência, o êxito das sociedades deveria ser avaliado segundo as liberdades sobre as próprias vidas que seus membros estariam desfrutando.

---

25 Ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

**Figura 6 – Privação de liberdades: inibição da vida social e política**



Fonte: Elaboração própria a partir de Sen (2010)

Devemos ressaltar que o trabalho de Amartya Sen está dialogando com uma visão anterior, cujo entendimento restringia o desenvolvimento ao crescimento econômico e que considerava sua obtenção um processo tortuoso, envolvendo o sacrifício de uns em benefício de todos: um *trade off* entre desenvolvimento e equidade<sup>26</sup>. Em sua crítica a tais enfoques, o autor enfatiza que o crescimento econômico é um importante *meio* de expandir liberdades, mas não o *fim* do processo de desenvolvimento.

A liberdade é o conceito fundamental da abordagem inaugurada por Sen. Ela guarda importância, pelo menos, em dois sentidos:

- a) individualmente, para a vida das pessoas – liberdade para fazer as coisas que cada um valoriza;

<sup>26</sup> No Brasil, a visão anterior era ensinada por meio da metáfora do bolo: antes crescer, depois repartir.

- b) coletivamente, para a vida em sociedade – enfatiza o potencial das pessoas para cuidar melhor de si mesmas, e assim influenciar o mundo.

Portanto, ao mesmo tempo em que a liberdade das pessoas teria graves efeitos para a sociedade, também as condições sociais funcionariam afetando as liberdades individuais: uma via de mão dupla. Essa complementariedade, ou inter-relação, é relevante uma vez que as pessoas são, concomitantemente, beneficiárias e agentes do desenvolvimento. Por isso, a liberdade é central: sem ela, os indivíduos não conseguem exercer sua condição de *agentes* da mudança. Agente é definido como alguém que age, exerce agência, sendo sujeito (e sujeitoado) para criticar (e ser criticado), censurar (e ser censurado), escolher e gerar mudanças em estruturas sociais a partir da própria ação.

Tal ideia apresenta cinco tipos de liberdade que se complementam, se reforçam e contribuem para o aumento da liberdade humana em geral (SEN, 2010):

1. Liberdades Políticas: abrangem oportunidades de determinar quem deve governar, possibilidade de fiscalizar e de criticar as autoridades, liberdade de expressão política, imprensa sem censura, de participar nos assuntos públicos;
2. Facilidades Econômicas: oportunidade de participar no consumo, comércio e produção;
3. Oportunidades Sociais: “são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor” (p. 59);
4. Garantias de Transparência: “referem-se às necessidades da sinceridade que as pessoas possam esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza” (p. 60);

5. Segurança Protetora: trata-se da rede de segurança social, que impede que os grupos afetados por mudanças materiais sucumbam à miséria, à fome e à morte; compreende, por exemplo, benefícios aos desempregados, renda aos indigentes e distribuição de alimentos.

**Figura 7 – Algumas inter-relações entre as liberdades**

FACILIDADES ECONÔMICAS & SEGURANÇA PROTETORA	O crescimento econômico gera recursos para melhorar as condições materiais dos indivíduos e também para o Estado financiar serviços públicos.
OPORTUNIDADES SOCIAIS & FACILIDADES ECONÔMICAS & LIBERDADES POLÍTICAS	Melhor saúde, educação e emprego são importantes para a condução da vida privada e também para a vida social, pois permitem a participação efetiva nas atividades políticas e econômicas (contribui, por exemplo, para o crescimento econômico).
GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA & DEMAIS	Inibem a corrupção, contribuindo para a melhor utilização dos recursos sociais e o aumento da confiança entre as pessoas. Isso acaba favorecendo todo o tipo de interação, desde a caridade até a execução de empreendimentos conjuntos (ampliando, por exemplo, o grau de risco que as pessoas aceitam assumir).

Fonte: Elaboração própria a partir de Sen (2010)

Essas ideias formam a base do conceito de desenvolvimento humano. A questão fundamental aqui era integrar a dimensão social (representada comumente pelas condições de saúde e de educação) à “dimensão econômica dura” (medida classicamente a partir do PIB).

**Figura 8 – Definição de Desenvolvimento Humano (PNUD)**

### **O que é Desenvolvimento Humano**

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Esse conceito é a base do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo PNUD.

Fonte: PNUD (s.d.2)

O IDH foi desenvolvido para incorporar e medir esse significado, mais amplo, de desenvolvimento. Ele é “uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, s.d.2, s.p.). Concretamente, esses pilares vêm sendo mensurados da seguinte forma (PNUD, s.d.3):

- a) Saúde: medida pela expectativa de vida (média);
- b) Educação: medida por: i) média de anos de educação dos adultos (número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos); e ii) expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar (número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida

escolar pode esperar receber se os padrões prevalecentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança);

- c) Renda: medida pela Renda Nacional Bruta *per capita*, expressa em poder de paridade de compra<sup>27</sup> constante, em dólar.

O IDH foi publicado pela primeira vez em 1990, e em 1998 foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O índice foi calculado para todos os municípios e estados do Brasil. O IDH-M e outras informações referentes aos níveis subnacionais brasileiros podem ser acessados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil ([www.atlasbrasil.org](http://www.atlasbrasil.org)).

---

<sup>27</sup> Pode ser absoluto ou relativo: o primeiro considera o valor de um mesmo produto em diferentes lugares; o segundo, o diferencial dos níveis inflacionários.

## Quadro 1 – Indicadores Complementares

### **Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade**

O IDH é uma medida média das conquistas de desenvolvimento humano básico em um país. Como todas as médias, o IDH mascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano em meio à população do país. O IDH 2010 introduziu o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade.

Com a introdução do IDHAD, o IDH tradicional pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano “potencial” e o IDHAD como um índice do desenvolvimento humano “real”. A “perda” no desenvolvimento humano potencial devido à desigualdade é dada pela diferença entre o IDH e o IDHAD e pode ser expressa por um percentual.

### **Índice de Desigualdade de Gênero**

O Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. A saúde reprodutiva é medida pelas taxas de mortalidade materna e de fertilidade entre as adolescentes; a autonomia é medida pela proporção de assentos parlamentares ocupados por cada gênero e a obtenção de educação secundária ou superior por cada gênero; e a atividade econômica é medida pela taxa de participação no mercado de trabalho para cada gênero.

O IDG substitui os anteriores Índice de Desenvolvimento relacionado ao Gênero e Índice de Autonomia de Gênero. Ele mostra a perda no desenvolvimento humano devido à desigualdade entre as conquistas femininas e masculinas nas três dimensões do IDG.

### **Índice de Pobreza Multidimensional**

O IDH 2010 introduziu o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios. As dimensões de educação e saúde se baseiam em dois indicadores cada, enquanto a dimensão do padrão de vida se baseia em seis indicadores. Todos os indicadores necessários para elaborar o IPM para um domicílio são obtidos pela mesma pesquisa domiciliar.

Os indicadores são ponderados e os níveis de privação são computados para cada domicílio da pesquisa. Um corte de 33,3%, que equivale a um terço dos indicadores ponderados, é usado para distinguir entre os pobres e os não pobres. Se o nível de privação domiciliar for 33,3% ou maior, esse domicílio (e todos nele) é multidimensionalmente pobre. Os domicílios com um nível de privação maior que ou igual a 20%, mas menor que 33,3%, são vulneráveis ou estão em risco de se tornarem multidimensionalmente pobres.

O IPM é um indicador complementar de acompanhamento do desenvolvimento humano e tem como objetivo acompanhar a pobreza que vai além da pobreza de renda, medida pelo percentual da população que vive abaixo de PPP US\$1,25 por dia. Ela mostra que a pobreza de renda relata apenas uma parte da história.

Fonte: PNUD (s.d.3)

Em suma, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento humano são dois conceitos importantes, que procuram trabalhar, cada qual, com visões multidimensionais da categoria de estudo desenvolvimento. Com isso, buscam focar as interdependências entre um maior número de elementos que compõem nossa sociabilidade. Desse modo, inauguraram uma visão mais integrada, que traz consequências para a análise e a produção de políticas públicas, especialmente quanto à coordenação entre elas, permitindo ir além da discussão, da produção e da implementação de iniciativas setoriais, assim limitadas desde o início.

### **4.3. A dimensão econômica do desenvolvimento**

Como vimos, o desenvolvimento tornou-se um conceito amplo, relacionado com o incremento do bem-estar das pessoas e do meio ambiente. Contudo, as necessidades humanas são intrinsecamente ilimitadas, variando de lugar para lugar e, nestes, de tempos em tempos. Portanto, tratamos de uma categoria histórica, isto é, sua análise precisa incorporar o contexto específico, em tempo e espaço. Nesse sentido, ele não é sinônimo de crescimento econômico; este é tão somente uma das dimensões do desenvolvimento. A dimensão econômica configura um dos meios importantes, não o único, tendo em vista o objetivo de alavancar o desenvolvimento enquanto o principal impacto pretendido pelo conjunto coordenado das políticas públicas.

A partir desse recorte, tomaremos da teoria econômica a definição de crescimento econômico – “crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo” (VASCONCELLOS, 2009, p. 403) –, e buscaremos na teoria do crescimento econômico as variáveis comumente indicadas como principais fontes desse processo.

As primeiras teorias eram bastante limitadas, reservando aos gastos com investimento, no sentido da aquisição de

máquinas e equipamentos, um lugar central e autônomo em suas formulações<sup>28</sup>. Hoje, a teoria do crescimento econômico hegemônica é representada pela Nova Teoria do Crescimento ou Teoria do Crescimento Endógeno (JONES; VOLLARTH, 2015; CORTRIGHT, 2001)<sup>29</sup>. Ela elenca as seguintes variáveis como fontes do crescimento: crescimento populacional, investimento em capital (aumento da capacidade produtiva), progresso tecnológico e qualificação da mão de obra (JONES; VOLLARTH, 2015). Ainda mais contemporaneamente, a infraestrutura social foi adicionada à lista, passando a ser considerada no rol das variáveis relevantes. Isso se deu a partir do trabalho de economistas que enfatizavam o papel das instituições no crescimento (JONES; VOLLARTH, 2015; CORTRIGHT, 2001). Além de enfatizar a importância das instituições, outra implicação dessa teoria foi apontar para a relevância do território (CORTRIGHT, 2001).

---

28 As mais conhecidas foram formuladas quase que simultaneamente por Kalecki (lado oriental do “muro”) e por Keynes (lado ocidental), contextualizadas pela crise da década de 1930.

29 Um indicador desta hegemonia foi a nomeação de Paul Romer para economista-chefe do Banco Mundial em 2016. Seus trabalhos sobre a economia das ideias estão na base da nova teoria do crescimento.

**Figura 9 – Variáveis explicativas na Nova Teoria do Crescimento**



Fonte: Elaboração própria

Embora apresente variáveis distintas, sua caracterização, em termos da multidimensionalidade, bem como da inter-relação entre elas, guarda certa semelhança com as teorias do desenvolvimento humano e sustentável. Afinal, diferentemente das primeiras teorias em crescimento econômico, nenhuma dessas variáveis independentes possuiria autonomia ou centralidade em relação às demais. Vamos tratar muito brevemente de sua dinâmica.

A capacidade produtiva de uma economia aparece como a principal resultante do *investimento em capital*. Países com altas taxas de investimento acumulam mais capital (máquinas e equipamentos) por trabalhador. Porém a intensidade dessa transformação vai depender do *progresso tecnológico*, assim considerado uma importante fonte de crescimento econômico, sendo uma variável “aumentadora de capital”. Para tanto, demanda e produz um fator de trabalho mais produtivo, por

meio da *qualificação da mão de obra* (JONES; VOLLARTH, 2015). É assim que o progresso tecnológico compensa (a lei) (d)os *rendimentos marginais decrescentes*<sup>30</sup>, sobre a acumulação de capital<sup>31</sup>. Detenhamo-nos um pouco mais nessas primeiras variáveis antes de avançar.

Conforme pode-se observar até aqui, a Nova Teoria do Crescimento atribui grande importância ao progresso tecnológico. Este, ligado ao conhecimento, passa a fazer parte da função de produção, sendo seus os resultados dos rendimentos de escala. Do ponto de vista estritamente econômico, isso aconteceria porque o conhecimento é um bem não rival e, em parte, não excludível<sup>32</sup>:

A questão essencial da nova teoria do crescimento é que o conhecimento conduz ao crescimento. Porque as ideias podem ser infinitamente compartilhadas e reutilizadas, nós podemos acumulá-las sem limites. Elas não estão sujeitas ao que os economistas chamam de “retornos decrescentes”. Em vez disso, os retornos crescentes do conhecimento promovem o crescimento econômico (CORTRIGHT, 2001, p. 2, tradução nossa).

Nessa matriz, mas também em Economia Industrial, o progresso tecnológico é tratado como uma resultante da inovação: novas ideias que permitam aprimorar a produção e aumentar a produtividade dos fatores produtivos, complementarmente, passam a criar necessidades. A inovação pode se dar nos processos,

---

30 Dada uma função de produção, incrementos em um único fator produtivo acarretariam quedas sucessivas de produtividade quando os demais fatores fossem mantidos constantes.

31 Jones e Vollarth (2015) assim definem a tecnologia: “maneira como os insumos do processo produtivo são transformados em produto” (p. 70). Já o progresso tecnológico é tratado por eles como “o acréscimo de novas variedades de bens à disposição da economia” (p. 86).

32 Nota técnica: bens rivais, dado pelo custo adicional para se produzir mais uma unidade do bem (maior o custo, maior a rivalidade); bens exclusivos, quanto à possibilidade de compartilhamento no consumo da mesma unidade do bem (maior a possibilidade, menor a exclusividade). Os bens públicos são não rivais e não exclusivos.

no produto, na estrutura e/ou na dinâmica organizacional (HASENCLEVER; KUPFER, 2002), mas também nos mercados, com a descoberta de novos segmentos de consumo para um mesmo produto (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008). O mesmo efeito pode ser alcançado por meio do desenvolvimento e da aplicação de tecnologias sociais<sup>33</sup>.

Um insumo tido como importante na produção de novas ideias é a atividade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) (COOMBS; SAVIOTTI; WALSH, 1994).

Hoje em dia, tendemos a valorizar o computador e a Internet como os ícones do progresso econômico, mas são os processos que geram as novas ideias e, através delas, as inovações, força que sustenta o crescimento econômico, e não as tecnologias em si (CORTRIGHT, 2001, p. 2, tradução nossa).

Assim, “o processo de mudança tecnológica é resultado do esforço das empresas em investir em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), e na incorporação posterior de seus resultados a novos produtos, processos e formas organizacionais” (HASENCLEVER; FERREIRA, 2002, p. 130).

A ênfase nas ideias e na inovação gera uma percepção contraintuitiva em relação ao crescimento populacional, visto como um dos motores do crescimento. A ideia é simples: “as pessoas são o insumo-chave para o processo criativo. Uma população maior gera mais ideias – e, como as ideias não são rivais, todos na economia se beneficiam” (JONES; VOLLARTH, 2015, p. 92). Obviamente, tal efeito é mediado pela qualificação e pela infraestrutura social (que influencia a forma com que as novas ideias serão apropriadas e a capacidade de gerar efeitos sociais). Além disso, o crescimento da população tem se tornado uma preocupação das sociedades latino-americanas, uma vez que se verifica uma tendência de envelhecimento populacional

---

33 Um enfoque mais conceitual de inovação pode ser encontrado em D'Ascenzi (2015).

e de declínio no crescimento da população em idade ativa, com consequências para o crescimento econômico e bem-estar social (RITTNER; ROSA, 2015; BUARQUE, 2016; MOTA, 2017).

A produtividade também é influenciada pela *qualificação da mão de obra*, que otimiza o uso da tecnologia. Afinal, “o ‘número’ de bens de capital que os trabalhadores podem utilizar é limitado pelo seu nível de qualificação” (JONES; VOLLARTH, 2015, p.126). Com esse reconhecimento, o denominado *capital humano* passa a ser um dos determinantes do crescimento econômico, ao lado do capital físico. Por capital humano, entende-se os níveis de instrução e qualificação. Sua acumulação decorre da dedicação de tempo ao aprendizado de novos conhecimentos e habilidades<sup>34</sup>. Assim como o avanço tecnológico, a capacitação é uma tecnologia aumentadora de capital, uma vez que permite incrementar a produtividade dos fatores de produção.

Prosseguindo, a *infraestrutura social* se refere às instituições e à expectativa de alteração das mesmas (políticas públicas), formando um contexto que influencia os agentes econômicos em suas decisões. De modo geral, trata-se do exercício da função regulatória, determinante do ambiente de negócios e dos incentivos estabelecidos pelo Estado ao comportamento dos agentes econômicos (JONES; VOLLARTH, 2015).

Aqui, é incorporada a importância das instituições para o crescimento econômico, uma vez que sua pluralidade e efetividade minimizam a incerteza que envolve as trocas sociais, bem como os “custos de transação”<sup>35</sup>. “A estrutura de incentivos nas sociedades é moldada pelas instituições, significando, em última instância, que a efetividade dos mercados é dependente de processos políticos e coletivos” (CORTRIGHT, 2001, p.17, tradução nossa).

---

34 Não por acaso, em gestão de pessoas, algumas avaliações de competências consideram os quesitos: conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA).

35 Nota técnica: ato de comprar e vender acarreta em custos de transação, dado pelo custo de recorrer ao mercado para cada utilização de serviços dos fatores de produção necessários; até esta elaboração teórica (1937), a Economia tratava exclusivamente dos custos de produção.

Portanto, ao aceitarmos que a infraestrutura social pode favorecer a produção e as trocas, influenciando o uso mais eficiente dos fatores de produção, somos obrigados a concordar que, em contraposição, uma infraestrutura social patrimonial-formalista, favorável a desvios de finalidade, tende a promover uma alocação de recursos de maneira inadequada, senão fraudulenta.

Outro elemento importante diretamente ligado a essa mesma variável é a estabilidade do ambiente de negócios, jurídico e econômico. Regras claras e persistentes, bem como mecanismos de regulação dos contratos sociais, estariam diretamente relacionados à minimização dos riscos envolvidos no investimento, favorecendo sua atratividade<sup>36</sup>. Nesse sentido, a infraestrutura social tem como não apenas incentivar (ou repelir) o investimento, mas, passada a decisão de aporte inicial, orientar ou definir como os resultados subsequentes podem ser apropriados ou reinvestidos.

Em relação ao *território*, a teoria salienta que a atividade econômica não ocorre em espaços abstratos ou de forma isolada. Ela se dá num lugar, com determinadas características, que dificilmente se reproduziriam do mesmo modo num outro espaço ou tempo.

Em suma, consideramos relevante apresentar as teorias contemporâneas cujas contribuições para este trabalho pudessem iluminar os mecanismos envolvidos no crescimento das economias. Pois o crescimento econômico é um tema recorrente do debate político, ao consubstanciar-se em uma preocupação social permanente, afetando diretamente o emprego e a renda. Ainda, vimos que ele é uma das dimensões das abordagens

---

36 Nesse espírito, o Banco Mundial publica anualmente o relatório Doing Business, avaliando a segurança jurídica e a regulamentação (ambiente regulatório), devido à importância do dinamismo do setor econômico privado. São mensurados 11 indicadores divididos em duas dimensões: numa são medidos a complexidade e o custo dos processos para iniciar negócios, lidar com permissões, instalar eletricidade, registrar propriedade, pagar tributos e realizar exportação e importação; noutra, mede-se a robustez das instituições que ofertam o crédito, a proteção aos investidores minoritários, a proteção aos contratos, a resolução de insolvências comerciais e a legislação e regulação do mercado de trabalho (WORLD BANK, 2014).

gerais de desenvolvimento, assim como na perspectiva do desenvolvimento local, objetivo final das políticas públicas.

#### **4.4. Desenvolvimento endógeno: elementos conceituais e implicações para as políticas públicas**

O debate sobre desenvolvimento local é longo e multifacetado. Para situar-nos neste campo, trabalharemos com a perspectiva que destaca seu caráter endógeno. Tal abordagem foi engendrada ao longo dos anos 1980 e 1990, como uma forma de compreender as novas atribuições das cidades e regiões (na América Latina e em países europeus de desenvolvimento tardio) em um contexto de globalização e descentralização política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001a; BOISIER, 2005; TAPIA, 2005; VITTE, 2006).

O desenvolvimento endógeno é uma perspectiva que enfatiza (e valoriza) o papel das comunidades locais na definição da agenda formal, na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para resolver os problemas sociais percebidos como mais relevantes. Essa visão aglutinadora teria como ponto de partida os resultados catalisados por dois processos de mudanças sociais iniciados nas décadas de 1970 e 1980: a democratização política (ao menos como valor) e a reestruturação econômica internacional (ver Docampo, 2007a). As características mais conhecidas da *reestruturação econômica internacional* são:

- a) a reorientação da produção, do consumo e do trabalho em direção à produção flexível, ao consumo diversificado, às novas formas de trabalho, à internacionalização das empresas, às descentralizações gêmeas da hierarquia e das plantas produtivas, dentre outros – essas modificações têm sido agrupadas sob o nome de “pós-fordismo”;
- b) a passagem para uma economia baseada no conhecimento e orientada para serviços, acarretando fortes mudanças no mercado de trabalho (ocupacionais) – tal transformação tem sido denominada “pós-industrialismo”.

Normalmente, a reestruturação econômica internacional é lembrada por uma de suas características, a globalização, que, por algum tempo, foi tida como contrapondo-se à lógica local. Contudo, tamanho equívoco não prosperou, tendo em vista os desdobramentos da realidade social: o global e o local são faces de uma mesma moeda, um devendo sua relevância prático-conceitual ao outro. Bem por isso, tem sido interessante notar que as teorias vêm privilegiando crescentemente a dimensão “local” nas explicações do processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo que ocorre o aprofundamento do processo global (MOURA; LOIOLA; LIMA, 1999; TAPIA, 2005; VÁZQUEZ BARQUERO, 2009). Isso seria decorrência da dinâmica econômica que depende das decisões de investimento, da localização dos atores econômicos e dos fatores de atração de cada território (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b).

Além disso, destacamos que o aumento da competitividade dos mercados também se traduz por meio do surgimento de novas necessidades e demandas para as economias locais, que precisam reagir com o intuito de se ajustarem a esse cenário de crescentes conhecimentos e habilidades globais. Tal movimento revela-se bidirecional, já que, a rigor, “o novo” provém de outras localidades, que tanto emitem quanto recebem estes sinais. Com isso, as cidades se tornam o centro do debate sobre o desenvolvimento.

A outra tendência de mudança social é a *democratização política* (descentralização das estruturas organizacionais). Naquilo que mais nos interessa, esses processos, por um lado, vêm incrementando as funções dos estados e municípios na gestão das políticas públicas e, por outro, vêm aproximando o centro decisório dos cidadãos, ampliando sua capacidade de fazer pressão e encaminhar demandas. Quanto a isso, a descentralização política e administrativa preconizada pela Constituição Federal Brasileira abriu espaços para a produção de políticas públicas eminentemente locais.

É importante ressaltar que o movimento descrito, mais que originado da crítica, expressa o esgotamento dos modelos de desenvolvimento centralizados, percebidos em sua incapacidade de promover as adaptações específicas para a efetividade da mudança social pretendida. Isso porque tendem a privilegiar medidas genéricas, tidas como autoritárias e desnecessárias em algumas localidades, enquanto bem-vindas em outras, já que não levam em consideração as características locais. Portanto, genéricas desde o nascimento, não têm como valorizar nem as demandas, nem as capacidades de cada localidade alijada dos processos decisórios afetos ao seu cotidiano, e assim, descompromissadas com os resultados pretendidos.

Por tudo isso, o desenvolvimento vem deixando de ser tratado como uma prerrogativa nacional, e capitaneado por grandes planos elaborados pelo governo central. *Ad continuum*, a política de desenvolvimento precisa assumir um caráter descentralizado, tendo “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico, com a opção por uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobilize o conjunto de atores sociais pertencentes ao território” (TAPIA, 2005, p. 136).

Há um amplo consenso em relação à ideia de que os processos e as instâncias locais levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, supõe-se que as instâncias locais podem captar melhor as informações, além de poderem manter uma interação, em tempo real, com produtores e com consumidores finais (AMARAL FILHO, 2001, p. 269).

Percebe-se, pelo menos, duas questões fundamentais contextualizando a discussão sobre o desenvolvimento local. Primeiro, há o imperativo das mudanças globais provocadas

pelo processo de internacionalização das atividades econômicas, exigindo protagonismo e adaptação dos atores locais em meio ao aumento das interdependências entre nações, regiões, pessoas... Em outras palavras, o papel dos governos locais precisaria ser modificado, tornando-se mais complexo, devido aos efeitos da globalização que, ao mesmo tempo, condiciona a dinâmica das cidades e é por elas afetada (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b). Além das mudanças econômicas, o crescimento das populações vivendo em cidades, e a expansão dos aglomerados urbanos e das megacidades, apontam para a relevância dessas organizações sociais no mundo contemporâneo (BARBER; MUGGAH, 2017).

Segundo, há o imperativo democrático: os indivíduos, empoderados e capacitados, desejam tomar parte das decisões que lhes afetem. Em suma, o desenvolvimento é reconhecidamente um tema relevante, pois afeta os meios de vida e a capacidade das pessoas de levarem a vida que valorizam.

Nesse sentido, o aprofundamento dessa ideia, agora adjetivada, de desenvolvimento endógeno, coloca a especificidade no centro da produção das políticas públicas mais eficazes. Isto é, o desenvolvimento das sociedades locais depende de suas próprias características (estrutura social) e de sua capacidade de ação (organização social).

#### *4.4.1. Aproximação ao conceito*

Trabalharemos com a seguinte 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 (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000, 2007; ALBUQUERQUE, 2004). O potencial de desenvolvimento existente nas localidades corresponde ao conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala que ainda não são explorados.

Dessa visão, pode-se desprender uma interpretação multidimensional do desenvolvimento, configurando um enfoque integrador de aspectos relativos ao socioeconômico, ao humano, à sustentabilidade e ao institucional (LLORENS, 2007). Marca, com isso, a vinculação aos modelos de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento humano. Nesse espírito, alguns objetivos do desenvolvimento endógeno são: transformar a estrutura produtiva de base local; diversificar as atividades produtivas; melhorar a qualidade de vida e de emprego; assegurar a sustentabilidade ambiental, o dinamismo econômico e a coesão social (ALBURQUERQUE, 1997 apud DOCAMPO, 2007b); bem como melhorar a eficiência na alocação de recursos públicos (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000).

Do caráter endógeno, é possível derivar três elementos conceituais: equidade, sustentabilidade e participação (DOCAMPO, 2007b). Sem estes, a própria endogeneidade não restaria comprovável, senão em termos retóricos. Vamos entender melhor tais elementos.

A *equidade* supõe que o desenvolvimento deva ser igualitário em, pelo menos, três sentidos (DOCAMPO, 2007b):

- a) internamente: deve gerar riqueza e bem-estar de forma desconcentrada, que atinja à maioria ou, preferencialmente, a todos, senão o quartil mais pobre da localidade;
- b) regionalmente: não poderia tratar-se da competição entre vizinhos, mas de iniciativas coordenadas e solidárias, que contribuam para o desenvolvimento dos entornos;
- c) globalmente: políticas que permitam o desenvolvimento humano, ampliando as oportunidades e as condições de vida, para que as pessoas possam usufruir dos benefícios da vida em sociedade.

Atingido nesses níveis, o protagonismo do local no global tende a criar movimentos miméticos externos à comunidade.

A *sustentabilidade*, para além das considerações de médio e

longo prazos, refere-se às preocupações com as gerações futuras, inclusive quanto ao respeito aos recursos naturais (físicos, sociais e culturais). Aqui, a definição encerra diretamente dois conceitos econômicos fundamentais: o de necessidades (humanas) ilimitadas e o de recursos limitados – se, por um lado, temos grandes contingentes de seres humanos alijados dos benefícios e oportunidades da vida em sociedade, por outro, os recursos físico-financeiros são limitados. Além disso, realizando um movimento transdisciplinar, destacamos a importância na observância do elemento conceitual de funcionalidade dos contextos de ação ativados pelas políticas analisadas.

Por fim, a *participação* surge como princípio, mas também como elemento operativo, pois se trata de construir o desenvolvimento “a partir de baixo”, ou seja, a partir da concertação entre o maior número possível de atores envolvidos no processo de mudança (heterogeneidade). E, transbordando para aspectos de governança, simultaneamente, a participação também envolve questões normativas, em vista aos mecanismos de tomada de decisão, mais ou menos isonômicos e impessoais.

A seguir, aprofundaremos a discussão sobre os elementos principais dessa abordagem de desenvolvimento.

#### *4.4.2. A questão da endogeneidade*

A endogeneidade é a base dessa ideia de desenvolvimento. Consiste no princípio de que as decisões relativas às mudanças sociais desejadas para a localidade sejam tomadas pelos atores locais, que conviverão com as consequências da ação pública correspondente. Ela se apoia na capacidade das localidades para adotar sua própria estratégia (o que deve ser mudado) de desenvolvimento, e levar a cabo as ações necessárias para alcançar os objetivos definidos pela própria sociedade. Perceba que isso significaria, em última instância, a descentralização administrativa, por meio de mecanismos que atenuassem a divisão

entre quem decide e quem executa a alteração das estruturas sociais locais, vertical (instâncias federativas) e horizontalmente (segmentos sociais).

Do ponto de vista econômico, maior a inserção junto às cadeias produtivas regionais, nacionais e globais, menores os riscos e maior a solidez no nível de desenvolvimento alcançado. O mesmo aplicar-se-ia às demais dimensões do desenvolvimento. Nesse sentido, a questão da endogeneidade seria central: o desenvolvimento local nada mais seria que a manifestação empírica da *teoria do desenvolvimento endógeno*.

Desenvolvimento local é um processo endógeno, registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, capaz de promover o dinamismo [político e] econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas (BUARQUE, 1999, p. 9).

Ou seja, é uma perspectiva que encontra “nas fontes internas da região (história, cultura e ações dos agentes locais) as principais causas do desenvolvimento” (AMARAL FILHO, 2001, p. 281).

A endogeneidade se manifesta em diferentes níveis (BOISIER, 2005):

- a) No plano político, é identificada como a capacidade local para propor, desenhar, executar e avaliar as políticas públicas, dependente de um arranjo político descentralizador.
- b) No plano econômico, refere-se à apropriação e ao reinvestimento de parte do excedente produtivo (lucro), a fim de diversificar a economia local, dando-lhe, ao mesmo tempo, uma base permanente de sustentação no longo prazo. Isso dependerá das expectativas econômicas

do território, em meio ao acordo entre as forças sociais e seus interesses futuros.

- c) No plano científico e tecnológico, tange à capacidade local para gerar seus próprios impulsos tecnológicos de mudança, capazes de provocar modificações qualitativas.
- d) No plano cultural, versa sobre a imbricação do desenvolvimento com os processos de (re)elaboração da própria identidade social.

**Figura 10 – Dinâmica do desenvolvimento endógeno**



Fonte: Elaboração própria

Nessa perspectiva, todas as comunidades locais dispõem de um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais), que constituem seu potencial de desenvolvimento. No nível de cada localidade, país ou território, se detecta, por exemplo, a adoção de certa estrutura produtiva, mercado de trabalho, conhecimentos técnicos, capacidade empresarial, recursos naturais, estrutura social e política, tradição e cultura, etc. Enfim, todo um caldo social sobre o qual se articulam dialogicamente as iniciativas que impulsionam o progresso econômico e a melhora do nível de vida da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007).

Assim, o termo endógeno aponta duas questões fundamentais, ambas devido ao fato de o desenvolvimento ser construído “de baixo para cima”: primeiro, de que o ponto de partida são os recursos e as potencialidades socioeconômicas originais do local; segundo, de que o processo tem início com as escolhas dos atores sociais locais. Isto é, a endogeneidade enfoca o poder de agência das comunidades locais. Esse olhar considera que a condução dos processos de transformações e mudanças endógenos é impulsionada pela capacidade e criatividade empreendedoras existentes no *território* (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007). Desse modo, as pessoas são o elemento central em dois sentidos: por um lado, são a base e o agente da mudança; por outro, são as beneficiárias do esforço de transformação, retroalimentando o desenvolvimento.

Herrlein Júnior, analisando Celso Furtado, avalia que:

[...] o desenvolvimento como processo endógeno aponta que este é mais que transformação, pois é invenção, que comporta um elemento de intencionalidade. O desenvolvimento implica assim uma intensificação da criatividade, cujos frutos convergem para produzir e realizar um projeto de transformação social com o qual se identificam os membros da coletividade (HERRLEIN JÚNIOR, 2014, p. 24).

Nessa visão, o desenvolvimento endógeno é desenvolvimento humano e expressão da capacidade dos cidadãos para escolher e eleger seu projeto de vida próprio e, desta forma, o caminho da mudança e da transformação da sociedade (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007). Acredita-se que a mobilização das capacidades e dos interesses dos agentes seja fonte de inovação, contribuindo para o processo de transformação social. Ainda, na definição apresentada, percebemos a convergência com o conceito de políticas públicas adotado no Capítulo 2.

#### 4.4.3. O enfoque do território

Na perspectiva de desenvolvimento enfocada, o território guarda papel relevante. Não em termos das demarcações físicas ou formais, mas sim como um sistema de atores sociais que empreendem iniciativas de forma conjunta; que têm uma identidade social em comum, compartilhando valores e condições materiais, enquanto qualidades que referenciem determinado sentimento ou entendimento de pertença.

Sua importância está vinculada aos laços que venham a facilitar, ou não, a associação em torno da realização de projetos (KLEIN, 2005). Dada essa amplitude conceitual, a dimensão territorial ocupa papel balizador fundamental, uma vez que os espaços, incluído o econômico, apresentam uma configuração própria, sendo uma resultante de processos históricos específicos (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000).

Uma possível definição para território, na amplitude necessária, é oferecida por Garofoli:

[...] uma agrupação de relações sociais, é também o lugar onde a cultura local e outros aspectos locais não transferíveis foram sedimentados. É o lugar onde os homens e as empresas estabelecem relações, onde as instituições públicas e privadas interveem para regular a sociedade. Representa a área de encontro das relações de mercado e das formas de regulação social que determinam modos diferentes de organização da produção e distintas capacidades inovadoras que conduzem a uma diversificação dos produtos que se vendem no mercado (GAROFOLI, 1991 apud GAROFOLI, 1995, p. 114, tradução nossa).

O foco no território ilumina as especificidades locais. Estas se baseiam, principalmente, nas redes de empresas localizadas no território, mas também nas relações específicas entre a estrutura econômica e o entorno. Tudo isso conduz a um

duplo reconhecimento, por um lado, da existência de diferentes modelos de desenvolvimento (agendas e projetos) e, por outro, do papel crucial da política de desenvolvimento local (GAROFOLI, 1995), privilegiando algumas escolhas e adiando outras.

**Figura 11 – Possíveis elementos do território**



Fonte: Elaboração própria

A teoria do desenvolvimento endógeno entende o território como um agente de transformação social, do qual fazem parte os atores e as organizações que participam da tomada de decisões de investimento. Ele é resultado das diferenças espaciotemporais, que foram introduzidas pelos sucessivos sistemas produtivos, as técnicas e as inovações utilizadas nos processos produtivos, correspondentes às mudanças na estrutura econômica, nas relações sociais e na cultura (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007).

Portanto, a delimitação do território dependeria da percepção dos atores e de suas relações recíprocas, do seu entendimento a respeito do compartilhamento de recursos, interesses, valores,

capacidades, necessidades, etc. Desse modo, comumente, podem corresponder a espaços geográficos descontínuos. Esse seria o caso da inserção em cadeias globais de valor, quando diferentes empresas de classe mundial colaboram de alguma forma significativa sem guardarem proximidade geográfica.

#### *4.4.4. Local, regional, nacional, global*

Algumas visões são críticas quanto ao incremento do papel das comunidades locais na determinação de suas políticas públicas. Ao defender uma estruturação mais centralizada da Administração, argumentam que a perspectiva do desenvolvimento local excluiria a influência exercida pelas políticas nacionais e regionais nas capacidades de ação dos atores territoriais. No entanto, a rigor, a partir da própria definição de desenvolvimento endógeno, encontramos diversas referências à necessidade de integração (vertical, no caso, mas também horizontal) por meio de gestões mistas por entre os níveis de agregação, prevalecendo a lógica sistêmica dos mecanismos de governança assim construídos.

Do ponto de vista prático, ou teórico, nenhuma formulação de política, pública ou privada, restaria factível, ou completa, sem considerar os contextos agregados dos quais é parte, regional, nacional e globalmente. “Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões” (BUARQUE, 1999, p. 9-10).

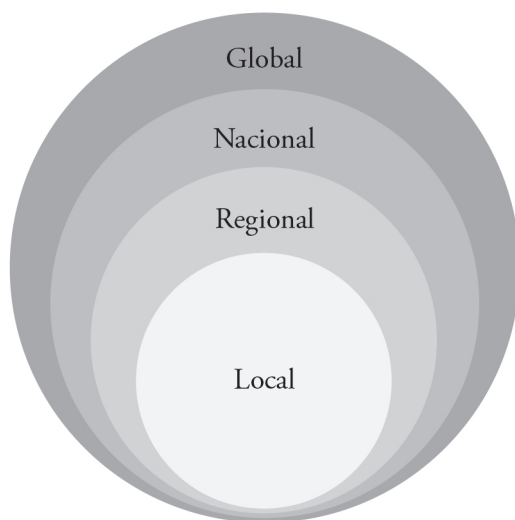
Afinal, tendo em mente a definição de desenvolvimento, o foco na melhor utilização dos recursos endógenos relacionar-se-ia, antes de mais nada, com o melhor aproveitamento das oportunidades de dinamismo externo existentes. A questão é saber endogeneizar os impactos favoráveis dessas oportunidades, por meio de uma estratégia definida pelos atores locais (LLORENS, 2007).

Ademais, muitas regras e decisões macro e microeconômicas

que influenciam fortemente os comportamentos dos agentes são definidas pelo governo federal, não sendo possível negligenciá-las, independentemente do mérito das mesmas. Mesmo porque, a conformação federativa traz a divisão de competências legais e a necessidade de cooperação entre os entes federados, coordenando suas políticas para um mesmo impacto, o desenvolvimento.

Nesse sentido, é saudável que se combine o desenvolvimento regional endógeno com o comportamento do tipo cooperativo da região/indivíduo em relação ao todo nacional, exatamente, para evitar que o bem-estar para algumas regiões signifique o mal-estar para outras regiões (AMARAL FILHO, 2001, p. 282).

**Figura 12 – Imbricação das perspectivas territoriais**



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao contexto global, a dinâmica é a mesma. Como vimos, a globalização foi um dos fenômenos que catalisou as políticas públicas locais, mas não foi sempre assim. Por algum

tempo, pensou-se que a globalização produziria padronização dos modos de vida, uma tese que teve curta duração. Afinal, o que se viu foi a ascensão das especificidades, a dinamização da diversidade e a inserção contínua de novos atores nos processos de (re)estruturação global. Todos devidamente incorporados ao rol de efeitos sociais, de onde o global retira novos significados, enquanto o local multiplica suas especificidades.

A partir dessa aceção, o aspecto endógeno do desenvolvimento se insere, ao mesmo tempo, no contexto macro, já que parte de mudanças e de novas demandas decorrentes do processo de globalização; e micro, de onde o processo de globalização retira o repertório a ser compartilhado dialogicamente. Assim, a realidade vem solapar as metanarrativas equivocadas, conciliando global e local num mesmo processo social, a partir da perspectiva dos agentes.

#### *4.4.5. A multiplicidade de atores*

A inter-relação entre os princípios da *descentralização* e da *participação* nos conduz a mais um elemento definidor da abordagem de desenvolvimento enfatizada: o envolvimento dos diferentes atores locais na formulação e na implementação de políticas públicas.

Por atores locais, consideramos aqueles que compartilham o interesse em foco, neste caso, o desenvolvimento, e que estejam dispostos a empreender esforços e recursos na escolha de estratégias para alcançá-lo.

[Trata-se] de uma coletividade ativa de agentes públicos e privados atuando com um mesmo interesse: o de manter a dinâmica e a sustentabilidade do sistema produtivo local. Nessa nova concepção de desenvolvimento regional, observa-se que a interação entre os agentes assume posição de destaque. Contudo, essa interação só é possível na presença de três elementos: (i) construção da confiança; (ii)

criação de bases concretas capazes de permitir a montagem de redes de comunicação, e (iii) proximidade organizacional (esse como resultado da combinação dos outros dois elementos) (AMARAL FILHO, 2001, p. 278).

A inserção de diferentes atores não estatais nos processos de políticas públicas é uma resposta às limitações das iniciativas centralizadas e setoriais, numa tentativa de tornar as relações mais democráticas e horizontais (descentralização). Isto é, os problemas sociais são produzidos por múltiplas variáveis, algumas conhecidas e outras não. A participação de diferentes atores no processo de produção das políticas voltadas ao desenvolvimento minimiza as limitações cognitivas, pois os atores têm diferentes visões e conhecimentos, que podem contribuir para o desenho de uma política mais adequada. Destaca-se, ainda, a complexidade da tarefa, que exigiria diversos tipos de recursos sociais, por definição, dispersos entre os atores. Frise-se, também, a importância da participação dos atores não estatais desde a fase de formulação, mas também na implementação, permitindo qualificar a política como geradora de impacto no desenvolvimento local. Tal importância prende-se à geração de compromisso e de sustentabilidade ao processo.

A interação entre diversos atores nas fases de formulação e de implementação das estratégias de desenvolvimento supõe novos espaços de concertação, como redes e parcerias. Isto é, formas de gestão compartilhada ou mista. Esse é um grande desafio para a gestão pública, especialmente no Brasil, pois, historicamente, o Estado costuma centralizar e focar (setorização) a produção de políticas públicas. Tal cooperação público-privada aparece como uma espécie de movimento de *contracultura*, gerando a necessidade da criação de novas formas de governança. Nelas, o respeito às diferenças, a negociação, a percepção da interdependência e da convergência de interesses, o intercâmbio

de recursos e o trabalho conjunto seriam alguns dos elementos orientadores. Hoje, porém, há uma grande carência desse tipo de capacidade. O resultado desse estado de coisas tem sido a produção de ações dispersas e fragmentadas, a baixa eficiência na utilização de recursos sociais e a falta de efetividade para a sociedade. Desse modo, pouco impacto tende a ser produzido em termos de desenvolvimento.

#### 4.4.6. *A lógica sistêmica dos Sistemas Produtivos Locais*

Como vimos, a teoria de desenvolvimento apresentada dá grande relevância às interações sociais e à coordenação de esforços. Tal canalização de recursos para a construção de projetos conjuntos entre diferentes organizações e territórios (empresas, governos, órgãos públicos, associações, etc.) são sempre mediadas pela cultura. O entendimento de tamanha empreitada pode significar comumente, a consideração de elementos conceituais pouco usuais às construções analíticas tradicionais. Neste tópico, abordaremos um tipo empírico específico em meio às possibilidades relacionais sistêmicas. A complexidade está na necessidade de superação das relações de dependência unidirecional entre variáveis, obtidas por meio da construção de cadeias de (multi)causalidade. Um pouco mais concretamente, abordaremos um modelo de organização social utilizado por empresas, que redundam em desenvolvimento. Assim, trataremos de refletir sobre *sistemas produtivos locais*.

Os sistemas produtivos locais são unidades de análise territorial nas quais as economias de produção internas às empresas se fundem com as economias externas locais, superando-se, assim, a análise segundo tipos de empresa, já que o importante não é tanto o tamanho das empresas, mas sim a interação entre elas e com os diferentes territórios. Deste modo, junto às relações econômicas e técnicas de produção,

resultam essenciais para o desenvolvimento econômico as relações sociais, o fomento da cultura empreendedora territorial, a formação de redes associativas entre atores locais e a construção do que hoje denominamos “capital social” territorial (KLIKSBERG; TOMASSINI, 2000 apud LLORENS, 2007, p. 62, tradução nossa).

Essa definição exige que saibamos o que são as economias internas e externas. De forma geral, elas se referem a vantagens econômicas (de produtividade ou de custo, por exemplo), que aumentem a eficiência (relação custo-benefício) das firmas.

Enquanto as economias internas são resultado de melhorias no funcionamento interno das empresas, as economias externas existem sempre “que a produção de uma firma [...] depende de alguma atividade [do Estado,] de outra firma ou indivíduo *através de um meio que não é comprado ou vendido; tal meio não é comercializável, ao menos no presente*” (NATH, 1969, p. 64 apud ERBER, 2008, p. 13), podendo ser:

- a) De aglomeração: derivadas da concentração espacial de empresas que atuam no mesmo setor. São vantagens que as empresas não atingiriam individualmente.
- b) Locais: derivadas da interação entre as características do entorno e da empresa.

As economias internas e externas são tratadas de maneira associada. Ou seja, as relações de interdependência são valorizadas, não só entre as empresas, mas entre elas e o entorno. Dentre outras causas ou combinações, as economias externas podem ser decorrentes (SUZIGAN et al., 2003):

- a) da existência de mão de obra especializada, com habilidades específicas ao sistema local;
- b) da presença e atração de um conjunto de fornecedores especializados, em matéria-prima, componentes ou serviços;

- c) da grande disseminação dos conhecimentos, habilidades e informações concernentes ao ramo de atividade dos produtores locais.

Todas essas vantagens são resultantes da aglomeração das empresas, planejadamente ou não. Esse tipo de economia poder ser reforçado por ações conjuntas deliberadas, por exemplo: “compra de matéria-prima, promoção de cursos de capacitação [...], criação de consórcios de exportação, contratação de serviços especializados, estabelecimento de centros tecnológicos de uso coletivo”, dentre outros (SCHMITZ; NADVI, 1999 apud SUZIGAN et al., 2003, p. 3). A soma das vantagens incidentais com as ações conjuntas produz *eficiência coletiva*.

O conceito de eficiência coletiva traz novamente dois termos caros: a interdependência e a cooperação. As vantagens citadas, e outras, só são possíveis porque as atividades dos agentes são interdependentes (queiram eles ou não, percebam isso eles, ou não); ainda, elas somente serão obtidas se houver cooperação.

Nesse debate, as aglomerações de empresas são vistas como decisivas para o desenvolvimento local. O sucesso no alcance desse objetivo, entretanto, é dependente das características das relações entre os agentes. Sobre isso, cabe apresentar a ideia de redes de empresas.

Redes de empresas são “arranjos interorganizacionais baseados em vínculos sistemáticos – muitas vezes de caráter cooperativo – entre empresas formalmente independentes, que dão origem a uma forma particular de coordenação das atividades econômicas” (BRITTO, 2002, p. 347). O conceito evidencia a complexidade das relações entre os agentes envolvidos nos sistemas produtivos, por meio de dinâmicas de cooperação, coordenação, competição, horizontalidade e interdependência.

Pensar em redes borra as fronteiras artificiais entre a atividade econômica e o ambiente externo a ela. Ou seja, tal construção chama atenção para as interações entre as diferentes instituições

atuantes em dada localidade, que estressam suas interdependências, entrelaçamentos e influência mútua. Apresentaremos três tipos de redes que, comumente, são acionadas nos estudos de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local: distrito industrial, entorno inovador e *cluster*.

#### 4.4.6.I. Os distritos industriais

Um *distrito industrial* corresponde a uma aglomeração espacial de empresas (a maioria pequenas e médias), envolvidas na produção de um produto mais ou menos homogêneo, obtendo ganhos de eficiência por meio de sua interdependência (FOCHEZATTO, 2010; BRITTO, 2002). A cooperação nos distritos tende a ser espontânea e, a relação, não hierárquica. As interações entre elas são contextualizadas no ambiente local, incorporando, com isso, o conjunto das outras instituições que o compõem.

Originalmente, a definição de distrito industrial é atribuída ao economista Alfred Marshall, precursor dessa área de estudo. Ele pesquisou tais ocorrências, apontando algumas das vantagens das indústrias<sup>37</sup> assim localizadas (MARSHALL, 1985):

- a) acúmulo de conhecimentos em decorrência da especialização dos trabalhadores, fenômeno que promovia a difusão de informações entre os agentes, e a criação de novas atividades subsidiárias, a partir da identificação de necessidades;
- b) surgimento de indústrias subsidiárias fornecedoras de insumos e serviços, gerando economias na aquisição desses;
- c) mercado local para a mão de obra, ou seja, os trabalhadores especializados não teriam dificuldades para encontrar emprego e as empresas não teriam dificuldade de encontrar mão de obra qualificada;

---

37 Em Economia Industrial, ramo das Ciências Econômicas "fundado" a partir de contribuições de Alfred Marshall, o termo "indústria" é empregado no sentido de setores de negócios: indústria do software, indústria varejista, indústria automobilística, etc.

- d) uso de maquinário especializado, nos casos da reunião de várias plantas de uma mesma indústria, dando origem a uma grande demanda;
- e) mesmo no caso de diferentes indústrias em uma mesma vizinhança, observou-se a atenuação recíproca das respectivas crises; isso ocorria de forma indireta, na medida em que as depressões setoriais podiam ser compensadas por outros mercados em expansão ali presentes, minimizando o impacto na comunidade.

Esse sistema de relações e conexões, entre atividades e entre empresas, era um fenômeno social ainda não explorado. Sua importância ainda se liga ao fato de incorporar-se à cultura social e produtiva do território analisado. A confluência dos intercâmbios de produtos e recursos entre as empresas, a multiplicidade de relações entre os atores e a transmissão de mensagens e informações são relações que propiciam a difusão de inovações, impulsionam o aumento da produtividade e melhoram a competitividade das empresas locais (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000).

Uma característica importante do “distrito industrial” é ele ser concebido [enquanto conceito] como um conjunto econômico e social. Pode-se falar que há nele uma estreita relação entre as diferentes esferas social, política e econômica, com o funcionamento de uma dessas esferas moldado pelo funcionamento e pela organização de outras. O sucesso dos “distritos” repousa não exatamente no econômico, mas sobretudo no social e no institucional (AMARAL FILHO, 2001, p. 272-3).

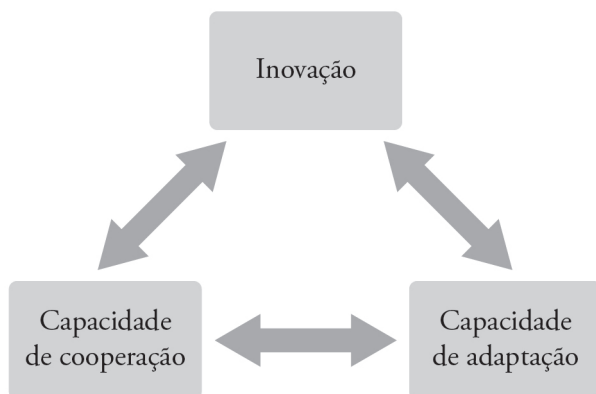
Por conseguinte, as questões centrais ao distrito industrial relacionar-se-iam à criação de economias externas devidas, seja por meio de interações entre empresas, seja com a comunidade local. Assim, a ênfase está nas relações sociais (concorrência, interdependência, cooperação, intercâmbio, etc.), causando efeitos positivos para a economia local.

#### 4.4.6.2. Entornos inovadores

O *entorno inovador* complementa e avança na ideia de sistemas produtivos, destacando o papel da tecnologia, da inovação e dos processos de aprendizagem. Alguns autores utilizam outros termos, como *redes de inovação* ou *sistema territorial de inovação*. Potencialmente, tal estruturação social poderia ser formada por um conjunto de instituições que contribuam para o processo de inovação, tais como: as mais relacionadas com infraestrutura de P&D (universidades, escolas técnicas, etc.); os centros de transferência tecnológica e de análise de mercado, que prestam serviços a empresas; as entidades territoriais de capacitação de recursos humanos; as associações empresariais e as câmaras de comércio (LLORENS, 2007).

Nesse enfoque, a produção e a incorporação de inovações não seriam balizadas por um processo linear, no qual novos produtos e processos são gerados isoladamente por instituições ou departamentos de P&D. Pelo contrário, a inovação apresentaria-se como um processo social e territorial de caráter cumulativo e interativo, em que os usuários e produtores de conhecimento interagiriam, aprendendo e ensinando mutuamente (LLORENS, 2007), num processo dialógico. Assim, a introdução e a difusão de tecnologias não dependeria de atores isolados ou somente das empresas, mas de serem impulsionadas pelo sistema social formado, influenciando e sendo influenciados uns pelos outros. As empresas tenderiam a criar ou a introduzir inovações no sistema produtivo como respostas às necessidades e desafios do entorno (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000): maior a interação, maior o resultado, maior o impacto.

**Figura 13 – Dinâmica da inovação**



Fonte: Elaboração própria

Destaca-se, então, as capacidades dos atores locais necessárias à inovação:

- a) Para adaptar, percebendo as mudanças sociais (que englobam mudanças tecnológicas, econômicas e políticas), e construir respostas a elas.
- b) Para cooperar, mobilizando recursos para a consecução de respostas. Essa capacidade depende, por sua vez, do tipo de relação estabelecida entre os atores. Em comunidades onde a desconfiança prevaleça, dificilmente empreender-se-ão projetos conjuntos; já em comunidades caracterizadas pela confiança, as iniciativas conjuntas florescem (PUTNAN, 2006).

#### 4.4.6.3. Clusters

O *cluster* é o mais abrangente dos três tipos de redes, pois incorpora vários aspectos das estratégias anteriores, não ficando restrito às pequenas e médias empresas (AMARAL FILHO, 2001). Michael Porter (1998) é considerado o criador da ideia de *cluster*: uma concentração geográfica de empresas interconectadas e outros tipos de instituições em algum campo

de interesse, visando a alguma vantagem competitiva. Quanto a “empresas”, poder-se-ia incluir clientes, fabricantes de produtos complementares, matéria-prima ou outros quaisquer, desde que relacionados por habilidades, tecnologias, insumos ou alguma qualidade relevante à competitividade. Algo que, por vezes, somente é percebido *a posteriori*.

Além daqueles, os *clusters* também poderiam ser integrados por organizações governamentais e outras instituições autônomas – como universidades, institutos de pesquisa, sindicatos e escolas técnicas –, que podem fornecer treinamento, educação especializada, informações, pesquisa, desenvolvimento, suporte técnico e assim por diante. Um *cluster* permite que cada membro se beneficie “como se” tivesse uma escala maior ou “como se” estivesse juntando-se a outros sem sacrificar sua flexibilidade (PORTER, 1998, ênfase nossa), mas aumentando-a.

A ideia seria criar ou formar um sistema de valor: um intrincado de vínculos entre diferentes organizações, gerando vantagem competitiva. A prosperidade nessa rede ocorreria devido ao ambiente competitivo, induzindo à necessidade de inovações, assim geradas pelos esforços das empresas para se manterem e/ou crescerem. A competitividade, por sua vez, dependeria da forma como fossem geridos os vínculos entre as organizações componentes. A coordenação eficiente das atividades interdependentes reduziria os custos de transação e produziria informações mais apuradas para a gestão (BUITELAAR, 2000).

#### 4.4.6.4. Questões centrais

Para concluir a discussão sobre os sistemas produtivos locais, elencamos algumas questões que julgamos mais importantes.

Primeiro, todos os três conceitos ou estratégias apresentados (distrito industrial, entorno inovador e *cluster*) partem da noção de “economias externas”, que, formalmente, têm nas aglomerações industriais sua fonte mais evidente. As economias externas

geram vantagens provenientes “da concentração convergente de atividades produtivas, de um fluxo de informações, da notoriedade e da reputação alcançadas pelo local ou região, pela localização concentrada de fornecedores e de clientes; pela circulação do conhecimento científico e tecnológico, etc.” (AMARAL FILHO, 2001, p. 277).

Segundo, todos os enfoques ressaltam a relevância dos aspectos institucionais, sociais, políticos e culturais, intrinsecamente presentes nas atividades econômicas. Com isso, desconstruem as fronteiras artificiais entre os campos de sociabilidade, entre o econômico e as demais esferas do social. Do mesmo modo, as atividades empreendidas num território possuem graus de interdependência. Negar isso criaria um campo de sombras, prejudicando muitas das potencialidades locais de desenvolvimento.

Terceiro, a inovação surge como uma das fontes do desenvolvimento. Isso fica mais claro nas definições de entorno inovador e de *cluster*. A mudança assim provocada, que pode cobrir qualquer aspecto das atividades produtiva e/ou distributiva (produto, processo ou mercado), aparece como um fruto da interação, da criatividade, das oportunidades e dos incentivos. Essa visão ilumina o papel da educação no desenvolvimento do território e dos indivíduos.

#### *4.4.7. Governança: das políticas públicas ao desenvolvimento local*

Abordar as políticas públicas como formas de produzir desenvolvimento pressupõe, pelo menos, duas coisas: (1) que o desenvolvimento é um “objetivo” que pode ser perseguido por meio de ações deliberadas<sup>38</sup>; (2) que, dada a multidimensionalidade e seus respectivos objetivos, há a necessidade do envolvimento de

---

38 As aspas devem-se ao fato de que, a rigor, devido à multidimensionalidade que consubstancia o desenvolvimento, este configura a efetividade (medida do impacto) da diversidade de resultados das políticas públicas, demonstrando o nível da eficiência e da eficácia da ação coletiva em uma dada sociedade, vertical e horizontalmente integradas.

diferentes atores sociais, em termos de conhecimentos e recursos sociais. Nesse quadro, tem sido comum privilegiar alguns campos propícios para produção de políticas públicas de desenvolvimento (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001a, 2009), quais sejam:

- a) Fomento à criação e ao desenvolvimento de redes de empresas.
- b) Difusão de inovações no tecido produtivo local: aponta para a relevância da pesquisa e do desenvolvimento (P&D), devidamente formalizados e publicados.
- c) Qualificação acadêmico-profissional;
- d) Desenvolvimento urbano e institucional: tange à infraestrutura urbana e ao funcionamento das instituições locais; inserem-se também as estruturas de gestão compartilhada, necessárias à concertação dos diferentes atores (trataremos disso a seguir).
- e) Conservação e melhoria do meio ambiente e do patrimônio histórico.

**Figura 14 – Campos de formulação e de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local**



Fonte: Elaboração própria

Conforme vimos, uma questão que costuma ser integrada à discussão sobre a produção de políticas públicas locais é o *território*. Ou seja, as políticas deveriam ser formuladas para atender às demandas e às necessidades de comunidades. Normalmente, essas são específicas e/ou territorialmente localizadas, assim como suas soluções. Desse modo, entende-se porque políticas

formuladas centralmente para serem implementadas de forma descentralizada geram resultados muito díspares em meio ao conjunto de regiões afetadas pela intervenção.

Lembremos da política do governo federal de subsídio à indústria automobilística de 2009: sob a justificativa de minimizar os efeitos da crise de 2008, ampliou o número de veículos individuais nas cidades, aumentando os engarrafamentos, o tempo de mobilidade urbana, a poluição e os custos do transporte público, prejudicando setores de excelência nacionais (biocombustíveis) e, conseqüentemente, deteriorando o bem-estar social. Isto é, o ataque a um potencial problema gerou todo um conjunto de problemas sociais, percebidos nas mais diversas localidades.

O exemplo mostra a importância da integração entre as políticas para evitar a produção de novos problemas, ou mesmo que se anulem, desperdiçando os recursos sociais. Para tanto, as avaliações *ex ante* em meio à formulação descentralizada são fatores que cumprem papel fundamental, engajando os atores locais desde o diagnóstico do problema social a ser enfrentado pela futura política.

Portanto as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento deveriam considerar, pelo menos, as seguintes questões (DOCAMPO, 2007b):

- a) desenvolvimento “centrado” no território;
- b) sistemas locais definidos como unidades de desenvolvimento (endógeno);
- c) peculiaridades de cada sistema local, dentro de um sistema regional;
- d) projetos regionais elaborados a partir da interação entre os projetos locais.

Por consequência, a elaboração desse tipo de política depende fortemente da coordenação das ações de diferentes agentes e políticas: de *estruturas de governança local* que, ancoradas na cooperação, sejam capazes de promover o estabelecimento de

objetivos conjuntos e prioridades (TAPIA, 2005). Nessa acepção, o tipo de relação estabelecida entre os agentes econômicos é fundamental, haja vista que a cooperação está baseada em relações de confiança.

A partir de tal orientação, em meio a diferentes possibilidades de construção, as agências de desenvolvimento local (ADL) são uma das formas empíricas dessas estruturas de governança. Elas atuam: identificando as demandas existentes na comunidade local; fazendo o levantamento dos recursos disponíveis na área; mobilizando os atores locais na aquisição de conhecimento sobre os problemas e sobre os objetivos prioritários em que se deve concentrar a atenção do projeto de desenvolvimento; e reunindo recursos, a fim de dar uma resposta coerente às demandas identificadas (GAROFOLI, 2008 apud NEVES, 2015).

Em razão de suas características próprias, as ADL podem ser classificadas em quatro tipos (BOCCA, 2009 apud NEVES, 2015):

1. Agência governamental: criada como um departamento ou secretaria na estrutura de governo ou, ainda, na forma de empresas públicas de desenvolvimento, sendo, por esta razão, fortemente conectada com a estrutura e os processos administrativo governamentais, o que causa sua maior desvantagem: a falta de flexibilidade.
2. Agência privada: apresenta estrutura e processos operacionais enxutos, o que lhe confere dinamismo, flexibilidade e rapidez de resposta às demandas. Foco de ação: temas específicos de interesse de seus associados.
3. Agência de desenvolvimento econômico local municipal mista: formada pela parceria entre os setores público e privado, o que lhe possibilita o desempenho de atividades delegadas pelos governos locais, com a agilidade das entidades privadas. Potencialmente mais descentralizada, é considerada o tipo que possui a estrutura mais apropriada para a promoção do desenvolvimento local,

devendo receber apoio técnico, político e financeiro de ambos os setores.

4. Agência de desenvolvimento econômico local intermunicipal: tem estrutura consorciada, sendo responsável pela articulação dos interesses de um conjunto de prefeituras e dos setores produtivos dos municípios associados.

Como se vê, o *papel dos governos* não pode deixar de ser ressaltado. Afinal, a dinamização da estrutura produtiva local não depende somente de decisões e ações dos atores econômicos privados. Estes, em grande medida, são afetados por variáveis externas, criando a necessidade de regulação estatal, um espaço privilegiado de intervenção dos governos ou, melhor ainda, de agências descentralizadas.

Importa [...] estabelecer, mediante a cooperação entre os agentes das aglomerações produtivas, um processo de criação de vantagens competitivas dinâmicas, baseadas em processos de aprendizagem e inovação. O poder público atua como catalisador e incentivador desses processos, tentando fomentar o crescimento da capacidade empresarial local em bases renovadas (TEIXEIRA, 2008, p. 72).

Há de cuidar-se para que a tradução da teoria para a prática não venha a reforçar o padrão cultural centralizador, tão ao gosto da tradição brasileira. Mas, em sentido inverso, a intensidade da descentralização tende a ser estabelecida caso a caso, restando mediada pela orientação governamental, em meio à alternância democrática. Idealmente, cada instância governamental precisaria funcionar como articuladora e facilitadora das ações para o desenvolvimento local, inclusive em relação ao Estado, em respeito aos princípios da descentralização e da publicidade. “Estas ações não podem ocorrer como monopólio do poder

público. Pelo contrário, sua eficácia será maior justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos no projeto de desenvolvimento local incorporado pela sociedade” (DOWBOR, 1995, p. 1). Isso é reforçado por uma das maiores limitações das políticas de desenvolvimento local: a capacidade técnica dos municípios, já que, pelo menos no Brasil, eles carecem de profissionais capacitados para gerir projetos e promover estruturas de governança em rede.

Outra característica das políticas públicas de desenvolvimento local adviria de seu *fundamento integrador*. Se o ponto de vista for, por exemplo, o do território, as políticas públicas seriam pensadas de forma integrada quando partissem, dialogicamente, da demarcação especificada, indo em direção a níveis de maior agregação. Isso implica em “borrar” as delimitações entre as dimensões das políticas (econômicas, sociais, etc.) e/ou de seus respectivos investimentos.

Tal recorte não guarda a mesma relação ante a realidade e, a rigor, nem diante da teoria. O senso comum costuma separar as coisas a partir da experiência concreta; por seu turno, o método científico permite abstrair analiticamente tais dimensões, dando conta das limitações cognitivas do analista. Até aí, tudo bem. O problema surge quando, a partir de um artifício do pensamento, promovem-se estratégias isoladas e fragmentadas. O açodamento em escolher “o mais importante”, econômico *versus* social *versus* ambiental, entre isso ou aquilo, em meio a um mar de achismos, tende a diminuir a aderência da política à realidade concreta, limitando os seus resultados e mitigando as possibilidades de impacto no desenvolvimento em geral.

A abordagem do desenvolvimento endógeno aparece como um caminho para (re)integrar as dimensões analíticas, senão promover um esforço de coordenação entre as diferentes áreas de governo, tanto em respeito à complexidade fática, quanto em defesa da produção de esforços sinérgicos para lidar com os problemas reais.

Pouco servem os investimentos em instalações de saúde ou em escolas rurais se as pessoas precisam emigrar para procurar emprego. A atenção aos investimentos sociais sem incorporar um enfoque de desenvolvimento econômico é um contrassenso. Ambas as coisas devem ser abordadas de forma integral, já que muitos investimentos [ditos] sociais (saúde, educação, habitação, entre outras) são também investimentos em desenvolvimento: a qualificação dos recursos humanos é crucial em qualquer estratégia, ainda mais na “sociedade do conhecimento”. Portanto, não se pode considerar as políticas sociais separadas das de desenvolvimento (ALBUQUERQUE, 2004, p. 170).

**Figura 15 – Exemplos de campos para políticas públicas diretas em desenvolvimento local**

<p>ACÇÕES PARA A MELHORIA DA CAPACIDADE DE ORGANIZAÇÃO DA CIDADE</p>	<p>Redes de empresas e outras formas de colaboração: além de ações voltadas ao estímulo da capacidade organizacional e melhoria da eficiência das empresas por meio da prestação de serviços (informações, capital de giro, divulgação internacional etc).</p>
<p>DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NO TECIDO PRODUTIVO LOCAL</p>	<p>Por meio de Institutos Tecnológicos, Agências de Desenvolvimento, entre outros.</p>
<p>FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS</p>	<p>Incorporação de conhecimento na produção de bens e serviços, assim como na gestão da própria estratégia de desenvolvimento.</p>
<p>MELHORIA DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA E SOCIAL</p>	<p>Rede de transportes, equipamentos sociais (como praças, hospitais e escolas), espaços para a atividade produtiva etc.</p>
<p>CONSERVAÇÃO E MELHORIA DO MEIO AMBIENTE E DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO</p>	<p>Transformação dos territórios em espaços atrativos para se produzir e se viver, contribuindo para a melhoria do bem-estar da população.</p>

Fonte: Vázquez Barquero (2000, 2009)

Cabe reforçar algumas questões. Antes de mais nada, percebe-se que as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local são *bottom-up* por natureza (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001b; TÁPIA, 2005). Ademais, a ideia de desenvolvimento endógeno enseja uma *visão mais ampla e integradora* sobre o caráter do desenvolvimento e das políticas públicas que o intentam (LLORENS, 2007).

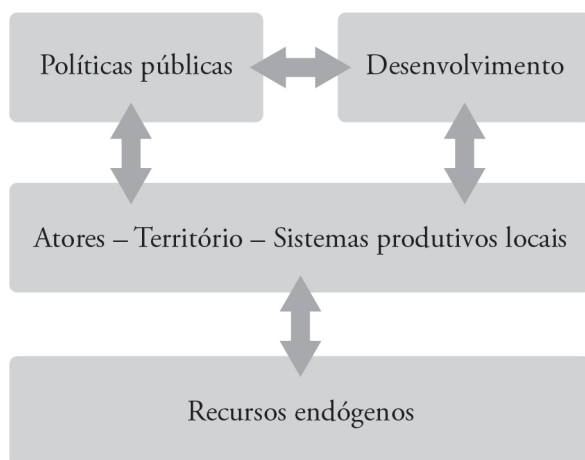
Do ponto de vista da gestão governamental de políticas

públicas, todo esse debate poderia ser traduzido como uma forte crítica, seja ao caráter setorial da formulação e implementação, seja à centralização promovida tradicionalmente pelo governo federal. Hoje, ainda, os setores (saúde, educação, indústria, trabalho, cultura, meio ambiente...) funcionam de forma isolada e produzem ações fragmentadas. A *intersectorialidade* continua um desafio sem resposta. Os próprios setores e beneficiários resistem, tendo dificuldades para construir ações “de baixo para cima”, quanto mais de forma conjunta. De outra forma, as ideias apresentadas indicam que os mecanismos de desenvolvimento apresentam lógica sistêmica, de modo interdependente. Isso significa que as políticas públicas, para serem efetivas, deveriam ser elaboradas nesse espírito.

Também se destaca a *concepção ascendente*, o que tange à articulação das iniciativas dos diferentes atores do território (no caso dos governos: federal, estadual e municipal). A produção de ações desconectadas pode inviabilizá-las, na melhor das hipóteses; e, na pior, criar efeitos perversos (como no caso do incentivo federal à indústria automobilística que deteriorou a vida nas grandes cidades brasileiras). Em ambos, os efeitos sinérgicos que mais caracterizam o desenvolvimento não têm sequer como serem aventados.

Por fim, percebemos, nessa discussão em políticas públicas e desenvolvimento, que os fundamentos teóricos são balizados por experiências práticas. Assim, os grupos de elementos conceituais citados – endogeneidade (equidade, sustentabilidade e multiplicidade de atores) e mecanismos de governança (participação, lógica sistêmica e gestão mista) – relacionar-se-iam com o desenvolvimento, enquanto um dos impactos mais desejados das políticas públicas junto à sociedade. Desse modo, tratamos de uma questão orientadora dos processos de formulação e implementação das políticas públicas que visem a mudança social nesse sentido.

**Figura 16 – Elementos orientadores das políticas públicas para o desenvolvimento local**



Fonte: Elaboração própria

Com tudo isso, temos reunido aqui um material considerável, suficiente à reflexão sobre as possibilidades e os limites das mais diversas políticas públicas quanto ao impacto junto ao desenvolvimento. Uma análise que se pretenda com tamanha abrangência, deve sempre partir de fundamentos bem estabelecidos. O mesmo cuidado deve ser aplicado a cada fase das políticas, guiada por argumentos válidos, que possam esclarecer e comunicar as motivações de cada esforço, que dependa da utilização dos recursos sociais, sempre escassos.

## Referências

- ALBUQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 82, p. 157-171, abr. 2004.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 262-286, jun. 2001.
- BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 86, p. 47-62, ago. 2005.
- BRASIL. **ODM BRASIL**. Brasília. S.d. Disponível em: <www.odmbrasil.gov.br/>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 345-388.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília, jun. 1999.
- BUARQUE, S. É a demografia, estúpido! **Valor Econômico**, São Paulo, 9 dez. 2016. Opinião.
- BUITELAAR, R. ¿Cómo crear competitividad colectiva? (Paper). Nações Unidas, CEPAL, Santiago, jan. 2000.
- COOMBS, R.; SAVIOTTI, P.; WALSH, V. **Economics and technological change**. London: Macmillan, 1994.
- CORTRIGHT, J. New growth theory, technology and learning: A practitioner's guide. **Reviews of Economic Development Literature and Practice**, n. 4, 2001.
- D'ASCENZI, L. **Cultura e Inovação em Organizações**. Curitiba: Appris, 2015.
- DOCAMPO, M. G. (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007 a.
- DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: DOCAMPO, M. G. (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007 b. p. 1-37.

DOWBOR, L. Governo e sociedade: requisitos para um projeto de desenvolvimento local. **Boletim DICAS** – Ideias para a ação municipal, São Paulo, n. 53, 1995.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 11-31, jan. / abr. 2008.

FOCHEZATTO, A. Desenvolvimento regional: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. In: CONCEIÇÃO, O. A. C.; GRANDO, M. Z.; TERUCHKIN, S. U.; FARIA, L. A. E. (Orgs.). **Três décadas de economia gaúcha**. O ambiente regional. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 160-192.

FRITSCH, W. Apresentação. In: SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1985. p. VII-XXII.

GAROFOLI, G. Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. In: VÁZQUEZ BARQUERO, A.; GAROFOLI, G. (Orgs.). **Desarrollo económico local en Europa**. Madri: Colegio de Economistas de Madrid, 1995. p. 113-123.

HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. Introdução. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. XXI-XXXVII.

HASENCLEVER, L.; FERREIRA, P. M. Estrutura de mercado e inovação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 129-147.

HERRLEIN JÚNIOR, R. A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. **Texto para discussão** (IPEA), Brasília, n. 1935, 2014.

JONES, C. I., VOLLARTH, D. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KLEIN, J. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. **EURE**, Santiago, v. 31, n. 94, p. 25-39, dic. 2005.

LLORENS, F. A. Desarrollo económico y territorio: Enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica. In: DOCAMPO, M. G. (Org). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. La Coruna: Netbiblo, 2007. p. 59-75.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**: tratado introdutório. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOTA, C. V. Brasil tem ritmo recorde de envelhecimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 jan. 2017. Brasil.

MOURA, S.; LOIOLA, E.; LIMA, A. L. C. A gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 15, p. 119-133, mai. / ago. 1999.

MUGGAH, R.; BARBER, B. R. Cidades são fundamentais. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 jan. 2017. Opinião.

NEVES, I. **Políticas públicas de desenvolvimento econômico local**: as agências de desenvolvimento econômico local nas capitais brasileiras. 2015. 87f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. S.d. Disponível em: <nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PNUD. **Dos ODM aos ODS**. S.d.1. Disponível em: <www.pnud.org.br/ODS.aspx>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PNUD. **O que é o Desenvolvimento Humano**. S.d.2. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=o&li=li\_DH>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PNUD. **O que é o IDH**. S.d.3. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=o&li=li\_IDH>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PORTER, M. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, Cambridge, p. 77-90, nov. / dec. 1998.

PUTNAN, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RITTNER, D.; ROSA, J. L. Mudança demográfica abre espaço para mais imigração. **Valor Econômico**, São Paulo, 3 jul. 2015. Brasil.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. E. E. Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas.

In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXXI, 2003, Porto Seguro, **Anais...**, Porto Seguro, dez. 2003.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan. / mar. 2005.

TEIXEIRA, F. Políticas Públicas para o desenvolvimento regional e local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais (APLs)? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 57-75, jul. / set. 2008.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2009.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. **Apuntes del CENES**, Colombia, v. 28, n. 47, p. 117-132, jun. 2009.

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

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001a.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endogeno y globalizacion. In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Orgs). **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001b.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo económico local y descentralización**: aproximación a un marco conceptual. CEPAL / Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeit (GTZ). Santiago, fev. 2000.

VITTE, C. C. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.

WORLD BANK. **Doing Business 2015**: Going Beyond Efficiency. Washington, DC: World Bank, 2014.

## COSTURANDO IDEIAS

**H**ouve época em que as visões de mundo se dividiam em direita e esquerda, conservadores e revolucionários, capitalistas e comunistas, etc. O contexto era, então, irrelevante. Um tempo de metanarrativas totalizantes, no qual era fácil e rápido julgar entre o certo e o errado, a depender da afiliação ideológica. Nesse espírito, não haveria razão para falar-se em análise de políticas públicas, sopesando as necessidades e os problemas sociais; nem em mudança organizada, já que faltariam os elementos conceituais implicados. A rigor, nada pode ser dito *a priori*, sem avaliar cada situação concreta: uma estruturação dada por um conjunto de atores que podem escolher como agir, mantendo ou transformando seu próprio papel.

Este livro trata disso, de mudança social. Hoje, acredita-se que tal fenômeno é inevitável, tendo em vista a complexão do livre arbítrio humano. Afinal, basta que um sujeito passe a reproduzir uma das muitas estruturas sociais, nas quais possui algum tipo de protagonismo, de maneira diferente à habitual, para colher as consequências da mudança provocada. Dessa maneira, o que dizer da ação organizada? Esse é o objeto das políticas públicas.

Aqui, a gestão provê método organizacional para a mudança. Isso implica discutir os elementos conceituais dos contextos de ação, em nível local, dada sua centralidade na abordagem empregada. Deles decorrem os efeitos transladados, possivelmente potencializados por meio de mecanismos de governança especificamente construídos, assim aderentes ao objetivo transformador da realidade tratada.

A mudança social almejada pelas políticas públicas “conecta” gestão e desenvolvimento, especificando seus significados nesse

contexto teórico: enquanto a primeira a intenta, o outro a avalia. Isto é, se as políticas são tentativas de promover mudança social de modo gerenciado, o desenvolvimento é um processo de transformação social relacionado às melhorias nas condições de vida. Nesse sentido, resta-nos interpretar que o impacto desejado em meio às políticas seja o desenvolvimento.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Janaína Ruviaro da Silva**

Doutoranda em Sociologia (UFRGS), mestre em Sociologia (UFRGS), bacharel em Ciências Sociais (PUCRS).

### **Luciana Leite Lima**

Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), mestre em Sociologia (UFRGS), bacharel em Administração (Unisinos). Atua como docente no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e no Departamento de Sociologia na UFRGS.

### **Luciano D'Ascenzi**

Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), mestre em Antropologia Social (Unicamp), bacharel em Ciências Econômicas (Unicamp). Atua como Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).

### **Mariana Willmersdorf Steffen**

Mestre em Políticas Públicas (UFRGS), bacharel em Relações Internacionais (UFRGS).

Livro impresso na PrintStore, Porto Alegre, RS  
outono de 2018

Todos os direitos reservados aos autores.

**[www.editorametamorfose.com.br](http://www.editorametamorfose.com.br)**