

## **DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA ROBUSTEZ DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS<sup>1</sup>**

Luciana Leite Lima<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-8761-4114>

Rafael Barbosa de Aguiar<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-2418-6845>

Lizandro Lui<sup>4</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-9276-247X>

**Resumo:** Este artigo analisa o desenho das políticas públicas de desenvolvimento de 14 capitais brasileiras. Partimos do pressuposto de que desenhos de políticas públicas mais robustos têm maior probabilidade de alcançarem os resultados almejados. Visando verificar a coerência, consistência e congruência dessas políticas, analisou-se os objetivos, os instrumentos de implementação e o perfil dos grupos beneficiários. Para tanto, realizou-se pesquisa documental e análise de conteúdo. Verificou-se que o arranjo de elementos do desenho exibiu grau elevado de robustez. Isso porque identificou-se coerência entre os objetivos dado que estavam direcionados a variáveis bem delimitadas do crescimento econômico, o que legou a esse elemento um baixo grau de ambiguidade. Também, observou-se consistência nos instrumentos, que utilizam ferramentas alinhadas aos objetivos, demonstrando congruência na configuração desses elementos. De outra forma, o perfil dos beneficiários mostrou desconexão em relação a esse arranjo. O artigo conclui que a teoria que versa sobre o desenho possui potencial analítico para contribuir com o campo de estudos voltado às políticas públicas no Brasil.

**Palavras-chave:** Desenho de políticas; Desenvolvimento; Políticas públicas.

Recebido em: 28/04/2022

Aceito em: 14/11/2022

---

<sup>1</sup> Este projeto recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Brasil.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). E-mail: [lucianaleitelima@gmail.com](mailto:lucianaleitelima@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutorando e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Secretário de Planejamento, Convênios e Assuntos Estratégicos na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí/SP. E-mail: [rafaelba@yahoo.com.br](mailto:rafaelba@yahoo.com.br)

<sup>4</sup> Escola de Políticas Públicas e Governo, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas (EPPG FGV), Brasília, (DF), Brasil. E-mail: [lizandro.lui@fgv.br](mailto:lizandro.lui@fgv.br)

## **POLICY DESIGN: ANALYZING THE DEVELOPMENT POLICIES' ROBUSTNESS OF BRAZILIAN CAPITALS**

**Abstract:** This article analyzes the design of public development policies in 14 Brazilian capitals. We assume that more robust policy designs are more likely to achieve the desired results. To verify the coherence, consistency and congruence of these policies, the objectives, implementation instruments and the profile of the beneficiary groups were analyzed. To this end, we conducted documentary research and content analysis. It was found that the arrangement of design elements exhibited a high degree of robustness. Due to the identification of coherence between the objectives, given that they were directed to well-defined economic growth variables, leaving this element with a low degree of ambiguity. Also, there was consistency in the instruments, which used tools aligned with the objectives, demonstrating congruence in the configuration of these elements. Otherwise, the profiles of the beneficiaries showed disconnection concerning this arrangement. The article concludes that the theory that deals with design have the analytical potential to contribute to the field of studies focused on public policies in Brazil.

**Keywords:** Policy design; Development; Public policy.

## **DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EN ANÁLISIS LA ROBUSTEZ DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LAS CAPITALES BRASILEÑAS**

**Resumen:** Este artículo analiza el diseño de políticas públicas de desarrollo en 14 capitales brasileñas. Asumimos que los diseños de políticas públicas más robustos tienen más probabilidades de lograr los resultados deseados. Para verificar la coherencia, consistencia y congruencia de estas políticas, se analizaron los objetivos, instrumentos de implementación y el perfil de los grupos beneficiarios. Para ello, llevamos a cabo una investigación documental y un análisis de contenido. Se encontró que la disposición de los elementos de diseño exhibía un alto grado de robustez. Por la identificación de la coherencia entre los objetivos, dado que estaban dirigidos a variables de crecimiento económico bien definidas, dejando este elemento con un bajo grado de ambigüedad. Asimismo, hubo consistencia en los instrumentos, que utilizaron herramientas alineadas con los objetivos, demostrando congruencia en la configuración de estos elementos. Por lo demás, los perfiles de los beneficiarios mostraron desvinculación respecto a este arreglo. El artículo concluye que la teoría que trata del diseño tiene potencial analítico para contribuir al campo de los estudios centrados en las políticas públicas en Brasil.

**Palabras-clave:** Diseño de políticas; Desarrollo; Políticas públicas.

## 1. Introdução

No campo da análise das políticas públicas, um vasto conjunto de abordagens teóricas surgiu ao longo da segunda metade do século XX (BRASIL; CAPELLA, 2022). Algumas tiveram uma ampla receptividade no Brasil, como a neoinstitucionalista e o ciclo de políticas públicas (BRASIL; CAPELLA, 2016; FERNANDES; ALMEIDA, 2019; MAHLMEISTER, 2021), e, mais recentemente, outras vêm recebendo atenção. Dentre elas, a abordagem do desenho de políticas, dedicada ao estudo e compreensão da estrutura lógica das políticas públicas e de sua efetividade (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; FILGUEIRAS; LUI, 2022; HOWLETT, 2011; PETERS et al., 2018).

A estrutura lógica das políticas abarca alguns elementos, como problemas e objetivos, instrumentos de implementação, beneficiários e regras de inclusão/exclusão, sistema de governança, racionalidades e construções sociais (HOWLETT, 2018; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). A perspectiva se volta, então, para a análise das características e implicações das configurações desses elementos, das relações entre eles e de suas interações com os contextos institucionais, políticos e organizacionais.

Essa literatura assume que a qualidade do desenho é uma variável relevante para explicar o desempenho das políticas, acompanhando os argumentos dos estudos de implementação e de avaliação (BARDACH, 1980; CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018; GOMES, 2019; JANNUZZI, 2016; VEDUNG, 2015). Nesse sentido, a finalidade de estudar o desenho das políticas é contribuir para a qualificação do *polycymaking* e de seus resultados (COMPTON; LUETJENS; HART, 2019; HOWLETT; MUKHERJEE; RAYNER, 2018; LINDER; PETERS, 1990).

Tendo em vista esse contexto teórico, neste artigo será analisada a configuração de elementos que formam o desenho das políticas de desenvolvimento local de 14 capitais estaduais brasileiras, especificamente: objetivos, instrumentos de implementação e grupos beneficiários. O propósito é avaliar a robustez desses arranjos, assumindo que essa característica é uma das condições que contribuem para a efetividade das políticas.

A análise de políticas de desenvolvimento formuladas e implementadas pelas capitais brasileiras se reveste de interesse por quatro motivos, principalmente. Primeiro, até a década de 1980, o desenvolvimento era uma questão típica da agenda do governo central, que operava uma concepção restrita ao crescimento econômico por meio de planos nacionais, em geral, numa perspectiva de desenvolvimento local exógeno.

Segundo, mais contemporaneamente passa a prevalecer uma visão de desenvolvimento multidimensional, abrangendo diversas dimensões da sociabilidade, o que complexifica a produção de políticas públicas, ainda muito perpassadas pela fragmentação setorial (HEIDEMANN, 2014; VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; WU et al., 2014). Neste trabalho, seguiremos este entendimento, assumindo que o desenvolvimento corresponde a um processo de melhoria nas condições de

vida em sociedade, conduzindo a relações mais justas, igualitárias e equitativas (INGLEHART; WELZEL, 2009; LIMA et al., 2021; SEN; KLIKSBURG, 2010).

Terceiro, os municípios passam a responder essas demandas em um contexto de ampliação de capacidade de ação, propiciada pela reestruturação econômica internacional e pelos processos de descentralização (COELHO, 2000; TAPIA, 2005; VÁZQUEZ BARQUERO, 2007). Podemos observar tal movimento na criação, principalmente, a partir dos anos 2000, de estruturas organizacionais especificamente voltadas a este tipo de política, em um esforço de transpor as barreiras setoriais que caracterizam a atuação estatal.

Por último, cerca de 84% da população brasileira vive em um pequeno número de municípios e uma grande parcela, nas capitais estaduais (IBGE, 2010). Nesse sentido, apesar das capitais representarem apenas 0,48% dos municípios, elas detêm 24% da população brasileira e concentram aproximadamente 33% do PIB nacional (IBGE, 2010). Tal relevância gera interesse em conhecer e melhor entender as ideias e as práticas envolvidas na formulação e na implementação de políticas nesse nível de governo (NOLL; MARENCO, 2018).

Nesse cenário, consideramos que a perspectiva do desenho, ainda incipiente no Brasil (LIMA; AGUIAR; LUI, 2022), apresenta uma importante inovação e traz potencial analítico ao campo da ciência política e das políticas públicas. Assim sendo, nesse artigo, aplicamos tal perspectiva em uma análise empírica, buscando ampliar a temática e incentivar novos estudos.

Ressaltamos duas principais contribuições desse estudo. A literatura voltada à análise de políticas de desenvolvimento tem se dedicado ao estudo das capacidades estatais, enfocando, especialmente, o governo federal (PIRES; GOMIDE, 2014). Logo, esse trabalho colabora tanto para o avanço da aplicação da perspectiva do desenho de políticas quanto para a ampliação de estudos sobre gestão e planejamento local, áreas ainda incipientes no Brasil (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015; LIMA et al., 2020; LIMA; AGUIAR; LUI, 2021). Ademais, ao lançar luz sobre as estruturas organizacionais estatais, assim como sobre as peças de planejamento governamental, são produzidas informações que expandem o entendimento sobre suas formas de funcionamento e resultados, favorecendo o exercício da cidadania.

Esse artigo está dividido em quatro partes além da introdução. A primeira traz o referencial teórico, abordando o conceito de desenho de políticas, as definições dos elementos e a modelagem analítica. Na segunda, apresentamos a metodologia empregada; na terceira, descrevemos os resultados; e, por fim, nas conclusões, sistematizamos os achados e indicamos as limitações do estudo.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 Desenho de Políticas Públicas

O termo desenho de políticas passou a ser utilizado na *policy analysis* a partir da década de 1980 (COLEBATCH, 2018). Embora possamos encontrar algumas variações nas definições, há grande congruência entre elas. Por exemplo, Peters (2020) sustenta que desenhar uma política envolve reconhecer a existência de um problema público, tentar entender sua dinâmica e, a partir daí, delinear uma solução; já Linder e Peters (1990) destacam que o desenho tem a ver com boas ideias sobre o que é o problema e sobre como lidar com ele, bem como com a escolha dos instrumentos e sua adequação aos contextos de ação; e Howlett, Mukherjee e Woo (2015) entendem que o desenho envolve a tentativa deliberada de definir objetivos e conectá-los com instrumentos que possam cumpri-los.

Central nessas definições é a relação entre problema social, objetivos e instrumentos de implementação. Ou seja, o desenho é apresentado como um conjunto lógico de elementos de construção intencional, possuindo, dessa forma, finalidade explícita. Nesse entendimento, para Howlett e Mukherjee (2018), a efetividade é o objetivo fundamental de qualquer desenho, sendo entendida como a capacidade da política de atingir seus objetivos. Tais entendimentos revelam duas preocupações do campo: promover políticas que enfrentem os problemas sociais que justificaram sua criação e qualificar o *policymaking* por meio da produção de conhecimento sobre os processos de desenho e da valorização do uso intensivo de conhecimento, característica que diferenciaria a perspectiva do desenho de outras formas de formulação (HOWLETT, 2019).

Essas ideias expõem um pressuposto que marca o desenvolvimento desse campo, qual seja: “o de que políticas melhor desenhadas são mais prováveis de identificar e enfrentar problemas sociais, e servir ao bem comum, do que políticas mal desenhadas” (AGUIAR; LIMA, 2020, p. 3). Tal fundamento reconhece que os processos decisórios podem exibir diferentes graus de contingência e de racionalidade instrumental, nos quais as considerações sobre o desenho podem estar mais ou menos presentes (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018; HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007), e que o desenho é afetado pelas características políticas, culturas organizacionais e pelas conexões com atores sociais (PETERS, 2020). Com efeito, Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017) enfatizam que parte do desafio do desenho de políticas está em balancear objetivos técnicos e políticos. Podemos observar como o campo aborda tal questão por meio da diferenciação entre desenho, não-desenho e anti-desenho. Vejamos.

Perspectivas de desenho exibem direcionamento instrumental, preocupadas com a geração de conhecimento sobre os problemas sociais e a conexão entre objetivos e instrumentos de forma a produzir os objetivos esperados (HOWLETT, 2018). Nessa acepção, o desenho corresponde a um tipo de formulação baseada no uso e na produção de conhecimento sobre os

problemas e os efeitos dos instrumentos na população beneficiária (CHINDARKAR; HOWLETT; RAMESH, 2017; HOWLETT; MUKHERJEE, 2018), o que ofereceria um alto grau de abertura e publicidade ao processo (DRYZEK; RIPLEY, 1988).

Aqui, três ressalvas são relevantes: (1) aceita-se que o grau com que o processo é informado pelo conhecimento e evidência depende fortemente do ambiente político (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018) e da percepção popular sobre o problema em foco (CHINDARKAR; HOWLETT; RAMESH, 2017; SCHNEIDER; INGRAM, 1997); (2) o conhecimento pode ser proveniente da ciência, da ancestralidade, da experiência, de sucessos e fracassos passados e de boas práticas (HOWLETT, 2019; LIMA; AGUIAR; LUI, 2022) e; (3) a defesa do uso do conhecimento não significa que a orientação para o desenho não produza políticas inconsistentes e que gerem resultados insatisfatórios e imprevistos (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015).

Já as perspectivas de não-desenho são formas de formulação motivadas pelo oportunismo, auto interesse e ganhos políticos particularistas, como *log-rolling*, *bureaucratic politics*, clientelismo e *blame avoidance* (CHINDARKAR; HOWLETT; RAMESH, 2017; HOWLETT, 2019). Mesmo que tais processos promovam a elaboração de alternativas, elas são caracterizadas por muita inconsistência e incoerência entre seus elementos. Nesse tipo de processo, a preocupação central é harmonizar interesses, minimizar conflitos, alcançar o consenso possível. Assim, a orientação para lidar com um problema social é secundária.

O conceito de anti-desenho, por sua vez, tange à desconexão entre problemas, intervenções e resultado. Essa desconexão poder estar relacionada à incompetência, corrupção e tendências econômicas globais, além de atividade política disfuncional. Nesse contexto, os problemas sociais não estão definidos, os objetivos não se articulam e os resultados são irrelevantes já que desconectados de qualquer propósito (NEWMAN; NURFAIZA, 2020).

Neste estudo, trabalharemos na perspectiva de desenho, analisaremos os objetivos, os instrumentos e o perfil dos grupos beneficiários das políticas de desenvolvimento local das capitais brasileiras assumindo que tais elementos devem demonstrar alinhamento e robustez, tendo em vista o direcionamento para o enfrentamento de um problema social. Tais atributos serão abordados por meio dos conceitos de coerência, consistência e congruência entre os elementos do desenho. A coerência diz respeito à relação entre os objetivos, se podem ser perseguidos ao mesmo tempo sem *tradeoffs*; a consistência tange à capacidade dos instrumentos de funcionarem em conjunto e de se reforçarem para o atingimento dos objetivos, exibindo baixo grau de conflito e contradição e; a congruência remete à habilidade de objetivos e instrumentos se apoiarem mutuamente na consecução dos mesmos propósitos (HOWLETT; RAYNER, 2018; KERN; HOWLETT, 2009; LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; ROGGE, 2018; VAN GEET; LENFERINK; LEENDERTSE, 2019). Nota-se que esses conceitos abarcam objetivos e instrumentos, assim, uma contribuição deste trabalho é agregar o elemento 'grupo beneficiário' à análise da robustez por meio de sua inserção no conceito de congruência.

## **2.2 Elementos do desenho: objetivos, instrumentos e grupos beneficiários**

Com base na literatura apresentada, definimos o desenho como o conteúdo das políticas, especificamente, as configurações de conjuntos de elementos dos quais se espera certos resultados, o que abarca, também, os esquemas de ideias que antecedem e guiam tal arranjo proposital (HOWLETT; LEJANO, 2012; LINDER; PETERS, 1988). Ainda, assumimos que a coerência, a consistência e a congruência são dimensões que conformam a robustez do desenho das políticas, que é uma das variáveis que contribuem para a promoção da efetividade. A seguir, discorreremos sobre os elementos que serão analisados: objetivos, instrumentos de implementação e grupos beneficiários.

Os objetivos correspondem aos resultados esperados do esforço empreendido, indicando as consequências pretendidas (SCHNEIDER, 2015). Pode-se abordar o conceito a partir de duas perspectivas. A perspectiva normativa sustenta que os objetivos são fruto da decisão política e, assim, elementos de orientação e de coordenação das atividades (MARINHO, 1990). Os objetivos de organizações e processos complexos são ordenados numa hierarquia que se desdobra do mais geral até o mais específico, ponto em que a organização encontra o grupo de beneficiários e/ou o problema que pretende enfrentar (CHIAVENATO, 1999; RAINEY; JUNG, 2015). Nessa dinâmica de desdobramento, entende-se que o alinhamento e coerência entre os objetivos depende de *enforcement*, cujo propósito é evitar que tendências egocêntricas, corporativas ou de outras fontes, dominem as atividades, afastando a organização de sua finalidade formal (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

Já a perspectiva de políticas públicas considera a influência dos contextos e das racionalidades dos atores na conformação dos objetivos. Muller e Surel (2002), por exemplo, alertam para a existência de duas classes de objetivos: os explícitos, definidos formalmente, e os implícitos, que se revelam ao longo do processo de implementação. De outra forma, Wildavsky (2007) chama a atenção para os processos de deslocamento e/ou substituição de objetivos, decorrentes da definição de objetivos que não podem ser alcançados em virtude de ausência de capacidades por parte das organizações implementadoras. Diante dessas circunstâncias, a ambiguidade dos objetivos torna-se aspecto relevante para a análise. Lipsky (2010) afirma que tal conformação se deve ao caráter idealizado atribuído aos serviços públicos, o que resultaria na produção de objetivos que mais se assemelham a aspirações ou visões de futuro. Outra fonte de ambiguidade estaria no grau de conflito presente durante a formulação da política, o que não favoreceria a especificação, isto é: contextos conflituosos tenderiam a produzir objetivos vagos.

Considerando essas ideias, a análise dos objetivos das políticas de desenvolvimento atentarão para a coerência do desdobramento dos objetivos ao longo da estrutura das políticas e para o grau de ambiguidade manifesto. Ou seja, verificaremos se os objetivos conseguem sobreviver ao longo do processo de operacionalização das políticas, do nível estratégico ao nível operacional; e qual seu grau de especificação e nitidez.



Os instrumentos são definidos como técnicas usadas para atingir objetivos de políticas públicas (KRAUSE et al., 2019; LINDER; PETERS, 1989; OLLAIK; MEDEIROS, 2011; SCHNEIDER; INGRAM, 1990), conformando “os meios e os expedientes reais que os governos recorrem para implementá-las” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 127). Nesse entendimento, a escolha dos instrumentos é percebida como essencial para a obtenção de resultados correspondentes aos objetivos (CURLEY; FEIOCK; XU, 2020; DESLATTE; SWANN, 2016; FEIOCK; YI, 2018; HOWLETT; RAMESH, 1993; WEIMER; VINING, 2017). Sobre isso, Feiock e Yi (2018) sustentam que formuladoras/es de políticas selecionam instrumentos que buscam promover seus objetivos individuais e/ou corporativos enquanto respondem às demandas dos grupos sociais. Nesse caminho, manipulam recursos informativos, financeiros, dentre outros, usando instrumentos que, embora raramente apareçam em uma forma totalmente “pré-moldada”, normalmente seguem um conjunto de categorias básicas, tais como: impostos, regulamentação, subsídios etc. (SALAMON, 2002).

Diante da variedade de instrumentos acionados nas políticas públicas, foram elaboradas várias tipologias (BRUIJIN; HUFEN, 1998; CAPANO; HOWLETT, 2020; OLLAIK; MEDEIROS, 2011; SALAMON, 2002). Aqui trabalharemos a partir das ideias de Hood (1983), agregando as interpretações de Howlett (2005, 2018), de Howlett, Ramesh e Perl (2013) e de Bruijin e Hufen (1998).

Hood (1983) sustenta que os instrumentos que os governos podem usar para tentar gerar impacto na sociedade são baseados em quatro recursos básicos: informação, autoridade, recursos financeiros e organização. Já Bruijin e Hufen (1998) destacam que os três tipos mais importantes são os regulatórios, os incentivos financeiros e a transferência de informação. Assim, para realizar a análise dos instrumentos, delimitamos quatro tipos: que envolvem transferência de informação, que mobilizam recursos financeiros do Estado, que se baseiam na organização e os regulatórios.

Instrumentos que envolvem transferência de informação tentam influenciar o comportamento e as decisões das pessoas por meio da transmissão de conhecimento, da comunicação de argumentos e da persuasão (SAGER, 2009). Envolvem baixos graus de coerção e sua efetividade depende fortemente da conformidade das e dos beneficiários (BRUIJIN; HUFEN, 1998). Neste tipo encontram-se as campanhas públicas de informação e educativas e órgãos temporários voltados à coleta de informações.

Instrumentos que mobilizam recursos financeiros do Estado correspondem a formas de transferência financeira que objetivam estimular ou desincentivar um dado comportamento. Exibem baixo ou médio grau de coerção, pois podem demandar contrapartidas, garantias e pré-requisitos. Tal conformação requer conhecimento acerca do comportamento que intenta afetar (BRUIJIN; HUFEN, 1998). Neste tipo tem-se: os incentivos fiscais, empréstimos e financiamentos.

Instrumentos baseados na organização tangem à natureza dos meios da oferta de bens e serviços, se providos diretamente via burocracias estatais ou outros tipos de organizações, como parcerias, terceiro setor e mercado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Segundo Hood (1983), organização denota a posse de estoque de pessoas qualificadas e equipamentos e materiais,



operando de forma processual, controlada e planejada. Neste grupo tem-se, dentre outros: a provisão direta de bens e serviços, parcerias e reorganizações administrativas.

Instrumentos regulatórios têm por objetivo normalizar e controlar o comportamento de atores específicos (SAGER, 2009). A regulação “é uma prescrição governamental que deve ser cumprida pelos alvos previstos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 133). Ela envolve a determinação de normas e padrões, punições, proibições e permissões. Por isso, este tipo de instrumento manipula maior grau de coerção em relação aos demais; conseqüentemente, implica custos de monitoramento e de *enforcement*.

Por fim, as beneficiárias e os beneficiários correspondem às pessoas, grupos e organizações impactados pela política (SCHNEIDER, 2015). Os estudos sobre os grupos beneficiários das políticas estão bastante concentrados em torno da teoria da construção social das populações-alvo, desenvolvida por Anne Schneider e Helen Ingram (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). A abordagem assume que os *policymakers* constroem socialmente as populações-alvo em termos positivos e negativos e distribuem benefícios e fardos que refletem e perpetuam essas construções (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON 2007). Dessa forma, o desenho gera conseqüências sociais e políticas, não somente no bem-estar material, mas na reputação social e em como segmentos da população veem seu relacionamento com o governo e com o Estado (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SCHNEIDER, 2015).

A análise do perfil de beneficiárias/os torna-se central para o estudo da robustez dos desenhos porque sua disposição e capacidades para responder aos incentivos dados pelos instrumentos e cumprir com as determinações das políticas é condição crítica para a consecução dos objetivos. Desse modo, expandimos o conceito de congruência, que passa a se referir à capacidade de objetivos, instrumentos e perfil do público-alvo se apoiarem mutuamente na consecução da mesma finalidade. Com isso, tem-se a interrelação entre os três elementos e explicita-se a interdependência entre eles.

### **3. Procedimentos metodológicos**

Esta é uma pesquisa exploratória e descritiva dado que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de desenvolvimento local em municípios selecionados. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social.

A seleção das políticas se deu da seguinte forma. Primeiramente, foram identificadas as capitais estaduais que criaram estruturas organizacionais especificamente voltadas para a produção de políticas de desenvolvimento, o que foi realizado em dois passos: (1) de forma auto declaratória: organizações que indicavam em seu nome o direcionamento à temática do desenvolvimento; (2) confirmou-se tal orientação por meio do exame dos propósitos e

direcionamentos formais das organizações. Para tanto, foi realizado um mapeamento através dos sítios eletrônicos, normativas (leis, decretos, portarias etc.) e peças de planejamento visando localizar suas estruturas organizacionais em busca de secretarias exclusivamente voltadas à produção desse tipo de iniciativa. Como resultado, foram localizadas 15 organizações estatais municipais dedicadas a políticas públicas de desenvolvimento em 14 capitais, conforme mostra o Quadro 1.

**Quadro 1.** Organizações estatais municipais voltadas à produção de políticas de desenvolvimento nos municípios selecionados

| <b>Município</b>      | <b>Organização</b>  | <b>Norma criação</b>    | <b>de Ano</b> | <b>Atualização da norma</b> | <b>Ano</b> |
|-----------------------|---|-------------------------|---------------|-----------------------------|------------|
| <b>Belo Horizonte</b> | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico                           | Lei n. 10.101           | 2011          | Decreto n. 16.679           | 2017       |
| <b>Campo Grande</b>   | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Ciência e Tecnologia | Lei n. 4.722            | 2009          | Lei n. 5.793                | 2017       |
| <b>Cuiabá</b>         | Secretaria Municipal de Agricultura, Trabalho e Desenvolvimento Econômico   | Lei Complementar n. 119 | 2004          | Lei Complementar n. 434     | 2017       |
| <b>Curitiba</b>       | Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A                                     | Lei n. 12.439           | 2007          | -                           | -          |
| <b>Florianópolis</b>  | Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico     | Lei Complementar n. 348 | 2009          | Lei Complementar n. 596     | 2017       |
| <b>Fortaleza</b>      | Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico                           | Lei n. 8.283            | 1999          | -                           | -          |
| <b>Macapá</b>         | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico                           | Lei n. 033              | 2005          | -                           | -          |
| <b>Palmas</b>         | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Emprego                 | Lei n. 1.492            | 2007          | Lei n. 2.299                | 2017       |
| <b>Porto Alegre</b>   | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico                           | Lei Complementar n. 810 | 2017          | -                           | -          |

**Quadro 1.** Organizações estatais municipais voltadas à produção de políticas de desenvolvimento nos municípios selecionados (continuação)

| Município             | Organização  | Norma de criação          | Ano  | Atualização da norma        | Ano  |
|-----------------------|--|---------------------------|------|-----------------------------|------|
| <b>Rio de Janeiro</b> | Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação          | Decreto n. 42.719         | 2017 | Decreto n. 43.127           | 2017 |
| <b>São Luís</b>       | Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico     | Lei n. 4.497              | 2005 | Lei n. 4.879                | 2007 |
| <b>São Paulo</b>      | Agência São Paulo de Desenvolvimento                                 | Lei n. 15.838             | 2013 | Decreto n. 54.661           | 2013 |
| <b>Teresina</b>       | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Semdec) | Lei Complementar n. 2.959 | 2000 | Lei Complementar n. 4.359   | 2013 |
|                       | Secretaria Municipal de Economia Solidária (Semest)                  | Lei Complementar n. 4.359 | 2013 | -                           | -    |
| <b>Vitória</b>        | Companhia de Desenvolvimento de Vitória                              | Lei n. 2.669              | 1980 | Estatuto Social Consolidado | 2016 |

**Fonte:** Elaboração própria.

Em relação à coleta de dados, realizamos uma pesquisa documental. A principal fonte de dados foram normas formais, especialmente os Planos Plurianuais, leis e decretos de criação e de alteração de políticas e organizações executoras, documentos diversos de planejamento, cartilhas e manuais, relatórios de atividades. Além disso, foram utilizados dados constantes nas páginas de internet das prefeituras e órgãos subordinados, como notícias, materiais de divulgação das políticas e descrições de atividades realizadas. De forma complementar, foram coletados dados provenientes de notícias publicadas em jornais locais e nacionais, como cobertura de acontecimentos relacionados às políticas e entrevistas com gestoras/es e beneficiárias/os; totalizando 407 documentos. A coleta foi realizada de forma on-line entre agosto de 2017 e maio de 2018.

Por fim, realizamos análise de conteúdo empregando três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 2011). A primeira etapa consistiu na organização do material que comporia o *corpus* da pesquisa (SANTOS, 2012). A segunda compreendeu a leitura flutuante; nela foram escolhidos os documentos, formuladas as hipóteses e elaborados os indicadores que norteariam a interpretação final, considerando as regras:

exaustividade, representatividade, homogeneidade, pertinência e exclusividade (BARDIN, 2011). Logo após, os conteúdos foram categorizados (classificação e agregação), juntando aqueles semelhantes em categorias mais amplas. As categorias foram criadas a partir do referencial teórico: i) objetivos, ii) instrumentos e iii) beneficiários, que foram posteriormente tratadas, com o auxílio do software NVivo, de forma a identificar tipos e características, conformando a terceira etapa.

#### 4. Resultados

Considerou-se que a política pública de desenvolvimento de cada capital estudada corresponde ao conjunto de programas e ações sob responsabilidade das organizações constantes no Quadro 1. Para identificar os programas recorreremos aos Plano Plurianuais (PPA) municipais, os quais atribuíam 33 programas às organizações, conforme demonstrado no Quadro 2.

**Quadro 2.** Programas atribuídos às secretarias selecionadas nos respectivos Planos Plurianuais (2018-2021)

| Município             | Programas  |
|-----------------------|--|
| <b>Belo Horizonte</b> | Relações Internacionais  |
|                       | Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios                          |
|                       | Articulação do Planejamento do Desenvolvimento Socioeconômico            |
|                       | Fomento ao Desenvolvimento Econômico                                     |
|                       | Qualificação, Profissionalização e Emprego                               |
| <b>Campo Grande</b>   | Fomento ao Desenvolvimento Econômico Integral, Equilibrado e Sustentável |
| <b>Cuiabá</b>         | Fomento ao Trabalho, Emprego e Renda                                     |
|                       | Desenvolvimento da Agricultura e Melhoria do Abastecimento               |
| <b>Curitiba</b>       | Viva Curitiba Tecnológica  |
| <b>Florianópolis</b>  | Turismo  |
| <b>Fortaleza</b>      | Empreendedorismo e Sustentabilidade de Negócios                          |
|                       | Atração de Investimentos e Projetos Estruturantes                        |
|                       | Fortaleza Cidade com Futuro  |
|                       | Trabalho, Qualificação Profissional, Emprego e Renda                     |
|                       | Desenvolvimento de Ambientes de Inovação                                 |

**Quadro 2.** Programas atribuídos às secretarias selecionadas nos respectivos Planos Plurianuais (2018-2021) – Continuação

| <b>Município</b>      | <b>Programas</b>  |
|-----------------------|---|
| <b>Macapá</b>         | Plano não atribui programas à secretaria.   |
| <b>Palmas</b>         | Economia Empreendedora e Inovação<br>Empreendedorismo   |
| <b>Porto Alegre</b>   | Cidade Aberta   |
| <b>Rio de Janeiro</b> | Restaurantes Populares<br>Inova Rio<br>Capacita Rio<br>Empreendedorismo Social Carioca<br>Economia do Futuro                          |
| <b>São Luís</b>       | Patrimônio Histórico<br>Desenvolvimento Econômico<br>Trabalho e Renda<br>Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária        |
| <b>São Paulo</b>      | Plano não atribui programas à agência.  |
| <b>Teresina</b>       | <i>Semdec</i> : Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável<br><i>Semest</i> : Implantação da Economia Criativa e Solidária       |
| <b>Vitória</b>        | Trabalha VIX<br>Desenvolvimento do Turismo<br>Empreendedorismo, Economia Criativa e Inovação<br>Desenvolvimento Econômico Sustentável |

**Fonte:** Elaboração própria.

Observando os objetivos desses programas, de forma geral, detectamos duas áreas de atuação que receberam mais atenção. Em primeiro lugar, oito secretarias destacaram o fomento das atividades produtivas, envolvendo: a melhoria do ambiente de negócios, a atração de investimentos, o incremento da gestão de negócios e a formalização de empreendimentos. Em segundo lugar, sete elencaram a área do trabalho, abarcando: qualificação e geração de emprego e renda.

Com isso, verifica-se que as políticas operam no campo do fomento à economia local, atuando sobre alguns dos fatores que influenciam o crescimento econômico: capital e trabalho (JONES; VOLLARTH, 2015). Como consequência, os objetivos exibem baixo grau de ambiguidade,

característica que deriva do relativo consenso em torno dos fatores promotores do crescimento econômico (JONES; VOLLARTH, 2015; VASCONCELLOS, 2010). A saber, segundo Vasconcellos (2010), as fontes do crescimento são: aumento na força de trabalho, aumento do estoque de capital (ou da capacidade produtiva), melhoria na qualidade do trabalho, desenvolvimento tecnológico e eficiência no uso dos insumos.

Em outros termos, o alinhamento a uma visão econômica de desenvolvimento oferece um repertório de ações conhecidas e testadas, o que contribuiu para a nitidez dos objetivos. Ainda, é interessante atentar para a semelhança de propósitos: todas as políticas de desenvolvimento mapeadas estão voltadas para os fatores promotores do crescimento econômico (precisamente, capital e trabalho) e para o fomento de setores específicos: turismo e tecnologia e inovação.

Os programas ganham concretude por meio das ações, que constituem o nível de maior operacionalidade numa estrutura de decomposição de política pública. Foram identificadas 119 ações que estariam sendo executadas pelas secretarias, o Quadro 3 as sistematiza a partir dos elementos centrais do desenho: objetivos, instrumentos e grupos beneficiários.

**Quadro 3.** Ações executadas pelas secretarias selecionadas e elementos de seu desenho

| Município      | Ações      | Objetivos identificáveis |           | Instrumentos identificáveis | Beneficiários identificáveis |           |
|----------------|------------|--------------------------|-----------|-----------------------------|------------------------------|-----------|
|                | Quant.     | Quant.                   | %         | Quant.                      | Quant.                       | %         |
| Belo Horizonte | 5          | 1                        | 20        | 7                           | 4                            | 80        |
| Campo Grande   | 8          | 4                        | 50        | 8                           | 2                            | 25        |
| Cuiabá         | 4          | 3                        | 75        | 7                           | 1                            | 25        |
| Curitiba       | 11         | 8                        | 73        | 12                          | 5                            | 45        |
| Florianópolis  | 4          | 1                        | 25        | 3                           | 3                            | 75        |
| Fortaleza      | 17         | 13                       | 76        | 30                          | 16                           | 94        |
| Macapá         | -          | 0                        | -         | -                           | -                            | -         |
| Palmas         | 9          | 4                        | 44        | 18                          | 3                            | 33        |
| Porto Alegre   | 19         | 14                       | 74        | 27                          | 13                           | 68        |
| Rio de Janeiro | 21         | 12                       | 57        | 21                          | 8                            | 38        |
| São Luís       | 2          | 2                        | 100       | 3                           | 2                            | 100       |
| São Paulo      | 9          | 5                        | 56        | 12                          | 8                            | 89        |
| Teresina       | 6          | 6                        | 100       | 6                           | 4                            | 67        |
| Vitória        | 4          | 3                        | 75        | 5                           | 3                            | 75        |
| <b>Total</b>   | <b>119</b> | <b>76</b>                | <b>64</b> | <b>159</b>                  | <b>72</b>                    | <b>61</b> |

Fonte: Elaboração própria.



No tocante aos objetivos, constatou-se que 43 ações (36%) não os esclareciam. Esse é um ponto crítico para a perspectiva de desenho, uma vez que os objetivos seriam os insumos dos instrumentos. Nesse sentido, por um lado, a ausência de objetivos pode indicar que a escolha dos instrumentos foi conduzida a partir de outros critérios, como as capacidades instaladas nas organizações ou iniciativas prévias; conformando um processo de descolamento dos objetivos gerais e de reforço e reprodução das rotinas preexistentes. Por outro lado, deve-se ter em mente que as políticas estão manuseando campos estabelecidos de ação, com preferências explícitas por determinados instrumentos. Sobre isso, mais uma vez, atentando para os objetivos das ações especificados no Quadro 4, vê-se a centralidade do fomento e da qualificação da atividade produtiva e do trabalho.

**Quadro 4.** Objetivos das ações

| <b>Ênfase do objetivo</b>                            | <b>Quantidade</b> |
|--|-------------------|
| <b>Fomento e qualificação da atividade produtiva</b> | 41                |
| <b>Trabalho</b>                                      | 14                |
| <b>Divulgação e transmissão de informação</b>        | 8                 |
| <b>Acesso a bens e serviços</b>                      | 5                 |
| <b>Intervenção urbana</b>                            | 3                 |
| <b>Reconhecimento</b>                                | 2                 |
| <b>Outros</b>  | 3                 |
| <b>Total</b>   | <b>76</b>         |

**Fonte:** Elaboração própria.

De forma particular, a ênfase no fomento e qualificação da atividade produtiva abrange: apoiar a formalização e a comercialização de produtos, ofertar informações para qualificação gerencial e de produtos, ofertar infraestrutura para instalação e meios de produção. E a ênfase no trabalho abarca: qualificação, geração de renda e intermediação para ocupação de vagas de trabalho. Já o foco na divulgação e transmissão de informação aborda: divulgação da ciência para sensibilização de crianças e estudantes, divulgação de informações turísticas, intercâmbio de servidores, divulgação de leis sobre consumo, encontro entre empresários para troca de experiências e incentivo à pesquisa. A ênfase no acesso a bens e serviços engloba: alimentação (escolar e restaurante popular), serviços financeiros, de saúde e inclusão digital. A intervenção urbana inclui revitalização de equipamentos turísticos e espaços degradados. A categoria reconhecimento encerra ações de homenagem às mulheres como forma de incentivar o empreendedorismo. E, em outros, incluímos: um objetivo não específico: “promover o desenvolvimento”; uma ação voltada à melhoria dos serviços públicos por meio da capacitação

de servidores e uma ação de fortalecimento de pertencimento de jovens ao território por meio da criação de obras cinematográficas.

Portanto, os objetivos das ações (mais específicos) firmam-se como desdobramentos dos objetivos dos programas (mais gerais). Isso indica um elevado grau de coerência nesse elemento do desenho nesse campo de política, oferecendo evidências alinhadas às perspectivas normativas de objetivos. Argumentamos que isso é consequência da perspectiva econômica de desenvolvimento que embasa as iniciativas, combinada com a focalização nas dinâmicas locais. Cabe, agora, verificar como isso se manifesta nos instrumentos por meio dos quais estas políticas seriam implementadas.

Foram encontrados 159 instrumentos nas 108 ações que os explicitavam. Eles só não foram identificados em 11 ações, ademais, 10 delas não ofereciam qualquer informação além de seu título. A quantidade de instrumentos é maior do que a das ações porque em 30 delas encontramos combinação de dois ou mais instrumentos. O Quadro 5 apresenta a classificação dos instrumentos de acordo com as categorias definidas.

**Quadro 5.** Tipos de instrumentos de implementação mobilizados nas ações

| <b>Categoria</b>                   | <b>Quantidade</b> |
|------------------------------------|-------------------|
| <b>Transferência de informação</b> | 69                |
| <b>Recursos financeiros</b>        | 46                |
| <b>Organização</b>                 | 30                |
| <b>Regulatórios</b>                | 14                |
| <b>Total</b>                       | <b>159</b>        |

**Fonte:** elaboração própria.

Como se vê, prevalecem os instrumentos que envolvem a transferência de informação. Estes intentam influenciar o comportamento dos agentes por meio da disponibilização de informações e da persuasão. Nesse sentido, a produção de resultados depende da conformação dos beneficiários e beneficiárias aos estímulos oferecidos. Neste grupo temos: oferta de cursos e eventos de qualificação profissional e gerencial (principalmente), orientação para acesso à serviços públicos, orientação em relação à legislação (formalização, tributos, regulamentações específicas etc.), divulgação de informações turísticas, assessoria e consultoria para empresas, assistência técnica, instrumentos de centralização de informação sobre atividades produtivas (em geral páginas de internet), diagnósticos territoriais (sobre economia local), divulgação e apoio à comercialização de produtos (por meio de feiras, propaganda e *matching*) e sensibilização para a ciência.

Relativamente ao grupo anterior, os instrumentos que mobilizam recursos financeiros possuem ação direta, ou seja, utilizam incentivos financeiros como forma de gerar o comportamento desejado, exigindo alguma sorte de resposta ou contrapartida para o acesso. Este grupo inclui: incentivos fiscais, principalmente, para atração e instalação de empresas e catalisação de parques tecnológicos, distritos industriais e incubadoras; provimento de infraestrutura, disponibilização de equipamentos e espaço para desenvolvimento de atividades; organização de eventos para comercialização (de produtos da economia solidária, por exemplo); financiamentos, que tomam a forma de bolsas para pesquisadores, de auxílio para estudantes realizarem cursos, para mulheres empreendedoras, para promoção de eventos e operacionalização de pequenos negócios; microcrédito e crédito; e oferta de meios de produção (carrinhos de pipoca e máquinas de costura, por exemplo).

Os instrumentos baseados na organização utilizam as burocracias estatais para produzir o bem ou serviço, abarcando: intermediação de mão-de-obra, emissão de documentos para o trabalho, oferta de vagas para estágio ou voluntariado, revisão de rotinas administrativas, criação de órgãos para centralizar e transmitir informações (como centros de operações e postos de informação turística), serviços financeiros e de alimentação, espaços para comercialização de produtos, realização de eventos e *coworking*.

Por fim, os instrumentos do tipo regulatórios foram pouco acionados. Este grupo inclui: editais e permissões para utilização de espaços públicos, emissão de certificados e registros, fiscalização, Lei de Inovação, produção de regras para operacionalização do Estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte.

Analisando estes dados, verifica-se que os instrumentos exibem consistência, ou seja, eles mostram baixo grau de conflito e de contradição. Em conjunto, se reforçam e se complementam, estando, ainda, alinhados aos objetivos. Especificamente, a centralidade dos instrumentos baseados na informação e em incentivos financeiros demonstra a forma como as políticas de desenvolvimento local procuram atingir os objetivos mais valorizados, o fomento à atividade produtiva e ao trabalho. Ou seja, busca-se, principalmente, oferecer informações e incentivos para que os atores modifiquem sua situação: qualificações para o trabalho, assessoria para as empresas, infraestrutura etc.

Isso significa que a eficácia da política depende: (1º) da conformidade com a informação/incentivo, (2º) da compreensão da informação, (3º) da capacidade dos atores de se engajar na atividade informativa ou oferecer a contrapartida do incentivo, (4º) da capacidade dos atores de utilizar os insumos recebidos na realização de suas atividades, além disso, (5º) da validade da relação causal: de que tais insumos sejam de fato relevantes para a geração do resultado desejado. Considerando todas essas condições, ganha relevância o perfil de beneficiárias/os, apresentado no Quadro 6. Cabe reforçar que 39% das ações não ofereciam essa informação, conforme Quadro 3.

**Quadro 6.** Tipos de beneficiários das ações

| Setor/grupo   | Ações     | Capitais |
|---|-----------|----------|
|   | quant.    | quant.   |
| <b>Micro e pequenos empreendedores/empresas</b>                     | 30        | 8        |
| <b>População de baixa renda/situação de pobreza/vulnerabilidade</b> | 14        | 5        |
| <b>Empresas na área de tecnologia/ inovação</b>                     | 9         | 6        |
| <b>Turismo</b>  | 7         | 3        |
| <b>Mulheres empreendedoras</b>                                      | 3         | 3        |
| <b>Estudantes</b>   | 2         | 2        |
| <b>Economia Criativa</b>  | 1         | 1        |
| <b>Empreendedores com deficiência visual</b>                        | 1         | 1        |
| <b>Estrangeiros</b>   | 1         | 1        |
| <b>Instituições de ensino</b>                                       | 1         | 1        |
| <b>Jovens</b>   | 1         | 1        |
| <b>Mestres e Doutores</b>   | 1         | 1        |
| <b>Servidores públicos</b>  | 1         | 1        |
| <b>Total</b>  | <b>72</b> | <b>-</b> |

**Fonte:** elaboração própria.

Nas 72 ações que explicitavam beneficiárias/os, havia destaque para os pequenos negócios e para os grupos de baixa renda e vulneráveis. Estes grupos, relativamente, são os que encontram maiores obstáculos sociais para desenvolver suas atividades, obter renda, ter acesso aos serviços públicos e outros recursos (COSTA et al., 2020; COTRIM; TEIXEIRA; PRONI, 2020; LIMA, 2018; MACEDO, 2021; MARINS, 2017; PIRES, 2019; PITOMBEIRA; OLIVEIRA, 2020; ROCHA, 2016). Diante disso, pode haver algum grau de incongruência entre os instrumentos mais utilizados e o perfil dos grupos beneficiários, já que a eficácia daqueles depende da reação, da conformidade, das condições e das capacidades desses. Isso pode comprometer a consecução dos objetivos, além de configurar algum fardo, na medida em que os instrumentos demandam esforço ativo dos beneficiários em sua implementação.

Em síntese, os instrumentos centrais das políticas de desenvolvimento locais formuladas pelas capitais brasileiras estudadas tratam de informar e de convencer o público beneficiário, bem como oferecer estímulos econômicos para que operem de determinada forma. Desse modo, essas políticas se baseiam fortemente nas capacidades dos grupos beneficiários, requerendo sua atuação para a efetivação dos instrumentos e atingimento dos objetivos. Tal formato encontra

uma fonte potencial de inefetividade no perfil dos beneficiários, que podem carecer ou encontrar dificuldades para mobilizar tais capacidades, dada sua condição de vulnerabilidade.

Por fim, a partir da análise dos dados constatou-se que o arranjo de elementos das políticas de desenvolvimento das capitais estudadas exibe grau elevado de robustez. Isso porque identificou-se coerência entre os objetivos: estavam direcionados para duas variáveis bem delimitadas do crescimento econômico, capital e trabalho, o que legou a esse elemento um baixo grau de ambiguidade; decorrente, por sua vez, da solidez e da confiança que goza o conhecimento subjacente: o debate sobre crescimento econômico é uma área tradicional de estudos na economia, bem como é largamente avaliado e aplicado nas políticas públicas.

Ainda, observou-se consistência nos instrumentos, que utilizam ferramentas informativas e financeiras alinhadas à concepção de objetivos verificada, ou seja, os elementos se apoiam mutuamente no enfrentamento do problema social. Com isso, tem-se uma configuração de elementos que demonstra congruência. Contudo, quando a análise avança para a compreensão do perfil dos grupos beneficiários, encontramos uma relação que merece atenção: os tipos de instrumentos acionados demandam algum grau de capacidade prévia do público-alvo. Tendo em vista que esse é formado por grupos e empresas que experenciam maior vulnerabilidade, a interdependência entre os elementos pode implicar incongruência no desenho das políticas, comprometendo o potencial de efetividade.

## **5. Considerações finais**

Neste trabalho, foram analisadas as políticas de desenvolvimento local das capitais brasileiras a partir de três elementos de seus desenhos: objetivos, instrumentos e grupos beneficiários. Com base na literatura que versa sobre a perspectiva do desenho de políticas, assumiu-se que a coerência, consistência e congruência do desenho das políticas é fonte de robustez, condição relevante para a efetividade.

Conforme as evidências, foi interessante verificar a coerência e a baixa ambiguidade dos objetivos. Também, sua persistência ao longo do processo de desdobramento entre os níveis de decomposição da estrutura da política, isto é, encontrou-se alinhamento entre os objetivos dos programas, mais gerais, e das ações, mais específicos. Argumentou-se que tal característica era produto da perspectiva de desenvolvimento que embasa essas políticas: focada na dimensão econômica, manuseando variáveis reconhecidas como promotoras do crescimento econômico. Isso ofereceu um repertório de ação já consolidado, testado e percebido como eficaz para o propósito em questão.

Tal repertório foi operacionalizado por meio de instrumentos que envolvem transferência de informação, principalmente, e mobilizam recursos financeiros; os quais também se mostraram congruentes com os objetivos das políticas. Os dois grupos de instrumentos se assemelham por demandar participação ativa das pessoas beneficiárias na sua execução e na produção dos

resultados da política. Eles pressupõem (e demandam) a existência de capacidades e conformidade, seja com a informação transferida seja com o incentivo para o comportamento.

No entanto, as políticas elegeram grupos com menores recursos de poder como beneficiários de suas ações: pequenas empresas e grupos em situação de vulnerabilidade social. Tal configuração, por um lado, mostra que essas políticas se pretendem equitativas; por outro lado, indica um grau relevante de incongruência de desenho e, do ponto de vista das/os beneficiárias/os, pode implicar fardos.

Por fim, o estudo empreendido apresenta algumas limitações. Abordamos os instrumentos de forma isolada, enfocando aqueles que preponderavam. Por um lado, isso é uma consequência do tipo de dado encontrado: altamente desestruturado e incompleto. Por outro lado, a literatura aponta que as políticas são operacionalizadas por meio de *mixes* de instrumentos, cuja interação pode promover sinergia ou inconsistência (ROGGE, 2018). Ainda, a escolha dos instrumentos seria altamente sensível ao contexto, cabendo verificar por que há essa relativa padronização e reprodução de instrumentos tradicionais entre os municípios mesmo diante, de um lado, da diversificação dos instrumentos disponíveis aos governos e, de outro, da mudança na perspectiva de desenvolvimento, que ampliou sua concepção abrangendo diversas dimensões da sociabilidade. E, por último, analisamos os elementos de forma agregada, uma alternativa seria fazer o recorte por política, de forma a especificar a composição dos desenhos.

Destacamos, finalmente, a pertinência da abordagem centrada no desenho da política para a produção de conhecimento no campo das políticas públicas. No Brasil, uma ampla variedade de abordagens já é utilizada, contudo, ainda há poucas investigações que utilizem o referido marco teórico para a análise. Nesse sentido, o presente estudo também se propõe a ser uma contribuição para o campo e para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

## Referências

AGUIAR, Rafael Barbosa. de; LIMA, Luciana Leite. Economia criativa e desenvolvimento: uma análise do desenho da política pública de São José dos Campos (SP). **Revista de Ciências Humanas**, [s. l.], v. 54, p. 1–20, 2020.

BARDACH, Eugene. On designing implementable programs. In: MAJONE, Giandomenico.; QUADE, Edward. S. (Eds.). **Pitfalls of analysis**. New York: John Wiley & Sons, p. 138–158, 1980.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL, Felipe Gonçalves.; CAPELLA, Ana Claudia. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 71–90, 2016.



BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia. (EDS.). **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

BRUIJIN, Hans. A.; HUFEN, Hans. A. M. The traditional approach to policy instruments. In: PETERS, B. Guy.; NISPEN, Frans. K. M. Van (Eds.). **Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration**. Massachusetts: Edward Elgar, p. 11–32, 1998.

CAPANO, Giliberto.; HOWLETT, Michael. The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. **SAGE Open**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 1–13, 2020.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Makron Books, 1999.

CHINDARKAR, Namrata.; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: “conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges”. **Public Administration and Development**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 3–14, 2017.

COELHO, Franklin Dias. Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização. [s. l.], 2000.

COLEBATCH, Hal Kempley. The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. **Public Policy and Administration**, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 365–383, 2018.

COMPTON, Mallory. E.; LUETJENS, Joannah.; HART, Paul. Designing for Policy Success. **International Review of Public Policy**, [s. l.], v. 1, n. 1: 2, p. 119–146, 2019.

COSTA, Marco Aurélio. et al. Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras. **Nota Técnica n. 15 Dirur - Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**, [s. l.], 2020.

COTRIM, Luisa Rabioglio; TEIXEIRA, Marilane; PRONI, Marcelo. **Desigualdade de gênero no mercado de trabalho formal no Brasil**, Instituto de Economia - Texto para Discussão n. 383, 2020.

CURLEY, Cali.; FEIOCK, Richard.; XU, Kewei. Policy Analysis of Instrument Design: How Policy Design Affects Policy Constituency. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 22, n. 6, p. 536–557, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2020.1749517>.

DESLATTE, Aaron.; SWANN, William. Is the price right? Gauging the marketplace for local sustainable policy tools. **Journal of Urban Affairs**, [s. l.], v. 38, n. 4, p. 581–596, 2016.

DRYZEK, John; RIPLEY, Brian. The ambitions of policy design. **Policy Studies Review**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 705–719, 1988.

FEIOCK, Richard Clark.; YI, Hongtão. Politics and policy instrument choice. In: RICHARDS, K.; ZEBEN, J. Van (Eds.). **Elgar Encyclopedia of Environmental Law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 101–113, 2018.

FERNANDES, Ivan Filipe; ALMEIDA, Lia. de Azevedo. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 122–146, 2019.

FILGUEIRAS, Fernando.; LUI, Lizandro. Designing data governance in Brazil: an institutional analysis. **Policy Design and Practice**, [s. l.], p. 1–16, 2022.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela. (Ed.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 39–64, 2019.

HEIDEMANN, Francisco. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3. ed. Brasília: UNB, p. 21–49, 2014.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. 1. ed. London: The Macmillan Press Ltda, 1983.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, P.; HILL, M. M.; HOWLETT, M. (Eds.). **Designing government: from instruments to governance**. Québec: McGill-Queen's University Press, p. 31–50, 2005.

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

HOWLETT, Michael. Policy instruments and policy design choices: selecting substantive and procedural tools in public policymaking. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, p. 77–86, 2018.

HOWLETT, Michael. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 49–65, 2019.

HOWLETT, Michael.; LEJANO, Raul. Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 357–381, 2012.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. Nova Iorque: Routledge, p. 3–19, 2018.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani.; RAYNER, Jeremy. Understanding policy designs over time: layering, stretching, patching and packaging. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, p. 136–144, 2018.

HOWLETT, Michael.; MUKHERJEE, Ishani.; WOO, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 291–311, 2015. Disponível em:

*Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 31, n. 3, 2022, p. 24-49. ISSN 2236-0107.

<<http://openurl.ingenta.com/content/xref?genre=article&issn=0305-5736&volume=43&issue=2&spage=291>>.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. **Review of Policy Research**, [s. l.], v. 12, n. 1-2, p. 3–24, 1993.

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

HOWLETT, Michael.; RAYNER, Jeremy. Coherence, congruence and consistency in policy mixes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, p. 389–403, 2018.

IBGE, I. B. de G. e E. **Cidades**. Brasília. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. 1. ed. São Paulo: Francis, 2009.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne Larason; DELEON, Peter. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, p. 93–126, 2007.

JANNUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 117–142, 2016.

JONES, Charles.; VOLLARTH, Diethich **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KERN, Florian; HOWLETT, Michael. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 42, n. 4, p. 391–408, 2009.

KRAUSE, Rachel. M. et al. Drivers of Policy Instrument Selection for Environmental Management by Local Governments. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 79, n. 4, p. 477–487, 2019. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13025>>.

LIMA, Camila Rodrigues. Gênero, trabalho e cidadania: função igual, tratamento salarial desigual. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 1–20, 2018.

LIMA, Luciana Leite. et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE. BR**, [s. l.], v. 18, p. 323–335, 2020.

LIMA, Luciana Leite. et al. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 13, 2021.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 36, p. 1–41, 2021.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. In: BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. (Eds.). **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 235–272, 2022.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, G. (Ed.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 127–152, 2019.

LINDER, Stephen; PETERS, B. Guy. The analysis of design or the design of analysis? **Review of Policy Research**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 738–750, 1988. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-1338.1988.tb00892.x>>.

LINDER, Stephen; PETERS, B. Guy. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. **Journal of public policy**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 35–58, 1989.

LINDER, Stephen; PETERS, B. Guy. Research perspectives on the design of public policy: implementation, formulation, and design. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (Eds.). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. Westport: Greenwood Press, p. 51–66, 1990.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

MACEDO, Renata Mourão. Direito ou privilégio? Desigualdades digitais, pandemia e os desafios de uma escola pública. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, [s. l.], v. 34, p. 262–280, 2021.

MAHLMEISTER, Rodrigo. Policy feedback: o argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 70–90, 2021.

MARINHO, Maria. de Sálete. C. A questão dos objetivos nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 05–22, 1990. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901990000200002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901990000200002&lng=pt&tlng=pt)>.

MARINS, Mani Tebet. **Bolsa Família: questões de gênero e moralidades**. Rio de Janeiro: UFRJ/Faperj, 2017.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NEWMAN, Joshua; NURFAIZA, Martha. Policy design, non-design, and anti-design: the regulation of e-cigarettes in Indonesia. **Policy Studies**, [s. l.], p. 1–18, 2020.

NOLL, Maria Izabel; MARENCO, André. O que sabemos e o que não sabemos sobre política municipal? In: NOLL, M. ; MARENCO, A. (Eds.). **A política, as políticas e os controles: com são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 11–30, 2018.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública-RAP**, [s. l.], v. 45, n. 6, p. 1943–1967, 2011.

PETERS, B. Guy. et al. **Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PETERS, B. Guy. Designing institutions for designing policy. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 131–147, 2020.

PIRES, Roberto Rocha. (ED.). **Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto Rocha.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília: Texto para Discussão, 2014.

PITOMBEIRA, Delane Felinto; OLIVEIRA, Lucia Conde de. Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. **Ciência & saúde coletiva**, [s. l.], v. 25, p. 1699–1708, 2020.

RAINEY, Hal G.; JUNG, Chan. S. A conceptual framework for analysis of goal ambiguity in public organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 71–99, 2015.

ROCHA, Estevão Lima. de C. Oportunidade ou necessidade? um estudo do impacto do empreendedorismo no desenvolvimento econômico. **Revista Gestão em Análise**, [s. l.], v. 3, n. 1/2, p. 31, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/gestao/article/view/146>>

ROGGE, Karoline. S. Designing complex policy mixes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. Nova Iorque: Routledge, 2018. p. 34–58.

SAGER, Fritz. Governance and coercion. **Political Studies**, [s. l.], v. 57, n. 3, p. 537–558, 2009.

SALAMON, Lester. M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: SALAMON, L. M. (Ed.). **The tools of government: a guide to the new governance2**. Oxford: Oxford University Press, p. 1–47, 2002.

SANTOS, Fernanda Mastro. Dos. Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin. **Revista Eletrônica de Educação**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 383–387, 2012.

SCHNEIDER, Anne. Policy design and transfer. In: ARARAL, E. et al. (Eds.). **Routledge handbook of public policy**. Abingdon: Routledge, p. 217–228, 2015.

SCHNEIDER, Anne.; INGRAM, Helen. Behavioral assumptions of policy tools. **The Journal of Politics**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 510–529, 1990.

SCHNEIDER, Anne. L.; INGRAM, Helen. **Policy design for democracy**. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAPIA, Jorge Ruben. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 132–139, 2005.

VAN GEET, Marijn. T.; LENFERINK, Sander.; LEENDERTSE, W. Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. **Policy Design and Practice**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 324–358, 2019.

VASCONCELLOS, Marco Antonio. **Economia: micro e macro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, [s. l.], n. 11, p. 183–210, 2007.

VEDUNG, Evert. Six models of evaluation. In: ARARAL, E. et al. (Eds.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, p. 387–400, 2015.

WEIMER, David L.; VINING, Aidan. R. **Policy analysis: Concepts and practice**. [s.l.]: Taylor & Francis, 2017.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis**. 12. ed. New Jersey: Transaction, 2007.

WU, Xun. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.