

## A abordagem das capacitações: um modelo alternativo para as ações públicas\*

*Melody de Campos Soares Porsse<sup>1</sup>  
Luis Roque Klering<sup>2</sup>*

---

### RESUMO

Este artigo emprega a Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen (2000), como um modelo alternativo para estudar a eficiência e a equidade das ações governamentais recentes. O principal objetivo é analisar as políticas públicas de alguns municípios localizados no Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Torres e Tupandi), verificando se tais políticas estão sendo orientadas pela Abordagem das Capacitações. Metodologicamente, este estudo caracteriza-se como qualitativo, empregando o estudo de casos múltiplos como estratégia de investigação e a técnica conhecida como descritiva-interpretativa para a análise dos dados coletados. Os resultados sugerem que estes municípios estão incluindo outros aspectos além da eficiência na elaboração de suas políticas públicas, os quais reúnem características relacionadas com a Abordagem das Capacitações. Portanto, pode-se demonstrar que os aspectos instrumentais da Nova Administração Pública não são o único caminho seguido nesses municípios e a Abordagem das Capacitações pode ser um instrumento alternativo para explicar o desenho das políticas públicas pelos agentes governamentais.

**Palavras-chave:** Abordagem das Capacitações, Nova Administração Pública, políticas públicas, eficiência, equidade.

---

### INTRODUÇÃO

Ao longo da história, a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma para adequar seu papel às grandes tendências (Relatório de Desenvolvimento Mundial, 1997). Durante a década de oitenta, para enfrentar a crise do Estado do Bem-Estar e para atender às novas demandas impostas pelo contexto (globalização da economia e o desenvolvimento contínuo de novas tecnologias), esse processo de reforma do Estado teve como base a Nova Administração Pública, que resultou, principalmente, em uma redução da intervenção estatal, bem como em ações governamentais – definição de políticas

---

\* Os autores agradecem as sugestões da Professora Dra. Solange Regina Marin do CESNORS/UFSM.

<sup>1</sup> Doutora. Centro Universitário Feevale. Professora. E-mail: [msporsse@hotmail.com](mailto:msporsse@hotmail.com).

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor. E-mail: [lrklering@via-rs.net](mailto:lrklering@via-rs.net).

públicas – focadas na eficiência e na obtenção da maximização de resultados (Viana, 1996; Diniz, 1996; Paes de Paula, 2003).

No entanto, apesar de priorizar a eficiência em suas ações, as práticas e políticas no setor público, orientadas pelo paradigma da Nova Administração Pública, empregaram “mecanismos não obrigatoriamente relacionados à eficiência, como corte de pessoal e reestruturação administrativa”, enfatizando, portanto, objetivos econômicos em detrimento de objetivos sociais (Pieranti; Rodrigues; Peci, 2007). Nessa perspectiva, as orientações gerais e os princípios seguidos pela reforma do Estado dos anos oitenta foram determinados por pressupostos tecnocráticos, nos quais as ações governamentais (e respectivas políticas públicas) são voltadas para o resultado, usualmente quantitativo (Paes de Paula, 2003).

Considerando um quadro de novas pressões e desafios persistentes, de mobilização social, de consolidação da cidadania e da cultura democrática, em sua agenda atual, os governos têm que lidar com a complexidade e a incerteza, regular o mercado, mas, especialmente, gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico (Relatório de Desenvolvimento Mundial, 1997; Kliksberg, 2001; Keinert, 1994; Andrade; Ussan; Klering, 2001). Esse quadro sinaliza a reparação do Estado e a revalorização das políticas públicas em um novo campo, qual seja, o social, cujas ações, via políticas públicas, não podem ser direcionadas somente para a eficiência, mas sobretudo para a equidade governamental (Paes de Paula, 2003).

Assim, a simples discussão tecnocrática do Estado deve ser superada por um debate mais amplo, sendo necessário avançar em direção a um modelo que fundamente as ações públicas – principalmente a elaboração e implementação das políticas públicas – que contemple outras dimensões relevantes além da dimensão econômica.

Nesse contexto, o presente artigo emprega a Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen (2000), como um modelo alternativo para estudar a eficiência e a equidade das ações governamentais recentes. Com base nessa abordagem, as políticas públicas podem ser avaliadas de acordo com seu impacto sobre as capacitações dos indivíduos. Assim, o objetivo das políticas públicas não deve ser a maximização do resultado quantitativo, mas sim oferecer oportunidades para que os indivíduos alcancem as suas realizações (bem-estar). “Quanto mais completamente esta condição é satisfeita, mais iniciativas individuais e coletivas podem ser desdobradas, e mais eficiência econômica e justiça social podem ser reconciliadas” (Salais; Villeneuve, 2005, p. 1).

Isso implica em promover uma mudança de foco nas orientações seguidas pelo setor público na elaboração das políticas, as quais não excluem questões instrumentalistas, mas que passam a integrar também outros valores que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos alcancem as suas realizações, tais como valores sociais, políticos, culturais e institucionais (Sen, 2000).

Portanto, o objetivo do artigo é analisar as políticas públicas de alguns municípios localizados no Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Torres e Tupandi), verificando se tais políticas estão sendo orientadas pela Abordagem das Capacitações. Assim, será possível verificar se os municípios pesquisados estão

incluindo outros aspectos além da eficiência na elaboração de suas políticas públicas, os quais reúnem características relacionadas com a Abordagem das Capacitações, podendo-se demonstrar, dessa maneira, que os aspectos instrumentais da Nova Administração Pública não são o único caminho seguido nesses municípios e a Abordagem das Capacitações pode ser um instrumento alternativo para explicar o desenho das políticas públicas pelos agentes governamentais.

Para tanto, além dessa introdução, o artigo está dividido em quatro seções. A segunda seção apresenta o modelo hegemônico de administração pública, a Nova Administração Pública, e a Abordagem das Capacitações como um modelo alternativo de gestão pública, abordando também as implicações políticas da mudança de foco para as capacitações. Na terceira seção, descreve-se o método utilizado para se alcançar o objetivo proposto. A seção seguinte apresenta os principais resultados da pesquisa. Por fim, na quinta seção são elaboradas as considerações finais.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

### **A Nova Administração Pública**

Nas últimas décadas do século XX, circunstâncias de natureza econômica, social e administrativa impuseram a necessidade de reformar o Estado. No aspecto econômico, o esgotamento da capacidade de arrecadação do Estado e as distorções nas transferências de rendas aumentaram significativamente o déficit público, gerando uma crise fiscal do Estado do Bem-Estar. Como reflexo, tem-se uma crise de governabilidade e credibilidade do Estado, já que o mesmo tem dificuldades em garantir a provisão de serviços sociais essenciais para a população, a qual, por sua vez, reage com desconfiança e insatisfação com respeito aos serviços prestados pelo Estado. Adicionalmente a estes fatores de natureza econômica e social, a estrutura burocrática tradicional do Estado torna-se incompatível com as novas demandas impostas pela globalização da economia, o que implica em uma mudança na organização e na gestão do setor público, a fim de reduzir os gastos governamentais e, ao mesmo tempo, melhorar o atendimento às demandas da população (Santos Filho, 2001; Paes de Paula, 2001).

Tal mudança, que ocorreu na Inglaterra durante a década de oitenta (no governo de Margareth Thatcher), e nos Estados Unidos durante a década de noventa (no governo de Ronald Reagan), estabeleceu as bases para o surgimento de um novo fenômeno organizacional, chamado a Nova Administração Pública.

Na Inglaterra, um conjunto de programas e processos de mudanças organizacionais e administrativas estabelecido em diferentes unidades do setor público britânico caracteriza a Nova Administração Pública e se resume em:

- Privatização no âmbito da atividade econômica;
- Introdução nos órgãos públicos de valores gerenciais e de mercado;

- “Fazer mais com menos” (Ferlie et al, 1999, p. 17), enfatizando o controle de custos e avaliando o desempenho dos servidores;
- Transformação dos servidores em gestores;
- Descentralização das atividades do Estado;
- Terceirização dos serviços públicos;
- Criação de agências executoras;
- Separação das atividades de planejamento e execução do governo;
- Criação de instituições de regulação dos serviços públicos prestados pelo setor privado;
- Flexibilização dos contratos e das jornadas de trabalho no setor público;
- Busca de maior transparência na alocação de recursos;
- Atribuição clara de responsabilidades e autoridade;
- Definição de modelos de prestação de contas.

Assim, os serviços públicos britânicos passaram a ter um caráter mais gerencial, com modelos de gestão guiados pelo mercado, nos quais o Estado é voltado essencialmente para a eficiência governamental. Em termos organizacionais, as grandes organizações burocráticas tradicionais, verticalmente integradas e organizadas de forma rígida, foram desagregadas em um conjunto de organizações separadas (agências executoras), semi-autônomas, com possibilidades de atuação mais flexível, com capacidade própria de implementação de políticas públicas, regidas por contratos de gestão ou prestação de contas que induzem a uma maior “*accountability*” (Fleury, 2001; Ferlie et al, 1999).

Nos Estados Unidos, o governo passou por um processo de “empresarização” da gestão pública centrado no atendimento das demandas dos clientes, que foi definido por Osborne e Gaebler (1998) como a reinvenção do governo, segundo os seguintes princípios:

- Terceirização;
- Transferência da propriedade e controle dos serviços públicos da burocracia para os cidadãos;
- Introdução da concorrência interna e externa das organizações públicas na prestação dos serviços;
- Governo orientado por missões;
- Avaliação baseada em resultados e desempenhos;
- Valorização dos cidadãos como clientes;
- Serviços públicos orientados pelo lucro;
- Visão estratégica;
- Descentralização;
- Governo orientado para o mercado.

Dessa maneira, assim como no contexto britânico, o movimento norte-americano “reinventando o governo” manteve o status de eficiência e a reprodução de técnicas e ferramentas administrativas das empresas privadas na gestão pública.

Em suma, a Nova Administração Pública se fundamenta na cultura do empreendedorismo, enfatizando o individualismo no processo de transformação social e espelhando o novo padrão de acumulação do capitalismo – a acumulação flexível –, cuja organização das atividades é orientada para garantir eficiência, controle e competitividade máximos. De acordo com essa abordagem, a reforma nas organizações públicas implicou: no emprego de idéias, valores, técnicas e padrões de gestão desenvolvidos e adotados de forma exitosa nas empresas privadas; em um processo de racionalização e otimização organizacional; na introdução de um conjunto de mecanismos de mercado; na incorporação de uma lógica concorrencial (empreendedorismo); na busca da eficiência, eficácia e qualidade nos serviços públicos; em orientar as ações governamentais para o desempenho; na realização de parcerias entre as agências públicas e privadas (Fleury, 2001; Mendes; Teixeira, 2000; Guimarães, 2000; Andrade, Ussan; Klering, 2001).

### **A Abordagem das Capacitações**

A Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), consiste em um amplo modelo normativo para a análise de arranjos sociais, bem-estar, qualidade de vida, padrões de vida, desigualdade, pobreza, justiça e para o desenho e avaliação de políticas e propostas de mudança social, tendo sido construída a partir de questionamentos da forma de entender, conceber e medir o bem-estar na tradição utilitarista. Dessa forma, a Abordagem das Capacitações busca uma superação do conceito tradicional de bem-estar utilitarista, preocupando-se não com os meios que uma pessoa têm, mas, com os fins que uma pessoa alcança, ou seja, com as realizações dos indivíduos.

Destacando-se os questionamentos referentes a quem é o sujeito do bem-estar e o que é o bem-estar, o referido autor se afasta de uma concepção “bem-estarista”, a qual supõe que os únicos feitos morais fundamentais são os que dizem respeito ao bem-estar individual, bem como de uma concepção subjetivista, na qual o bem-estar é identificado com a utilidade em sua três principais interpretações, quais sejam escolha, felicidade e satisfação de desejos (Gamboa; Cortés, 1999).

Para tanto, Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001) adiciona à análise de bem-estar a condição de agência dos indivíduos, assim como amplia o espaço informacional de outras perspectivas filosóficas para as capacitações, avaliando-se o bem-estar em termos de capacitações para funcionar, ou seja, o que as pessoas são aptas a fazer e ser (Gasper, 2001; Comim; Bagolin, 2002).

Primeiramente, Sen (2000, 2001), em sua abordagem moral, diferentemente da tradição utilitarista, considera que existe uma diversidade de motivações que conduzem a vida de uma pessoa, além do seu próprio bem-estar, existindo metas e valores que também são importantes. Conseqüentemente, deve-se distinguir entre o

aspecto do bem-estar e o aspecto de agência de uma pessoa, sendo que ambos têm a sua própria relevância na avaliação de atos e estados.

O bem-estar de um indivíduo pode ser identificado com alguma coisa que uma pessoa alcança, ou ainda, com que tipo de vida esta pessoa está realmente levando e com o que ela realiza em ser e fazer (Jensen, 2001; Sen, 1985a). Já, a agência de uma pessoa diz respeito aos objetivos e valores que um indivíduo tem razões para perseguir, os quais vão além do seu próprio bem-estar. Como justificativa, pode-se considerar que as pessoas não são egoístas em todas as suas ações e, por conseguinte, elas não buscam somente a maximização do seu próprio bem-estar. Além disso, as pessoas vivem em contínua interação; cumprem obrigações morais, culturais e sociais impostas por suas crenças e valores; e modificam as suas preferências de acordo com as contingências; então, é totalmente compreensível que elas busquem objetivos distintos do seu próprio bem-estar (Gamboa; Cortés, 1999).

Assim, o ser humano deve ser visto de duas diferentes dimensões, quais sejam, a de ser agente e a do bem-estar. Ambos são fenômenos distinguíveis, contudo, interdependentes, uma vez que a “busca do bem-estar pode ser um dos objetivos importantes de um agente” (Sen, 2001, p. 104).

O termo agente é usado em uma acepção relacionada a indivíduos que agem e ocasionam mudanças, sendo suas realizações julgadas em termos de seus próprios objetivos e valores. Enquanto agentes ativos de mudança, as pessoas podem cuidar de si mesmas, influenciar o mundo e ajudar uns aos outros. Conforme o aspecto de agência, os indivíduos não são vistos como meros beneficiários passivos de programas de desenvolvimento, mas sim como membros de uma sociedade que participam de ações políticas, econômicas e sociais, bem como interagem no mercado, na esfera política e em outras esferas (Sen, 2000; Jensen, 2001; Gamboa; Cortés, 1999).

O aspecto de agência de uma pessoa é refletido pela sua liberdade. Ter mais liberdade aumenta o seu potencial para realizar mudanças e influenciar nas esferas política, econômica e social, bem como contribui para o fortalecimento de outros tipos de condições de agente, já que um aumento de liberdade também melhora o poder das pessoas para cuidar de si mesmas e ajudar umas às outras (Sen, 2000). Contudo, ter mais liberdade para fazer as coisas que gostaria de fazer não é equivalente a um aumento nas escolhas que se pode ou que se têm que fazer. A expansão de escolhas triviais não necessariamente aumenta a liberdade da pessoa para realizar o tipo de vida preferido (Sen, 2001). Pelo contrário, somente são relevantes os acréscimos das alternativas de escolha que refletem um aumento das escolhas de valor (Comim; Bagolin, 2002).

Com efeito, a idéia da escolha contrafactual tem um papel central na avaliação das liberdades que as pessoas desfrutam. A escolha contrafactual diz respeito ao que uma pessoa teria escolhido se a mesma tivesse escolha, representando “a liberdade para escolher viver do modo que se desejaria” (Sen, 2001, p. 117). Se uma pessoa valoriza uma vida sem fome ou sem epidemias, deseja essa vida e a teria escolhido, se tivesse escolha, a eliminação de tais enfermidades por meio de políticas públicas pode ser vista como um aumento da liberdade real

dessa pessoa de escolher viver como se deseja. Assim, “ser capaz de viver do modo que atribuiríamos valor, desejaríamos e escolheríamos é uma contribuição para a liberdade de alguém” (Sen, 2001, p. 117), mesmo não estando os instrumentos de controle nas mãos desse indivíduo que adquire mais liberdade, como no caso da eliminação de enfermidades pelas políticas públicas.

Nesse cenário, a relação dos resultados com os contrafactuais, ou melhor, com o que alguém teria escolhido, é diretamente relevante para a liberdade – “a liberdade para escolher viver do modo que se desejaria” (Sen, 2001, p. 117). Em outras palavras, a idéia da liberdade enquanto um “poder efetivo para realizar o que se escolheria” é importante e central na noção mais geral de liberdade (Sen, 2001, p. 118). Analisando-se dados sobre fome, mortalidade infantil e efetivação de doenças evitáveis, pode-se examinar não somente diferenças de bem-estar, mas também a ausência e a presença de certas liberdades básicas centrais.

Em segundo lugar, para fins de avaliações normativas, tais como aquelas envolvidas nas mensurações de bem-estar individual e avaliações de políticas, a perspectiva das capacitações foca sobre as capacitações dos indivíduos, ou seja, sobre as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar ou que são factíveis para uma pessoa alcançar (Sen, 1985a, 2000, 2001). Os funcionamentos são as realizações de um indivíduo, isto é, as várias coisas que ele realiza ser ou fazer ao viver, ou ainda, as várias coisas que ele considera valioso fazer ou ser (Sen, 1985a, 1996, 2001). Os funcionamentos refletem vários aspectos dos estados de existência – das condições de vida – de um indivíduo (Sen, 1985c), incluindo atividades mais elementares, assim como atividades mais complexas e desenvolvidas (Schischka, 2002). Ter uma vida longa, ser bem nutrido, bem vestido, saudável, educado, abrigado e evitar a morte prematura, a morbidez, a fome, a subnutrição e doenças são exemplos de funcionamentos básicos. Já, ter auto-respeito, preservar a dignidade humana e se integrar socialmente, através da participação na vida da comunidade e do relacionamento com outras pessoas, compreendem os funcionamentos mais complexos (Sen, 2001; Robeyns, 2002).

Enquanto os funcionamentos referem-se a coisas realmente alcançadas, isto é, realizadas, as capacitações são a habilidade que o indivíduo tem para alcançar a vida que gostaria de alcançar, dadas a liberdade e a oportunidade que o mesmo tem para escolher como viver (Robeyns, 2002). Nesse contexto, as capacitações são noções de liberdade, no sentido de liberdades positivas para se alcançar funcionamentos valiosos, ou seja, são as oportunidades reais que uma pessoa tem, levando em consideração a vida que ela pode levar (Sen, 1985c). Tal liberdade para alcançar figura como o conjunto de capacitações, ou seja, “o conjunto de vetores de funcionamentos alternativos disponíveis para uma pessoa escolher” (Sen; Foster, 1997, p. 200), refletindo a liberdade de uma pessoa para escolher dentre vidas possíveis (Schischka, 2002; Jensen, 2001). Segundo Sen e Foster (1997, p. 200), a escolha, no espaço dos funcionamentos, é vista “em termos de um mapa de indiferença de vidas valiosas”, no qual o vetor de funcionamentos, que é alcançado através do conjunto de capacitações, “pode (...) ser visto pertencendo a mais alta curva de indiferença alcançável”.

Na medida em que os funcionamentos realizados constituem o bem-estar de um indivíduo, as capacitações dele refletem a sua liberdade para buscar estes elementos constitutivos, ou seja, para realizar bem-estar (liberdade para realizar bem-estar). Esta liberdade, que consiste na liberdade real de uma pessoa para viver e estar bem, é valorada em termos instrumentais, representando a liberdade de desfrutar de diversos “bem-estares” possíveis, os quais estão associados com os vários vetores de funcionamentos que estão ao alcance da pessoa – o conjunto de capacitações (Sen, 1996).

No entanto, a liberdade pode também ser vista como intrinsecamente importante para o bem-estar que uma pessoa alcança, pois escolher e decidir são partes do viver e, conseqüentemente, ser capaz de escolher e atuar livremente conduzem diretamente ao bem-estar de uma pessoa. Se a ação de escolher é considerada como parte da vida, ou se a liberdade de escolha importa em si mesma na Abordagem das Capacitações, então, a realização do bem-estar não pode ser independente da liberdade refletida no conjunto de capacitações (Sen, 1985c, 1996, 2001).

Nesse contexto, a capacitação tem um papel direto na avaliação das condições de vida, uma vez que o bem-estar tem um aspecto que não é independente da perspectiva da liberdade. Escolher A quando se tem A e B é diferente de escolher A quando só se tem A. O estilo de vida real escolhido tem importância para as condições de vida, todavia, a disponibilidade de opções, a liberdade, também tem o seu valor. Em outros termos, os funcionamentos são um “refinado” de alternativas disponíveis e, portanto, as escolhas que a pessoa têm são importantes para a avaliação das condições de vida (Sen, 1985c).

Considere por exemplo dois indivíduos que estão passando fome. O primeiro deles é pobre e não tem nenhuma alternativa, e o outro é uma pessoa rica que jejua pela fé em sua religião. Ambos alcançam o mesmo funcionamento em termos de nutrição, ou seja, os dois são subnutridos. Entretanto, o segundo possui a capacitação de estar bem nutrido, mas, escolhe passar fome, enquanto o indivíduo pobre carece de tal capacitação e não exerce a escolha sobre passar fome ou não. Assim, mesmo sendo os funcionamentos adequadamente caracterizados e identificados, é necessário também considerar que pacotes de funcionamentos alternativos são abertos a uma pessoa. Nesse sentido, existe uma relação simultânea e recíproca entre funcionamentos e capacitações, pois entre os seres e fazeres estão atividades de escolha (Sen, 1985c, 1996, 2001).

Em resumo, a Abordagem das Capacitações avalia a habilidade real de uma pessoa para alcançar funcionamentos valiosos como parte de seu viver. Em outros termos, a característica central do bem-estar de um indivíduo é alcançar funcionamentos valiosos (vetor de funcionamentos alcançado, isto é, a realização de uma pessoa), dada a liberdade que ele tem (conjunto de capacitações). O conjunto de capacitações de uma pessoa o guia em direção a um vetor particular em um mapa de vários funcionamentos. Assim, o bem-estar, concebido em termos do estado de uma pessoa, é mensurado por um conjunto de oportunidades reais – influenciadas por restrições individuais e sociais – que o indivíduo dispõe para realizar coisas que considera valiosas (Sen, 1996; Jensen, 2001).

## Implicações políticas da mudança de foco para as capacitações

De acordo com a proposição normativa da Abordagem das Capacitações, as liberdades substantivas dos indivíduos são essenciais e, dessa forma, a avaliação dos arranjos sociais deve ser realizada primordialmente com base nas liberdades que as pessoas desfrutam para promover ou alcançar funcionamentos valiosos (Sen, 2000, 2001). Conforme Alkire (2003, p. 3), tal proposição “descreve o objetivo da ação pública”, ou seja, o de expandir as capacitações dos indivíduos. Esse objetivo é justamente a implicação fundamental da mudança de foco das políticas públicas para as capacitações.

As políticas públicas baseadas na Abordagem das Capacitações não se baseiam em critérios de eficiência (meios ou recursos), mas em critérios de justiça (fins), nos quais o objetivo não é o de maximizar o resultado quantitativo, mas sim oferecer oportunidades para que os indivíduos alcancem as suas realizações ou o seu bem-estar (Salais, 2005). Assim, o crucial para as políticas públicas fundamentadas na perspectiva das capacitações é ampliar as habilidades dos indivíduos em transformar recursos em resultados valiosos (funcionamentos). Ou seja, é conceder às pessoas autonomia e poder de escolha (liberdades substantivas/oportunidades efetivas/capacitações/opções valiosas) para decidir seus destinos, “para levar o tipo de vida que elas querem levar” e “para empreender as ações e atividades que elas desejam se engajar (fazer), e ser quem elas querem ser”, permitindo-se que se convertam recursos em realizações (Salais, 2004; Robeyns, 2005, p. 95).

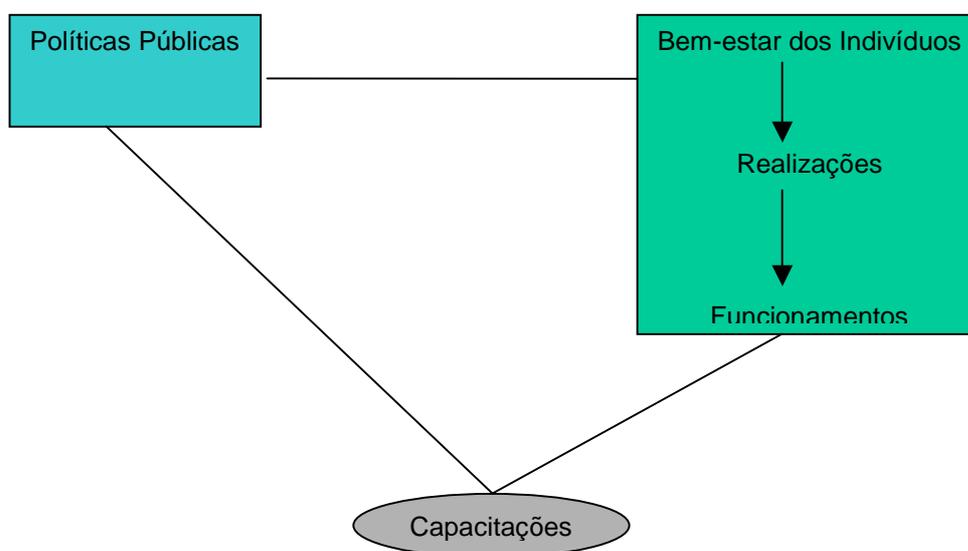
Nesse sentido, as políticas públicas passam a enfatizar a desigualdade de capacitações, sendo relevante o desenvolvimento de liberdades efetivas e capacitações para os indivíduos e não o desempenho quantitativo dessas políticas. A preocupação com resultados, que estava presente no modelo de gestão da Nova Administração Pública, ainda permanece nas políticas baseadas na Abordagem das Capacitações, entretanto, tais resultados são de natureza distinta, ou seja, não são quantitativos e sim valiosos (funcionamentos).

Com base na Fig. 1, pode-se evidenciar a diferença na mudança de foco de resultados quantitativos totais para capacitações. A principal implicação é que a ação do Estado, por meio das políticas públicas, é voltada para prover aos indivíduos os meios efetivos para que eles possam alcançar suas realizações. Dessa forma, o governo cria/amplia oportunidades ou capacitações, através das políticas públicas, para as pessoas exercerem seu poder de realização, o que gera um círculo virtuoso, uma vez que o desenvolvimento/ampliação de liberdades efetivas, e, em conseqüência, de capacitações, torna os indivíduos mais confiantes para assumir responsabilidades e atuar em caminhos valiosos, isto é, os dispendo com a habilidade para exercer papéis de agência e escolha social (Nussbaum, 2000).

As políticas públicas devem então oferecer os meios, os recursos ou as condições necessárias para que as capacitações das pessoas sejam encontradas e, em conseqüência, para que elas alcancem as suas realizações ou funcionamentos valiosos. Ou ainda, devem remover os obstáculos nas vidas dos indivíduos para que eles possam ter mais liberdade para viver o tipo de vida que eles têm razão para valorizar. Por exemplo, para que a pessoa tenha a capacitação de ser saudável,

recursos como água limpa, saneamento básico, acesso a médicos, conhecimento sobre noções de saúde, proteção de infecções e doenças devem estar presentes. Para que as pessoas tenham uma participação real na política e na vida da comunidade, elas devem ter acesso a um sistema educacional de alta qualidade. Para algumas dessas capacitações as intervenções políticas podem ser através de recursos financeiros, porém, para outras são necessários *"inputs"* mais complexos relacionados à "garantia efetiva e proteção da capacidade de pensamento, participação política, práticas sociais e culturais, estruturas sociais, instituições sociais, bens públicos, normas sociais, tradições e hábitos" (Robeyns, 2005, p. 96).

### A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES



### A Nova Administração Pública

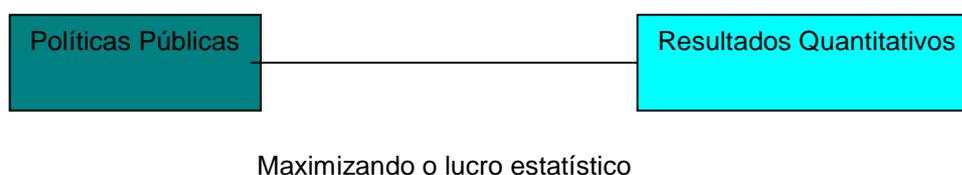


Figura 1 – Métodos para elaboração de políticas públicas: baseado na Abordagem das Capacitações e baseado no resultado

Fonte: Elaborada pela autora, adaptada de Salais (2004, p. 22).

Com políticas públicas fundamentadas nas capacitações, o modelo de governança passa a ser voltado para a justiça social, dotando os indivíduos com recursos adequados e eficientes; com direitos efetivos que ampliam a sua participação, deliberação, poder e influência, notadamente daqueles em desvantagem, como pobres, mulheres e minorias étnicas; e com serviços e benefícios centrados no melhoramento das capacitações individuais e coletivas (Salais; Villeneuve, 2005).

Em resumo, a eficiência na política pública tem que ser pensada no sentido de melhoramento das liberdades substantivas dos cidadãos e das suas capacitações e não em aspectos econômicos (Salais, 2005). Considera-se, portanto, que essa troca de prioridades (de resultados quantitativos totais para capacitações) e esse novo modelo de governança (de eficiência governamental para eficiência e equidade governamental) que a Abordagem das Capacitações propõe podem ser empregados como guias das ações públicas, visando enfrentar as novas pressões e desafios persistentes, que demandam uma nova agenda, preocupada com questões de eficiência e equidade.

## **Método**

O presente estudo caracteriza-se como qualitativo, empregando-se o estudo de casos múltiplos como estratégia de investigação. Para alcançar o objetivo proposto, a realização do estudo compreendeu uma série de procedimentos flexíveis.

Em um primeiro momento, foram delineadas a amostra da pesquisa e a unidade de análise a ser examinada. No que se refere à definição da amostra, os casos escolhidos para o desenvolvimento do estudo foram os municípios gaúchos de Tupandi, Torres e Porto Alegre, sendo empregados como critérios para a escolha desses casos o potencial para a aprendizagem (amostra intencional); questões de acesso em determinadas condições (critério de conveniência); recursos disponíveis, recepção, hospitalidade e tempo (Flick, 2004; Stake, 2000). Além disso, tais municípios foram selecionados porque, considerando a gestão 2005-2008, apresentavam evidências de preocupações voltadas para a eficiência e a equidade governamental, as quais estão relacionadas com a Abordagem das Capacitações. Portanto, a escolha desses casos se fundamentou na lógica de replicação literal (Yin, 2001), uma vez que cada caso foi selecionado para confirmar resultados previstos no início da investigação, isto é, confirmar se as políticas públicas dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre estavam sendo orientadas pela Abordagem das Capacitações.

A unidade de análise examinada foram as políticas públicas no âmbito dos três municípios gaúchos selecionados, as quais foram avaliadas a partir da perspectiva dos indivíduos envolvidos no seu processo de formulação, bem como da sociedade civil.

Na fase de obtenção das informações, a partir do arcabouço teórico foi possível desenvolver dois modelos conceituais que fundamentam as ações públicas, com as respectivas características chaves destacadas: o modelo hegemônico (Nova Administração Pública) e o modelo alternativo (Abordagem das Capacitações). Esses

modelos serviram de base para o delineamento do instrumento de pesquisa, o qual buscava levantar informações referentes a dimensões e variáveis que identificariam o modelo referente às ações públicas seguido nos municípios pesquisados. O instrumento de pesquisa foi elaborado, portanto, com 3 dimensões e 20 variáveis conforme a Fig. 2.

Ainda com relação à coleta de dados, tal instrumento de pesquisa foi aplicado através de entrevistas semi-estruturadas, realizadas no período compreendido entre setembro de 2005 e janeiro de 2006. Para fins de confiabilidade e validade da pesquisa (Stake, 2000; Yin, 2001), ou ainda, para o enriquecimento da interpretação, esse estudo também adotou a observação e a análise de documentos como fontes de evidências. Dessa forma, foram documentadas as informações contextuais, comportamentais, sociais e interpessoais através da observação durante o processo de realização das entrevistas, bem como foram analisados os documentos referentes às políticas públicas dos municípios estudados, especialmente o Plano Plurianual 2006-2009 de cada um dos municípios, o qual estabelece as metas e diretrizes gerais que orientam as ações do governo para quatro anos. Ademais, outros documentos, como monografias dos municípios, folders de projetos, planos de governo, revistas de circulação local e livros também foram analisados.

Os respondentes da pesquisa foram os principais envolvidos no processo de formulação de políticas públicas nos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre, ou seja, o prefeito, secretários municipais e líderes comunitários (comunidades de base) desses municípios, que recentemente têm participado desse processo. Assim, a escolha dos entrevistados da pesquisa também ocorreu de forma intencional, considerando que tais pessoas são essenciais para o esclarecimento do assunto investigado (Triviños, 1987). De forma específica, no caso dos secretários entrevistados em cada um dos municípios foi seguido o princípio da saturação teórica, isto é, foram escolhidos para as entrevistas aqueles indivíduos que pareciam dispor das informações desejadas pelo pesquisador, sendo que a partir dessas entrevistas foram identificados outros indivíduos para serem entrevistados até que novos entrevistados não agregassem novos dados ao estudo. Para o caso dos líderes comunitários, as próprias prefeituras, em cada um dos municípios, indicaram os nomes dos entrevistados.

Por último, os dados obtidos através das entrevistas foram analisados através da técnica descritiva-interpretativa. Segundo Barros e Lehfeld (1990), a análise descritiva-interpretativa é uma síntese sobre os dados, os quais são compreendidos conforme um todo maior, determinando-se todas as possíveis relações com o problema de pesquisa, mediante o uso dos conhecimentos teóricos, para a obtenção dos resultados. Assim, com o apoio de um arcabouço teórico conceitual, são definidos conceitos explicativos sobre o problema estudado, comprovando-se ou renovando-se uma teoria.

DIMENSÕES	VARIÁVEIS
Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura	-
Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectiva seguida nas ações públicas.</li> <li>• Prioridades da gestão.</li> <li>• Empresas privadas x empresas públicas.</li> <li>• Estado x mercado.</li> <li>• Sentido de uma boa gestão pública.</li> <li>• Participação da sociedade civil.</li> <li>• Preocupações especiais dessa gestão.</li> <li>• Modelo de gestão em uso.</li> </ul>
Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas.</li> <li>• Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas.</li> <li>• Formulação x implementação das políticas públicas.</li> <li>• Pressão por parte da sociedade civil.</li> <li>• Participação da sociedade civil.</li> <li>• Resultados esperados quando da formulação das políticas.</li> <li>• Sentido da eficiência de uma política.</li> <li>• Público alvo das políticas.</li> <li>• Sucesso x justiça da política.</li> <li>• Qualidades ou características intrínsecas de uma política.</li> <li>• Realização das intervenções políticas.</li> <li>• Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.</li> </ul>

Figura 2 – Dimensões e variáveis consideradas no roteiro de entrevistas

Fonte: Elaborada pela autora.

Empregando-se essa técnica, em primeiro lugar, para cada um dos casos estudados, as informações foram organizadas, por meio de figuras, em dimensões e variáveis, definidas no instrumento de pesquisa (verificar Fig. 2). Para a dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” foram identificadas falas dos

entrevistados ou características referentes a essa dimensão, considerando cada um dos casos analisados, já que tal dimensão não foi tratada na coleta a partir de variáveis. Para as demais dimensões, buscou-se identificar falas durante as entrevistas relacionadas às suas variáveis. Dessa maneira, mediante fragmentos de entrevistas das principais pessoas envolvidas na formulação das políticas públicas, incluindo a sociedade civil, foram destacadas as características do modelo de gestão que fundamenta as ações públicas e as características das políticas públicas baseadas nesse modelo em cada um dos municípios pesquisados (Tupandi, Torres e Porto Alegre).

Posteriormente, foram procedidas a descrição e a análise interpretativa, por dimensão, e, dentro dessa, por suas respectivas variáveis, dos conteúdos das entrevistas para cada um dos casos. Assim, com os objetivos destacados e as características identificadas em cada prefeitura, foi possível, durante a análise interpretativa, associá-los com o modelo hegemônico (Nova Administração Pública) ou com o modelo alternativo (Abordagem das Capacitações) para as ações públicas, a fim de atingir o objetivo proposto de verificar se os municípios estão contemplando outros aspectos além da eficiência na elaboração das suas políticas públicas, os quais reúnem características relacionadas com a Abordagem das Capacitações, podendo-se demonstrar, portanto, que os aspectos instrumentais da Nova Administração Pública não são o único caminho seguido nesses municípios e a Abordagem das Capacitações pode ser um instrumento alternativo para explicar o desenho das políticas públicas pelos agentes governamentais.

## **Resultados**

Em Tupandi, as características relevantes do modelo de gestão que fundamenta as suas ações públicas, evidenciadas por meio das entrevistas realizadas, dos documentos pesquisados e da observação de contexto, apontaram para um modelo de governança voltado para a eficiência e para a equidade governamental, o qual corresponde à Abordagem das Capacitações. Isso porque, no município de Tupandi, as preocupações da gestão se referem à obtenção e geração de recursos e ao crescimento econômico, mas essas preocupações não são tratadas como um objetivo em si mesmo, sendo um meio para a melhoria das condições de vida da população. Dessa maneira, em última análise, o município se preocupa em promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico.

Em suas ações públicas, foi observado que Tupandi segue uma perspectiva relacionada com a eficiência, com a eficácia, com a qualidade dos serviços públicos e com o controle de custos, porém, não se afasta de questões complexas da gestão pública e da vida política, já que integra aos aspectos técnicos o interesse público, a valorização da cidadania no compartilhamento dos processos decisórios e a condição de agência dos indivíduos. Sendo assim, não prioriza isoladamente objetivos econômico-financeiros, pois os mesmos são tratados juntamente com objetivos sociais, políticos, culturais e com a expansão das capacitações dos indivíduos e com a equidade e justiça social.

A administração pública de Tupandi absorveu algumas práticas do setor privado para ajudar a enfrentar os problemas da gestão pública, sem reduzir as suas intervenções estatais e ações governamentais a funções mínimas; ao invés disso, a prefeitura de Tupandi tem sido atuante em todas as áreas, tendo um papel central no desenvolvimento econômico e social. Também, a prefeitura descentraliza seu poder, uma vez que a população participa dos processos de tomada de decisão do setor público relacionados à gestão pública e a elaboração de novas técnicas de gestão. Em adição, para enfrentar problemas recentes, como a falta de recursos, a pobreza, o desemprego, o agravamento das desigualdades sociais, são necessárias ações mais amplas que as meramente econômicas.

Em decorrência disso, no município de Tupandi, a ação governamental não fica sujeita apenas a critérios de eficiência, pois são observados também, em seu modelo de gestão implícito, valores sociais subjacentes, a diversidade humana e a condição de agência dos indivíduos.

Com respeito às características das políticas públicas do município de Tupandi, as mesmas também demonstraram analogia com a Abordagem das Capacitações, já que foram identificados outros aspectos além da eficiência na elaboração das mesmas, tais como questões sociais, desenvolvimento, qualidade de vida, renda e realizações dos indivíduos. Os cidadãos do município são vistos como agentes ativos de mudança, como membros de uma sociedade que participam de ações políticas, econômicas e sociais e que cuidam de si mesmos, influenciam o mundo e ajudam uns aos outros. Não existe autonomia do poder público sobre a definição das políticas e nem um controle da participação popular, uma vez que todos os agentes (prefeito, secretarias e comunidade) participam do processo de formulação das políticas e a própria prefeitura incentiva essa participação.

Em complemento, foi verificado que a formulação das políticas públicas em Tupandi não é baseada somente em critérios de eficiência, mas também na justiça ou na qualidade dessas políticas, oferecendo oportunidades e condições para que as pessoas possam fazer suas escolhas efetivas no futuro, bem como proporcionando bem-estar à população e garantindo igualdade de oportunidades para as pessoas. A preocupação com resultados na formulação das políticas em Tupandi não é quantitativa e sim valiosa, pois são oferecidas oportunidades para os indivíduos alcançarem as suas realizações (funcionamentos). Dessa forma, as ações da prefeitura, por meio das políticas públicas, não são realizadas meramente através de recursos financeiros, mas, também por instrumentos mais complexos, como a educação, participação, práticas culturais e esportivas e garantias de condições de vida. Por intermédio desses instrumentos, os meios efetivos são providos para que as capacitações dos indivíduos sejam encontradas e, em consequência, as suas realizações (funcionamentos). Com isso, as pessoas se tornam mais confiantes para assumir responsabilidades e exercer papéis de agência e escolha social.

Portanto, a elaboração das políticas públicas em Tupandi não exclui questões instrumentalistas, mas, apenas integra outros valores que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos alcancem as suas realizações, tais como valores sociais, políticos, culturais e institucionais.

Já em Torres, um balneário do litoral norte do Rio Grande do Sul, foi constatado que o município segue um modelo de gestão mais direcionado para a eficiência que para a equidade governamental. Em nível de gestão, apesar de incluir em sua agenda a preocupação com o desenvolvimento integral do município e com a qualidade de vida e a inclusão social e considerar questões sociais como prioridades da gestão, recentemente, a reestruturação da administração pública local, a fim de resolver os problemas financeiros, e objetivos econômico-financeiros e institucionais-administrativos são preeminentes.

Foi observado em Torres que, atualmente, o município está introduzindo um novo modelo de gestão na prefeitura com enfoque essencialmente gerencialista e, portanto, suas ações públicas seguem princípios basicamente economicistas e tecnicistas, como o planejamento, o controle máximo de custos, a modernização administrativa e tecnológica, a eficiência e a eficácia, a transparência e a prestação de contas.

Nessa perspectiva, as mudanças na administração pública no município de Torres têm um caráter mais gerencial, sendo empregados modelos de gestão guiados pelo mercado, cujo Estado é voltado fundamentalmente para a eficiência governamental. Como reflexo, a prefeitura tem se reduzido a funções mínimas, realizando poucas intervenções estatais e atuando mais na questão da modernização administrativa. Ademais, de forma oposta ao que foi verificado em Tupandi, no município de Torres, questões fundamentalmente instrumentais, concernentes ao novo modelo de gestão que a prefeitura está implantando, são suficientes para se enfrentar os problemas recentes, como pobreza, desemprego e agravamento das desigualdades sociais.

Contudo, deve ser salientado que, em termos de gestão, o município já está incluindo alguns aspectos que ultrapassam o modelo de governança voltado apenas para a eficiência governamental (Nova Administração Pública), podendo-se citar: (a) a criação de uma cultura de participação da sociedade na gestão pública e na elaboração de novas técnicas de gestão (condição de agência dos indivíduos), o que pode diminuir a centralização do poder que se dá atualmente; (b) a observação das diferenças existentes na população, se preocupando com grupos da sociedade para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas; (c) a preocupação com a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento integral do município.

Como consequência, foi compreendido que em Torres o modelo de gestão implícito apresenta duas fases, a primeira referente à reestruturação da administração pública local, com enfoque essencialmente gerencialista, e a segunda relativa à inclusão de outros aspectos além da eficiência. Em função disso, conclui-se que o município de Torres está saindo de um modelo de gestão fundamentalmente gerencialista (Nova Administração Pública) e caminhando em direção a um modelo mais voltado para a Abordagem das Capacitações, no qual se encontra em um estágio incipiente.

Essa transição com respeito ao modelo de gestão implícito em Torres pôde ser corroborada pelas características das políticas públicas, uma vez que as mesmas foram compatíveis com a Abordagem das Capacitações. Desse modo, na elaboração das políticas públicas em Torres são inseridos outros aspectos além da eficiência, tais

como questões sociais, políticas e institucionais, desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos.

Além disso, também foi evidenciado que existe uma relação positiva entre a eficiência e a equidade da política, oferecendo oportunidades de aperfeiçoamento e condições básicas para as pessoas decidirem seus destinos. Também, todas as políticas em Torres são pensadas com o objetivo de promover a justiça social, incluindo o desenvolvimento, a qualidade de vida e a inclusão social, sendo observadas também as diferenças sociais e econômicas das pessoas. Em função disso, a expectativa que se tem quando as políticas são formuladas é alcançar resultados valiosos (funcionamentos), proporcionando recursos adequados para habilitar as pessoas a atuar em caminhos valiosos. Para alcançar esses resultados, as intervenções políticas em Torres – políticas públicas – são realizadas mediante recursos financeiros, bem como através de meios mais complexos, tais como educação, garantias de participação, práticas culturais e esportivas, garantias de condições de vida e mudanças de normas e práticas sociais. Portanto, em Torres foi reconhecido que as políticas públicas devem propiciar muito mais que renda aos indivíduos, ou seja, condições adequadas para que as suas capacitações sejam encontradas e, em decorrência, suas realizações alcançadas. Como resultado, as pessoas adquirem autonomia e poder de escolha para decidir seus destinos, permitindo-se que se convertam recursos em realizações.

Apenas uma ressalva deve ser feita quanto às políticas públicas em Torres. Mesmo com a participação da comunidade nos processos de formulação e implementação das políticas no município, ficou evidente que a autonomia sobre a definição das políticas ainda pertence à prefeitura, sendo que a população participa somente do aperfeiçoamento dessas políticas elaboradas pela prefeitura e da execução das políticas. Desse modo, a influência popular em Torres ainda está restrita a questões operacionais, principalmente pelo fato de não existir no município uma cultura de participação. Todavia, considerando que a prefeitura de Torres está procurando criar essa cultura de participação da sociedade civil nos processos decisórios do setor público, a comunidade está deixando de ser mera beneficiária passiva e se transformando em agente ativa.

Por conseguinte, em nível geral, as políticas públicas do município de Torres incorporam aspectos mais afins com a Abordagem das Capacitações, pois em sua definição considera outras dimensões relevantes além da dimensão econômica, integrando também preocupações sociais, políticas, culturais e institucionais.

Em Porto Alegre, assim como no município de Tupandi, de acordo com as características do modelo de gestão que fundamenta as suas ações públicas, foi evidenciado que o município segue um modelo de governança voltado para a eficiência e para a equidade governamental, o qual se identifica com a Abordagem das Capacitações. Em Porto Alegre, a prefeitura se preocupa em realizar objetivos referentes ao desenvolvimento humano e não apenas em termos econômicos, tais como a qualidade de vida, o bem-estar social e a justiça social. Mais relevante ainda em Porto Alegre é a conexão dos programas e ações que a prefeitura procura fazer com o esforço internacional de atingir as Metas do Milênio e a estruturação dos programas de governo em eixos, nos quais o econômico não é considerado como

uma única variável e nem a mais importante, pois abrange também o social e o ambiental.

O novo modelo de gestão que a prefeitura de Porto Alegre está implementando, a Governança Solidária Local, inclui, como em Torres, a modernização administrativa, e, dessa forma, suas ações públicas também seguem princípios de eficiência, avaliação do desempenho, mensuração dos programas por indicadores, visão estratégica, transparência, definição de objetivos e metas e responsabilidade financeira. No entanto, a complexidade da gestão pública também faz parte desse modelo de gestão, notadamente a formação de um espírito democrático e público e a participação cidadã. Conseqüentemente, as prioridades da gestão em Porto Alegre extrapolam questões econômico-financeiras e institucionais-administrativas, sendo consideradas também questões sócio-políticas, como o aprofundamento dos mecanismos de participação popular, e objetivos referentes à garantia da equidade e da inclusão social.

A prefeitura de Porto Alegre, igualmente como em Tupandi, também adotou algumas práticas das empresas privadas como ferramentas para superar os problemas da administração pública, mas o novo modelo de gestão aponta em sentido contrário ao Estado Mínimo, pois suas funções não são eliminadas e nem os seus compromissos sociais são negligenciados. Pelo contrário, a prefeitura de Porto Alegre tem atuado em várias áreas, atentando para os que mais precisam e para a educação e saúde. Somando-se a isso, a prefeitura também não mantém a centralização do poder, uma vez que em Porto Alegre existe um histórico de movimentos sociais e de democracia participativa, ou seja, de agência dos indivíduos, isto é, a população participa do processo de gestão e da elaboração de novas técnicas de gestão por intermédio da Governança Solidária Local.

Em Porto Alegre, da mesma maneira que em Tupandi, foi constatado que a Nova Administração Pública é limitada para o enfrentamento de problemas atuais, sendo necessário para atacá-los, de um lado, a modernização administrativa e o uso de ferramentas gerenciais, e, de outro lado, o aprofundamento das relações entre o Estado e a sociedade e sua participação na gestão e na elaboração de políticas públicas.

Assim, a ação governamental em Porto Alegre não está submetida somente à critérios de eficiência, pois aos aspectos técnicos são integrados outros valores sociais subjacentes, sendo consideradas também as diferenças existentes na população para o melhoramento da sua qualidade de vida e, sobretudo, a condição de agência dos indivíduos.

No que tange as características das políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Porto Alegre, as mesmas também puderam ser relacionadas com a Abordagem das Capacitações. Isso porque, a elaboração das suas políticas públicas contempla outros aspectos além da eficiência, podendo ser citados questões culturais e políticas, bem como o bem-estar ou as realizações dos indivíduos. Além disso, a população participa dos processos de decisão do setor público, relacionados à formulação e à implementação das políticas públicas e, como a arquitetura da Governança Solidária Local envolve e estimula essa participação e o protagonismo da população, não há autonomia da prefeitura sobre

esses processos e nem um controle da participação popular. Os cidadãos do município são, portanto, agentes ativos de mudança, parceiros da cidade, responsáveis pela mesma, que participam das suas decisões e fazem por si, influenciam o mundo e ajudam uns aos outros.

Em Porto Alegre, também foi observado que o mais importante na formulação das políticas é a qualidade das mesmas, ou seja, é ampliar as liberdades efetivas das pessoas, garantir seus direitos e incluí-las socialmente. Em função disso, os resultados que o município busca alcançar quando formula as políticas são complexos (valiosos), proporcionando oportunidades relevantes, tais como cidadania, saúde, enriquecimento, conhecimento, emoção e participação, para que os indivíduos alcancem as suas realizações. Esses resultados em Porto Alegre são buscados com intervenções através de recursos financeiros e por meio de instrumentos mais complexos, como por exemplo, práticas sociais e culturais, participação política, condições de saúde, prevenção, educação e instituições sociais, compreendendo, assim, que as políticas públicas devem proporcionar à população "*inputs*" mais complexos além de recursos financeiros, devendo prover aos indivíduos os meios efetivos para que as suas capacitações sejam encontradas e para que eles possam alcançar, em consequência, suas realizações.

Com efeito, a elaboração das políticas públicas no município de Porto Alegre não exclui preocupações econômicas, mas, integra outros valores que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos alcancem seus projetos de vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, todos os municípios pesquisados estão incluindo outros aspectos além da eficiência na elaboração de suas políticas públicas, os quais reúnem características relacionadas com a Abordagem das Capacitações. Diante dessa constatação, conclui-se que as políticas públicas dos três municípios analisados estão sendo orientadas pela Abordagem das Capacitações e, dessa forma, esse paradigma pode ser um instrumento alternativo para explicar o desenho das políticas públicas pelos agentes governamentais.

No caso de Torres, o fato das suas políticas públicas já apresentar características compatíveis com a Abordagem das Capacitações, ou seja, já incorporar a mudança de prioridades na definição de suas políticas, incluindo outros aspectos além da eficiência, justifica a evolução do modelo de gestão implícito para a Abordagem das Capacitações, uma vez que foi verificado que o modelo de gestão implícito estaria saindo de um modelo semelhante à Nova Administração Pública e partindo para um modelo análogo à Abordagem das Capacitações. Isso confirma que, um modelo de gestão baseado também na Abordagem das Capacitações seria mais apropriado para ser seguido pelas ações públicas de Torres, pois representa melhor as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e também com a equidade.

Nesse sentido, esse artigo buscou contribuir para a discussão sobre o processo de transformação do Estado, demonstrando que o paradigma subjacente à reforma do Estado dos anos oitenta não atende mais as exigências do cenário atual, pois se requer uma atuação mais ampla do governo, não apenas voltada para a eficiência, mas, sobretudo, para a equidade, a justiça social, o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico. Em função disso, foi empregada a Abordagem das Capacitações como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações públicas, uma vez que o mesmo é mais compatível com os desafios que o Estado tem que enfrentar atualmente, relacionados com a eficiência e com a equidade governamental. Assim, a Abordagem das Capacitações não exclui aspectos instrumentalistas, mas abrange, além disso, outros valores que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos alcancem as suas realizações, inspirando, desse modo, avanços no desenvolvimento de políticas públicas preocupadas não somente com o desempenho quantitativo.

---

## **The capability approach: an alternative model to public actions**

### **ABSTRACT**

This paper uses the Capability Approach developed by Amartya Sen (2000) as an alternative model to study the efficiency and equality of recent governmental actions. The main objective is to analyze the public policies of some municipalities located in Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Torres e Tupandi) verifying if such policies have been oriented by the Capability Approach. The methodological strategy is based on the case studies and the collected data are analyzed by descriptive-interpretative approach. The results suggest these municipalities have used other aspects besides the efficiency in the public choice process which assembles some characteristics related with Capability Approach. Then, it's showed that instrumental aspects of the New Public Management are not the only way followed by these municipalities and the Capability Approach can be an alternative tool to explain the public policies formulated by the governmental agents.

**Keywords:** Capability Approach, New Public Management, public policies, efficiency, equality.

---

## REFERÊNCIAS

- ALKIRE, S. The Capability Approach as a Development Paradigm? In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE CAPABILITY APPROACH, 2003, Pavia. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 03 de jan. 2003.
- ANDRADE, J. A.; USSAN, J. L. M.; KLERING, L. R. A avaliação de políticas públicas em análise: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2001, Campinas. XXV EnANPAD, Campinas: Anpad, 2001.
- BARROS, A. J. P. de; LEHFELD, N. A. S. Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
- COMIM, F.; BAGOLIN, I. P. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 467-490, 2002.
- DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 2, p. 5-21, 1996.
- FERLIE, E. et al. *A Nova Administração Pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999.
- FLEURY, S. Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.
- Flick, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- GAMBOA, L. F.; CORTÉS, D. Una discusión en torno al concepto de bienestar. Bogotá: Universidad del Rosario, 1999. Série Documentos: Borradores de Investigación. Disponível em: <http://www.geocities.com/wallstreet/floor/9680/nobel.htm>. Acesso em: 10 de dez. 2002.
- GUIMARÃES, T. A. A Nova Administração Pública e a Abordagem da Competência. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2000, Florianópolis. XXIV EnANPAD, Florianópolis: Anpad, 2000.
- JENSEN, H. E. Amartya Sen as a smithesquely worldly philosopher: or who needs Sen when we have Smith. In: CONFERENCE ON JUSTICE AND POVERTY: examining Sen's Capability Approach, 2001, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas de administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.
- KLIKSBERG, B. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do terceiro milênio. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 119-151, 2001.
- MENDES; V. L. P. S; TEIXEIRA, F, L, C. O Novo Gerencialismo e os desafios para a administração pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2000, Florianópolis. XXIV EnANPAD, Florianópolis: Anpad, 2000.
- NUSSBAUM, M. C. *Women and human development: the capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1998.

- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2001, Campinas. XXV EnANPAD, Campinas: Anpad, 2001.
- PAES DE PAULA, A. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Campinas. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. In: Encontro Anual da Anpad, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanpad, 2007.
- RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <http://www.undp.org>. Acesso em: 06 de jan. 2003.
- ROBEYNS, I. Sen's capability approach and gender inequality. In: CONFERENCE ON PROMOTING WOMEN'S CAPABILITIES: examining Nussbaum's Capabilities Approach, 2002, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- ROBEYNS, I. The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, v. 06, n. 01, p. 93-114, 2005.
- SALAI, R. Incorporating the Capability Approach into social and employment policies. In: SALAI, R.; VILLENEUVE, R. (Eds.). *Europe and the politics of capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Disponível em: <http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap>. Acesso em 05 de dez. 2004.
- SALAI, R. Social Europe and the Capability Approach. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE CAPABILITY APPROACH: enhancing human security, 2004, Pavia. 4th International Conference on the Capability Approach, Pavia: Conference on Capability Approach, 2004.
- SALAI, R.; VILLENEUVE, R. Introduction. In: SALAI, R.; VILLENEUVE, R. (Eds.). *Europe and the politics of capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Disponível em: <http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap>. Acesso em 05 de dez. 2004.
- SANTOS FILHO, N. G. dos. O projeto polícia cidadã: aplicação dos conceitos de administração pública gerencial no nível microorganizacional da segurança pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2001, Campinas. XXV EnANPAD, Campinas: Anpad, 2001.
- SCHISCHKA, J. The capabilities approach as a metric for economic development. In: CONFERENCE ON PROMOTING WOMEN'S CAPABILITIES: examining Nussbaum's Capabilities Approach, 2002, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- SEN, A. K. Capacidad y bienestar. In: NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. K. (orgs). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SEN, A. K. *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North Holland, 1985a.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. K. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEN, A. K. Development: which way now? *The Economic Journal*, Great Britain, v. 93, n. 372, p. 745-762, dez. 1983.

SEN, A. K. The standard of living: lecture I, concepts and critiques. In: SEN, A. K. *The standard of living: The Tanner lectures*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985b.

SEN, A. K. The standard of living: lecture II, lives and capabilities. In: SEN, A. K. *The standard of living: The Tanner lectures*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985c.

SEN, A. K.; FOSTER, J. *On economic inequality*. New York: Oxford University Press, 1997.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2000.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.