

A contribuição da *Institutional Analysis and Development (IAD)* de Elinor Ostrom para a análise e avaliação de políticas públicas

Valéria da Vinha¹

Maria Tereza Leopardi Mello¹

Resumo: O trabalho analisa a contribuição do *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD), desenvolvido por Elinor Ostrom, como metodologia de análise, avaliação e proposição de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à gestão de recursos comuns. Para isso analisamos o IAD evidenciando suas principais características e efetuamos uma revisão da bibliografia que aplica o método em estudos empíricos no Brasil. Poucos trabalhos realizados no Brasil aplicaram o modelo do IAD, em sua maioria às políticas ambientais, embora o modelo possa ser aplicado a toda e qualquer política pública. O IAD contempla inúmeras variáveis, mas usa poucas estratégias de abordagem na pesquisa de campo, sendo a principal delas as *perguntas* dirigidas aos “apropriadores” a respeito das “*working rules*”, que, em geral, não estão escritas, sendo o pesquisador responsável por identificá-las, registrá-las e analisá-las. Trata-se de uma metodologia participativa, essencial na elaboração de diagnósticos e na formulação das políticas, bem como para o engajamento das populações estudadas no processo de elaboração das políticas como protagonistas e beneficiários.

O objetivo deste trabalho é analisar a contribuição do *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) desenvolvido por Elinor Ostrom², enquanto metodologia de análise, avaliação e proposição de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à gestão de recursos comuns. Para isso analisamos o IAD evidenciando suas principais características e efetuamos uma revisão da bibliografia que aplica o método em estudos empíricos no Brasil.

A produção acadêmica brasileira recente cita com frequência a obra de Ostrom, mas com foco em sua contribuição teórica sobre os princípios basilares de instituições para a gestão de *common-pool resources* (CPR), com rara atenção aos aspectos metodológicos do IAD. Poucos trabalhos realizados no Brasil aplicaram o modelo do IAD, em sua maioria às políticas ambientais, embora o modelo possa ser aplicado a toda e qualquer política pública (Capelari, Calmon e Araújo, 2017).

¹ Docentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia, UFRJ.

² pesquisadora da Universidade de Indiana (EUA), falecida em 2012, conhecida por ter sido a primeira mulher a ganhar o Nobel de Economia em 2009, juntamente com Oliver Williamson.

O IAD consiste num modelo de análise de Políticas Públicas voltado à governança dos recursos comuns. Sua motivação nasce nos anos 1950, na Universidade da Califórnia/LA, com os estudos sobre governança policêntrica dos recursos hídricos desenvolvidos por seu marido, Vicente Ostrom. Em 1990, o casal transfere-se para a Universidade de Indiana e cria o *Workshop Ostrom*, ainda em atividade, cujo principal objetivo é mapear as iniciativas de gestão comunitária compartilhada de CPRs criadas para superar dilemas sociais coletivos.

Ostrom dedicou 30 anos à pesquisa das regras de usos dos bens coletivos, com ênfase nos fundamentos da cooperação, entendida como essencial para sobrevivência, pois permite encontrar soluções para um patrimônio compartilhado do qual todos dependem. Com a ajuda de colegas da Universidade de Indiana, mapeou mais de 100 casos entre cerca de 1000 relatados e selecionou certo número deles, que foram visitados e monitorados, com regularidade (Ostrom, 2006). Desenvolveu um método de codificação para transformação de dados qualitativos em grandezas quantitativas, conduzindo, a partir daí, um exercício teórico que a levou ao desenvolvimento do método IAD, apresentado pela primeira vez no capítulo seis do seu livro de 1990, considerado “relatório de andamento”, “uma estrutura para análise da auto-organização e do autogoverno”³

Na apresentação da primeira versão do IAD, Ostrom lança um desafio à comunidade de pesquisadores em ciências sociais: produzir um modelo analítico capaz de dar conta da diversidade na exploração de recursos comuns, que levasse em conta os problemas e condicionantes internos e externos e a dinâmica, em termos de arranjos e ajustes concebidos e implantados nos processos produtivos.

Um dos pontos fortes do IAD é sua flexibilidade e capacidade adaptativa: trata-se de um modelo aberto à introdução de elementos não contemplados inicialmente, prescindindo de “... *adequação dos dados empíricos, muitas vezes forçada, a todos os seus elementos. Isso permite aos pesquisadores representarem o sistema em seus multiníveis de complexidade, sem perder a riqueza de cada caso*” (FEITAL; BRONDÍZIO; FERREIRA, 2018)

³ Versões completas do IAD encontram-se em: *Understanding Institutional Diversity* (2005); *General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems* (2009); *Background on the Institutional Analysis and Development Framework* (2011). Neste último, apresenta-se uma visão expandida e atualizada da abordagem e sua aplicação na análise de políticas públicas. “*For scholars and policymakers interested in issues related to how different governance systems enable individuals to solve problems democratically, the IAD framework helps to organize diagnostic, analytical, and prescriptive capabilities*” (OSTROM, 2011, p.9).

O IAD contempla inúmeras variáveis, mas usa poucas estratégias de abordagem na pesquisa de campo, sendo a principal delas as *perguntas* dirigidas aos “apropriadores” a respeito das “*working rules*”, que, em geral, não estão escritas, porque os usuários não têm “consciência” das regras. Logo, o pesquisador é responsável por identificá-las, registrá-las e analisá-las, sendo necessário dedicar longo tempo ao trabalho de campo de modo a captar as regras implícitas e suas alterações.

O paradigma da gestão dos recursos comuns

Em “*Governing the Commons*” (1990), Ostrom questiona a ideia da “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968) e contraria as premissas da tradicional teoria da ação coletiva – de que o indivíduo racional busca sempre maximizar sua função utilidade conforme seus interesses individuais, o que os levaria a se caracterizarem potencialmente como *free-riders* (Olson, 1965). Ostrom demonstra, baseando-se nos estudos empíricos, que indivíduos também cooperam para resolver dilemas sociais, propondo que a autogestão de CPRs pelas comunidades que deles usufruem de forma compartilhada e sustentável também pode ser uma forma eficiente de arranjo institucional⁴.

O conhecimento gerado por Ostrom, parceiros e seguidores adquiriu tal poder explicativo, que se passou a defini-lo usando uma categoria khuniana - o de paradigma da gestão do bem comum.

Sempre será possível questionar se as metodologias de pesquisa participativa, que se diferenciam por valorizar a narrativa e o conhecimento das populações tradicionais, seriam as mais adequadas ao perfil da academia, mas são inegáveis os bons resultados gerados por essas metodologias, sendo o IAD considerado uma das quatro principais metodologias de análise e avaliação de PPs.

⁴ Ostrom alude à grande dificuldade de analisar experiências submetidas a pressões para transferir a governança dos CPRs a empresas ou ao Estado. Seus achados empíricos lhe permitiram superar o dilema “propriedade privada X tragédia do comuns”. Para essas conclusões, também contribuiu a elaboração do conceito de *propriedade* como um feixe de direitos (Schlager & Ostrom, 1992) a partir de uma noção de direito de propriedade diverso do tradicional conceito que se firmou nos ordenamentos jurídicos europeus no pós-iluminismo.

O IAD contribui para preencher uma lacuna metodológica em currículos que não incluem no conteúdo das disciplinas as metodologias *participativas*, essenciais na elaboração dos diagnósticos e na formulação das políticas e também para o engajamento das populações estudadas no processo de elaboração das políticas como protagonistas e beneficiários.

Finalmente, cumpre dar visibilidade à teoria dos comuns e aos estudos de caso sobre eles na atual conjuntura de intensificação dos impactos das mudanças climáticas, reforçando a contribuição das populações tradicionais – quilombolas, ribeirinhos, povos indígenas em particular - na proteção da biodiversidade.