

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Melody de Campos Soares Porsse**

**A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO COMO UM MODELO  
ALTERNATIVO À NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA AS  
AÇÕES ESTATAIS: UM ESTUDO DE CASO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DE TUPANDI, TORRES  
E PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre**

**2006**

Melody de Campos Soares Porsse

**A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO COMO UM MODELO  
ALTERNATIVO À NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA AS  
AÇÕES ESTATAIS: UM ESTUDO DE CASO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DE TUPANDI, TORRES  
E PORTO ALEGRE**

**Tese de Doutorado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutor em  
Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering**

**Porto Alegre**

**2006**

Às minhas irmãs, Cynthia, Cassiana e Natália, e ao meu marido Alexandre com muito amor e carinho.

## AGRADECIMENTOS

Durante o meu processo de doutoramento e de elaboração dessa tese, algumas pessoas estiveram presentes e foram essenciais para a conclusão de mais uma etapa importante na minha vida. Por isso, agradeço a minha família, principalmente a minha mãe e ao meu pai, pelo apoio e compreensão da ausência. Agradeço as minhas irmãs pela alegria, pela luz e pelo amor e carinho. Em especial, agradeço ao meu querido marido Alexandre, que acompanhou esse processo mais de perto, sendo um parceiro absoluto, me ajudando e me dando serenidade nos momentos difíceis. Sem você ao meu lado, sem a sua compreensão e sua paciência, essa caminhada não seria possível.

Agradeço também aos meus colegas de curso, Rita de Cássia de Faria Pereira, Carlo Bellini e João Batista Diniz Leite, que compartilharam tantos momentos comigo, inclusive os mais difíceis, e se tornaram meus amigos. À Rita, minha irmã do coração, pela amizade, pela alegria, pela força, pela ajuda direta nos trabalhos do doutorado, na tese e na minha vida profissional, pelas sugestões e pelas conversas. Ao Carlo, pela amizade, pelas críticas e pelos telefonemas em boa hora. Ao João, pelas palavras de incentivo, pelo apoio e contribuições nos trabalhos do doutorado, na tese e na minha vida profissional e pela amizade.

Agradeço a minha amiga Ana Paula Granzotto de Oliveira pela amizade incondicional, pelas palavras de afeto, pelos telefonemas diários de apoio, pelo empréstimo do gravador e por oferecer ajuda mesmo num período decisivo da sua vida.

Agradeço ao Prof. Dr. Flávio Comim pela colaboração dada em relação à Abordagem da Capacitação desde a elaboração do meu ensaio teórico, através das indicações de bibliografias, das discussões da teoria e das sugestões a respeito do tema a ser pesquisado, o que foi essencial para a minha compreensão da abordagem, para o amadurecimento e direcionamento do tema da minha tese.

Agradeço ao meu orientador Luis Roque Klering pelo apoio em momentos decisivos e pela confiança depositada em mim. Sou grata à minha colega Claire Gomes dos Santos pelas

sugestões referentes ao método da pesquisa. Agradeço também a Jaciane Cristina Costa pelas indicações de materiais.

Por fim, agradeço as pessoas que colaboraram para que algumas entrevistas com os gestores públicos fossem realizadas, bem como algumas informações fossem coletadas: Liane Noeli Schoffen em Tupandi; Dorivaldo, Edinéia Pallú, Sirlei Haas e Professor Luis Guadagnin em Torres; Júlio Pujol, Jandira Feijó e Cristiane em Porto Alegre.

## RESUMO

Esta tese tem o objetivo de evidenciar a troca de prioridades na formulação de políticas públicas imposta pelas novas pressões e desafios sofridos pelo Estado, bem como pelas demandas e expectativas por parte da sociedade civil concernentes a uma agenda política voltada para questões de justiça, equidade e gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos. Essa investigação fundamenta-se na limitação da abordagem que está na base do processo de reforma seguido pelo Estado a partir da década de oitenta. Conforme o paradigma subjacente (Nova Administração Pública), no processo de reforma, as ações governamentais e, portanto, a definição de políticas públicas, se reduzem a fins utilitários, focados na renda e na obtenção da maximização de resultados quantitativos. No entanto, o novo cenário exige uma ampla demanda por respostas estatais, cujas ações, através das políticas públicas, não podem ser voltadas apenas para a eficiência, mas, também para a equidade governamental. Dessa forma, torna-se necessário avançar em direção a um modelo que fundamente as ações estatais – elaboração e implementação de políticas públicas – que considere outras dimensões relevantes além da dimensão econômica. Para tanto, apresenta-se a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade. Assim, empregando o estudo de casos múltiplos e a técnica qualitativa de análise descritiva-interpretativa, foi verificado se as políticas públicas dos municípios estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública. Como resultado, foi constatado que, de modo geral, todos os municípios pesquisados estão incluindo outros aspectos além da eficiência na elaboração de suas políticas públicas e, portanto, estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública. Diante dessa constatação e dadas as limitações referentes ao modelo da Nova Administração Pública observadas nos casos de Tupandi e de Porto Alegre com respeito ao modelo de gestão implícito e da insuficiência do foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas para tratar problemas atuais verificada em todos os casos, conclui-se que as políticas públicas dos três municípios analisados estão seguindo uma intuição da Abordagem da Capacitação e, dessa forma, esse paradigma proposto representa melhor as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade, servindo, assim, como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações estatais.

Palavras-chave: Nova Administração Pública, Abordagem da Capacitação, eficiência, equidade.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the change of priorities in the design of public policies imposed by the new pressures and challenges suffered by the State, and by the demands and expectations of the civil society by justice, equality and public spending for citizen's needs. This investigation is based in the limitation of approach that is in the basis of the State reform process starting from the eighty decade. In accordance with this paradigm (New Public Management), in the reform process, the government actions and the design of public policies are reduced to utilitarian objectives focused in the income and in the maximization of quantitative outcomes. However, the new context requires a wide demand for state answers, whose actions through the public policies they cannot just be related to efficiency, but also for the governmental equality. Then, it's needful to move forward towards a model that bases the state actions – elaboration and implementation of public policies – that considers other dimensions besides the economical dimension. Therefore, the Capability Approach is presented as an alternative model for more recent governmental actions, concerned with the efficiency and the equality. Using the multiple cases study and the descriptive-interpretative analysis qualitative technique, it was verified if the municipalities public policies are incorporating characteristics more related with the Capability Approach, in comparison with more instrumental aspects, as the New Public Management Model suggests. As result, it was verified that, in general, all of the researched municipalities are including other aspects besides the efficiency in the public policies elaboration and, therefore, they are incorporating characteristics more related with the Capability Approach, in comparison with more instrumental aspects, as the New Public Management suggests. In accordance with this verification and given the New Public Management model limitations observed in the Tupandi and Porto Alegre cases about implicit management model and the inadequate focus in managerial aspects in the policies development to treat current problems verified in every cases, then the three municipalities public policies analyzed are following an Capability Approach intuition. Therefore, that proposed paradigm represents the current governmental actions better, concerned with the efficiency and the equality, and serves as an alternative model to the New Public Management for state actions.

Key words: New Public Management, Capability Approach, efficiency, equality.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelos da Nova Administração Pública.....	40
Figura 2 – Principais características da Abordagem da Capacitação .....	67
Figura 3 – Lista de capacitações funcionais humanas centrais .....	69
Figura 4 – Liberdades instrumentais .....	73
Figura 5 – O modelo da Abordagem da Capacitação.....	78
Figura 6 – Métodos para elaboração de políticas públicas: baseado no resultado e baseado na Abordagem da Capacitação .....	83
Figura 7 – Comparando características chaves dos modelos que fundamentam as ações públicas: a Nova Administração Pública e a Abordagem da Capacitação .....	85
Figura 8 – Características das políticas públicas baseadas no modelo da Nova Administração Pública e na abordagem da capacitação .....	87
Figura 9 – Desenho da pesquisa .....	90
Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas .....	100
Figura 11 – Dimensões e variáveis consideradas para a organização dos dados coletados ...	112
Figura 12 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura.....	119
Figura 13 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: perspectiva seguida nas ações públicas .....	123
Figura 14 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: prioridades da gestão .....	125
Figura 15 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: empresas privadas x empresas públicas .....	126
Figura 16 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: Estado x mercado .....	128
Figura 17 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: sentido de uma boa gestão pública .....	130
Figura 18 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: participação da sociedade civil.....	131
Figura 19 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: preocupações especiais dessa gestão .....	132



Figura 20 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: modelo de gestão em uso .....	134
Figura 21 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas .....	136
Figura 22 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas .....	139
Figura 23 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: formulação x implementação das políticas públicas .....	141
Figura 24 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: pressão por parte da sociedade civil.....	142
Figura 25 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: participação da sociedade civil.....	145
Figura 26 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: resultados esperados quando da formulação das políticas .....	147
Figura 27 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sentido da eficiência de uma política .....	149
Figura 28 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: público alvo das políticas .....	150
Figura 29 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sucesso x justiça da política .....	152
Figura 30 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: qualidade ou características intrínsecas das políticas.....	153
Figura 31 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: realização das intervenções políticas .....	155
Figura 32 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.....	157
Figura 33 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura .....	165
Figura 34 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: perspectiva seguida nas ações públicas .....	168
Figura 35 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: prioridades da gestão .....	169
Figura 36 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: empresas privadas x empresas públicas .....	170
Figura 37 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: Estado x mercado .....	172
Figura 38 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: sentido de uma boa gestão pública .....	173
Figura 39 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: participação da sociedade civil.....	175

Figura 40 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: preocupações especiais dessa gestão .....	176
Figura 41 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: modelo de gestão em uso .....	177
Figura 42 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas .....	179
Figura 43 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas .....	181
Figura 44 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: formulação x implementação das políticas públicas .....	184
Figura 45 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: pressão por parte da sociedade civil.....	185
Figura 46 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: participação da sociedade civil.....	187
Figura 47 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: resultados esperados quando da formulação das políticas .....	189
Figura 48 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sentido da eficiência de uma política .....	190
Figura 49 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: público alvo das políticas .....	192
Figura 50 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sucesso x justiça da política .....	194
Figura 51 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: qualidade ou características intrínsecas das políticas.....	195
Figura 52 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: realização das intervenções políticas .....	197
Figura 53 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.....	199
Figura 54 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura.....	207
Figura 55 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: perspectiva seguida nas ações públicas .....	209
Figura 56 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: prioridades da gestão .....	212
Figura 57 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: empresas privadas x empresas públicas .....	213
Figura 58 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: Estado x mercado .....	214
Figura 59 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: sentido de uma boa gestão pública .....	216

Figura 60 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: participação da sociedade civil.....	217
Figura 61 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: preocupações especiais dessa gestão.....	218
Figura 62 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: modelo de gestão em uso.....	219
Figura 63 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas.....	221
Figura 64 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas.....	224
Figura 65 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: formulação x implementação das políticas públicas.....	226
Figura 66 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: pressão por parte da sociedade civil.....	228
Figura 67 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: participação da sociedade civil.....	231
Figura 68 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: resultados esperados quando da formulação das políticas.....	233
Figura 69 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sentido da eficiência de uma política.....	236
Figura 70 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: público alvo das políticas.....	238
Figura 71 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sucesso x justiça da política.....	240
Figura 72 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: qualidade ou características intrínsecas das políticas.....	241
Figura 73 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: realização das intervenções políticas.....	243
Figura 74 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.....	245
Figura 75 – Objetivos , preocupações e perspectivas das prefeituras.....	251
Figura 76 – Modelo de gestão.....	253
Figura 77 – Políticas públicas.....	260

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	20
1.2 OBJETIVOS .....	24
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>24</b>
1.3 SELEÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO .....	25
1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	26
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>27</b>
2.1 ORIENTAÇÕES TEÓRICAS DA REFORMA DO ESTADO .....	27
<b>2.1.1 A teoria da escolha racional</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1.2 A teoria da escolha pública</b> .....	<b>31</b>
<b>2.1.3 A teoria neo-institucional</b> .....	<b>32</b>
2.2 PARADIGMA DA REFORMA DO ESTADO: A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	34
<b>2.2.1 A Nova Administração Pública britânica</b> .....	<b>35</b>
<b>2.2.2 O movimento norte-americano “reinventando o governo”</b> .....	<b>42</b>
<b>2.2.3 A reforma gerencial do Estado brasileiro</b> .....	<b>47</b>
2.3 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM PARADIGMA LIMITADO PARA AS AÇÕES ESTATAIS .....	50
2.4 A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO: UM PARADIGMA ALTERNATIVO PARA AS AÇÕES ESTATAIS .....	51
<b>2.4.1 Abordagens tradicionais do bem-estar</b> .....	<b>52</b>
2.4.1.1 Utilitarismo .....	52
2.4.1.2 Mercadoria e opulência .....	55
2.4.1.3 A teoria da justiça de John Rawls.....	57
<b>2.4.2 A Abordagem da Capacitação: uma perspectiva alternativa</b> .....	<b>60</b>
2.4.2.1 Bem-estar, aspecto de agência e liberdade .....	63
2.4.2.2 Principais características da Abordagem da Capacitação.....	66
2.4.2.3 Capacitações funcionais humanas centrais.....	68

2.4.3 A teoria do desenvolvimento de Sen .....	71
2.4.4 A Abordagem da Capacitação como um “ <i>framework</i> ” .....	76
2.4.5 Implicações políticas da mudança de foco para as capacitações.....	81
2.4.6 As características chaves dos modelos que fundamentam as ações públicas e das políticas públicas baseadas nesses modelos .....	84
<b>3 MÉTODO DA PESQUISA .....</b>	<b>89</b>
3.1 DESENHO DA PESQUISA.....	89
3.2 ESTUDO DE CASO .....	91
3.3 UNIDADE DE ANÁLISE .....	93
3.4 SELEÇÃO DOS CASOS .....	94
3.5 SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS .....	96
3.6 INSTRUMENTO DE PESQUISA .....	98
3.7 VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA .....	106
3.8 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE COLETA DE DADOS .....	107
3.9 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	109
<b>4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....</b>	<b>114</b>
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA DO MUNICÍPIO DE TUPANDI ...	114
<b>4.1.1 Caracterização do município.....</b>	<b>115</b>
4.1.1.1 Breve histórico.....	115
4.1.1.2 Localização .....	116
4.1.1.3 Indicadores socioeconômicos .....	117
<b>4.1.2 Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Tupandi .....</b>	<b>118</b>
<b>4.1.3 Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Tupandi .....</b>	<b>122</b>
4.1.3.1 Perspectiva seguida nas ações públicas .....	122
4.1.3.2 Prioridades da gestão .....	124
4.1.3.3 Empresas privadas x empresas públicas .....	126
4.1.3.4 Estado x mercado .....	127
4.1.3.5 Sentido de uma boa gestão pública .....	129
4.1.3.6 Participação da sociedade civil.....	131
4.1.3.7 Preocupações especiais dessa gestão.....	132
4.1.3.8 Modelo de gestão em uso .....	133
<b>4.1.4 Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Tupandi.....</b>	<b>135</b>
4.1.4.1 Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas.....	135

4.1.4.2 Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas.....	139
4.1.4.3 Formulação x implementação das políticas públicas .....	140
4.1.4.4 Pressão por parte da sociedade civil.....	142
4.1.4.5 Participação da sociedade civil.....	144
4.1.4.6 Resultados esperados quando da formulação das políticas .....	146
4.1.4.7 Sentido da eficiência de uma política.....	148
4.1.4.8 Público alvo das políticas .....	149
4.1.4.9 Sucesso x justiça da política.....	151
4.1.4.10 Qualidades ou características intrínsecas de uma política.....	153
4.1.4.11 Realização das intervenções políticas.....	155
4.1.4.12 Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.....	157
<b>4.1.5 Identificação do modelo para as ações estatais em Tupandi .....</b>	<b>158</b>
<b>4.2 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA DO MUNICÍPIO DE TORRES .....</b>	<b>161</b>
<b>4.2.1 Caracterização do município.....</b>	<b>162</b>
4.2.1.1 Breve histórico.....	162
4.2.1.2 Localização.....	163
4.2.1.3 Indicadores socioeconômicos .....	164
<b>4.2.2 Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Torres.....</b>	<b>165</b>
<b>4.2.3 Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Torres .....</b>	<b>167</b>
4.2.3.1 Perspectiva seguida nas ações públicas.....	167
4.2.3.2 Prioridades da gestão .....	168
4.2.3.3 Empresas privadas x empresas públicas.....	170
4.2.3.4 Estado x Mercado .....	171
4.2.3.5 Sentido de uma boa gestão pública .....	173
4.2.3.6 Participação da sociedade civil.....	174
4.2.3.7 Preocupações especiais dessa gestão.....	175
4.2.3.8 Modelo de gestão em uso .....	176
<b>4.2.4 Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Torres .....</b>	<b>177</b>
4.2.4.1 Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas.....	178
4.2.4.2 Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas.....	180
4.2.4.3 Formulação x implementação das políticas públicas .....	183
4.2.4.4 Pressão por parte da sociedade civil.....	184

4.2.4.5 Participação da sociedade civil.....	187
4.2.4.6 Resultados esperados quando da formulação das políticas .....	188
4.2.4.7 Sentido da eficiência de uma política.....	190
4.2.4.8 Público alvo das políticas .....	191
4.2.4.9 Sucesso x justiça da política .....	193
4.2.4.10 Qualidades ou características intrínsecas de uma política.....	195
4.2.4.11 Realização das intervenções políticas.....	196
4.2.4.12 Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.....	198
<b>4.2.5 Identificação do modelo para as ações estatais em Torres .....</b>	<b>200</b>
<b>4.3 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE .....</b>	<b>204</b>
<b>4.3.1 Caracterização do município.....</b>	<b>205</b>
4.3.1.1 Breve histórico.....	205
4.3.1.2 Localização.....	206
4.3.1.3 Indicadores socioeconômicos .....	206
<b>4.3.2 Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Porto Alegre .....</b>	<b>207</b>
<b>4.3.3 Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Porto Alegre.....</b>	<b>208</b>
4.3.3.1 Perspectiva seguida nas ações públicas .....	209
4.3.3.2 Prioridades da gestão .....	211
4.3.3.3 Empresas privadas x empresas públicas .....	212
4.3.3.4 Estado x Mercado .....	214
4.3.3.5 Sentido de uma boa gestão pública .....	215
4.3.3.6 Participação da sociedade civil.....	216
4.3.3.7 Preocupações especiais dessa gestão.....	218
4.3.3.8 Modelo de gestão em uso .....	219
<b>4.3.4 Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Porto Alegre.....</b>	<b>220</b>
4.3.4.1 Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas.....	221
4.3.4.2 Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas.....	223
4.3.4.3 Formulação x implementação das políticas públicas .....	225
4.3.4.4 Pressão por parte da sociedade civil.....	228
4.3.4.5 Participação da sociedade civil.....	230
4.3.4.6 Resultados esperados quando da formulação das políticas .....	233
4.3.4.7 Sentido da eficiência de uma política.....	235

4.3.4.8 Público alvo das políticas .....	237
4.3.4.9 Sucesso x justiça da política .....	239
4.3.4.10 Qualidades ou características intrínsecas de uma política.....	240
4.3.4.11 Realização das intervenções políticas.....	242
4.3.4.12 Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas.....	245
<b>4.3.5 Identificação do modelo para as ações estatais em Porto Alegre .....</b>	<b>247</b>
<b>4.4 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA CONJUNTA DOS MUNICÍPIOS ..</b>	<b>250</b>
<b>4.4.1 Objetivos, preocupações e perspectivas das prefeituras .....</b>	<b>250</b>
<b>4.4.2 Modelo de gestão.....</b>	<b>252</b>
<b>4.4.3 Políticas públicas .....</b>	<b>258</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>266</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>275</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA O PREFEITO .....</b>	<b>287</b>
A1 – OBJETIVOS, PREOCUPAÇÕES E PERSPECTIVAS DA PREFEITURA.....	287
A2 – MODELO DE GESTÃO IMPLÍCITO.....	287
<b>A2.1: Variável perspectiva seguida nas ações públicas.....</b>	<b>287</b>
<b>A2.2: Variável prioridades da gestão.....</b>	<b>288</b>
<b>A2.3: Variável empresas privadas x empresas públicas .....</b>	<b>289</b>
<b>A2.4: Variável Estado x mercado.....</b>	<b>289</b>
<b>A2.5: Variável sentido de uma boa gestão pública .....</b>	<b>289</b>
<b>A2.6: Variável participação da sociedade civil .....</b>	<b>290</b>
<b>A2.7: Variável preocupações especiais dessa gestão .....</b>	<b>290</b>
<b>A2.8: Variável modelo de gestão em uso .....</b>	<b>290</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS SECRETÁRIOS DO MUNICÍPIO .....</b>	<b>291</b>
B1 – POLÍTICAS PÚBLICAS.....	291
<b>B1.1: Variável preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas.....</b>	<b>291</b>
<b>B1.2: Variável foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas .....</b>	<b>291</b>
<b>B1.3: Variável formulação x implementação das políticas públicas.....</b>	<b>292</b>
<b>B1.4: Variável pressão por parte da sociedade civil.....</b>	<b>292</b>
<b>B1.5: Variável participação da sociedade civil .....</b>	<b>292</b>
<b>B1.6: Variável resultados esperados quando da formulação das políticas .....</b>	<b>293</b>
<b>B1.7: Variável sentido da eficiência de uma política.....</b>	<b>293</b>
<b>B1.8: Variável público alvo das políticas.....</b>	<b>293</b>



<b>B1.9: Variável sucesso x justiça da política</b> .....	293
<b>B1.10: Variável qualidade ou características intrínsecas de uma política</b> .....	294
<b>B1.11: Variável realização das intervenções políticas</b> .....	295
<b>B1.12: Variável aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas</b> .....	295
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA A SOCIEDADE CIVIL</b> .....	296
C1 – OBJETIVOS, PREOCUPAÇÕES E PERSPECTIVAS DA PREFEITURA.....	296
C2 – MODELO DE GESTÃO IMPLÍCITO .....	296
<b>C2.1: Variável perspectiva seguida nas ações públicas</b> .....	296
<b>C2.2: Variável prioridades da gestão</b> .....	297
<b>C2.3: Variável Estado x mercado</b> .....	298
<b>C2.4: Variável sentido de uma boa gestão pública</b> .....	298
<b>C2.5: Variável participação da sociedade civil</b> .....	298
<b>C2.6: Variável preocupações especiais dessa gestão</b> .....	299
C3 – POLÍTICAS PÚBLICAS.....	299
<b>C3.1: Variável preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas</b> .....	299
<b>C3.2: Variável pressão por parte da sociedade civil</b> .....	300
<b>C3.3: Variável participação da sociedade civil</b> .....	300
<b>C3.4: Variável sentido da eficiência de uma política</b> .....	300
<b>C3.5: Variável público alvo das políticas</b> .....	300
<b>C3.6: Variável qualidades ou características intrínsecas de uma política</b> .....	301
<b>C3.7: Variável realização das intervenções políticas</b> .....	302
<b>C3.8: Variável aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas</b> .....	302
<b>APÊNDICE D – INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS</b> .....	303
D1 – TUPANDI.....	303
D2 – TORRES.....	303
D3 – PORTO ALEGRE .....	304
<b>APÊNDICE E – IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS</b> .....	305
E1 – ENTREVISTADOS EM TUPANDI .....	305
E2 – ENTREVISTADOS EM TORRES.....	305
E3 – ENTREVISTADOS EM PORTO ALEGRE .....	306

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, desafios impostos por acontecimentos na economia global têm gerado novos papéis para o Estado, o qual vem sendo submetido a um processo de reforma para cumprir estes novos papéis (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997; PIMENTA, 1998).

Em uma perspectiva histórica, mudanças geopolíticas na primeira metade do século passado (Revolução Russa, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial) exigiram um papel mais intervencionista para o Estado, ocorrendo uma grande expansão do Estado do Bem-Estar nas economias industrializadas, bem como a adoção de estratégias de desenvolvimento dominadas pelo Estado nos países em desenvolvimento.

Nos países industrializados, os papéis executados pelos governos incluíam não somente a provisão de infra-estrutura e bens públicos tradicionais à população (saúde, educação, direitos de propriedade, estradas), mas também a provisão de benefícios de bem-estar, na forma de transferências e subsídios (pensões e seguros contra o desemprego), para a população que sofria privação, particularmente de renda. Além disso, as instituições públicas passaram a desempenhar funções da iniciativa privada, através da regulamentação governamental da indústria, operação governamental da indústria e tributação da renda excedente gerada pelo setor privado (OSER; BLANCHFIELD, 1983; VERSCHOORE FILHO, 2000; SOARES, 1997).

Em contrapartida, esse padrão intervencionista das economias industrializadas foi adotado pelos países em desenvolvimento como estratégia de desenvolvimento. Enfatizando os fracassos dos mercados e do capitalismo gerados pela Grande Depressão, e baseando-se no papel ativista dos governos industrializados, o mundo em desenvolvimento passou a acreditar na idéia de um desenvolvimento econômico dominado pelo Estado. Através de um planejamento centralizado, intervenções para corrigir as imperfeições do mercado, controle da economia (administração dos preços, taxa de câmbio, mercados financeiros, regulamentação do trabalho), mobilização de recursos e pessoas, industrialização baseada na substituição de

importações, e nacionalismo econômico, o governo promoveria um crescimento econômico rápido e a distribuição de riqueza de forma mais eficiente, erradicando a injustiça social (KLIKSBERG, 1997; RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997).

Seguindo esta tendência de expansão dos gastos sociais e de desenvolvimento gerado pelo Estado, configurou-se na década de oitenta um quadro de desequilíbrio tanto nas economias industrializadas como nos países em desenvolvimento, uma vez que os mesmos não conseguiam sustentar os altos gastos públicos gerados para a realização de novas funções e expansão das existentes, bem como o custo de planejamento e implementação integral do desenvolvimento. Diante disso, passou-se a questionar a real eficácia das funções interventoras das instituições públicas, iniciando-se, assim, um novo processo de reforma do Estado para o enfrentamento da crise do Estado do Bem-Estar. Foram adotadas então estratégias de mercado para o desenvolvimento, nas quais o Estado se distanciava, sendo reduzida a sua expressão para um nível mínimo, por meio da privatização e eliminação de funções (KLIKSBERG, 1997, 2001; VERSCHOORE FILHO, 2000).

Além dos fatores econômicos, outros avanços significativos nos últimos anos no cenário histórico tiveram reflexos sobre as transformações nos papéis do Estado, impulsionando sua reestruturação (CHERCHIGLIA; DALLARI, 1999). O desenvolvimento de novas tecnologias de informação, mais poderosas e flexíveis, assistido no final da década de setenta, propiciou a formação de um sistema econômico articulado globalmente, baseado numa estrutura profundamente interdependente, cujos principais processos e elementos funcionam como unidade em tempo real e por todo o planeta (CASTELLS, 1998). Como reflexo, tem-se a globalização do capital e dos mercados financeiros, a globalização dos meios de comunicação (Internet), a produção global de informações, a expansão do sistema capitalista em todo o planeta, o aumento do comércio internacional, a redução dos custos de transportes e o crescimento das exigências do consumidor.

Dessa forma, a globalização e o desenvolvimento contínuo de novas tecnologias de informação abriram perspectivas para a emergência de organizações baseadas no conhecimento e na inovação (PINHEIRO, 1999; PECCI, 1999). Por outro lado, subjacente ao surgimento dessa economia global, constitui-se um cenário de instabilidade, de mudanças rápidas e contínuas, no qual a competitividade, flexibilidade e a busca da eficiência e da eficácia tornam-se essenciais (PIMENTA, 1998). Portanto, as organizações – públicas e privadas – devem ter a capacidade de desenvolver respostas estratégicas apropriadas, assim

como implementar novos padrões de gestão para lidar com os desafios impostos pelo ambiente.

Nas organizações privadas, a construção contínua de novos conhecimentos e novas tecnologias garante a sobrevivência das mesmas em ambientes turbulentos (PENROSE, 1997; BARNEY, 1991; WERNELFELT, 1984; PRAHALAD; HAMEL, 1998). Nas organizações públicas, inovações gerenciais introduzidas no setor, objetivando transformar sistemas burocráticos, hierarquizados em sistemas mais diversificados, flexíveis e empreendedores, voltados ao cumprimento de objetivos e metas, constituem-se em uma reação do Estado aos desafios impostos pela globalização da economia (GUIMARÃES, 2000; MENDES; TEIXEIRA, 2000).

Na base desse processo de transição de um modelo de administração pública burocrática para um novo modelo que permitisse enfrentar os desafios contemporâneos, encontra-se, como abordagem hegemônica, a Nova Administração Pública, a qual, por sua vez, se fundamenta em princípios utilitários clássicos (racionalidade plena e maximização de resultados). De acordo com esta 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).

Em síntese, as transformações implementadas no setor público a partir da década de oitenta, tanto para o enfrentamento da crise do Estado como para atender às novas demandas impostas pelo contexto, resultaram principalmente em uma redução da intervenção estatal e em ações governamentais, “que se traduz no ato de fazer políticas públicas”, voltadas para a eficiência e a qualidade, desrespeitando, às vezes e a qualquer custo, valores sociais subjacentes (VIANA, 1996, p. 5; DINIZ, 1996).

Nessa perspectiva, parece que as orientações gerais e os princípios seguidos pela reforma do Estado dos anos oitenta têm sido determinados por pressupostos tecnocráticos, nos quais as ações governamentais (políticas públicas) são voltadas para o resultado, usualmente quantitativo (PAES DE PAULA, 2003). Em outras palavras, o curso seguido pela reforma, e, em conseqüência, pelas práticas e políticas no setor público, conforme o paradigma

subjacente, privilegiam objetivos econômicos – racionalidade instrumental – em detrimento de objetivos sociais – racionalidade de valores (WEBER, 1991).

No entanto, atualmente, o Estado sofre novas pressões e desafios persistentes que geram uma ampla demanda por respostas estatais, e, em decorrência disso, tornam a reforma meramente administrativa e gerencial limitada. Podem ser citadas dentre essas pressões e desafios a emergência de uma sociedade centrada no conhecimento e na informação; preocupações com o meio ambiente, o crescimento demográfico e o crescimento acelerado da criminalidade; aumentos significativos nos índices de pobreza; e o agravamento da desigualdade (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997; KLIKSBERG, 1997, 2001).

Além disso, entre as décadas de oitenta e noventa, ocorreu uma mobilização social, que tornou a sociedade mais madura em termos políticos e consolidou a cidadania e a cultura democrática (KEINERT, 1994, 2000). Como resultado, um conjunto de demandas, concernentes a questões sociais (justiça, equidade, gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos), é colocado ao Estado pela sociedade civil (ANDRADE; USSAN; KLERING, 2001). Através de movimentos populares e sociais, organizações não governamentais (ONG'S), pastorais sociais e movimentos sindicais, a sociedade passa a demandar a construção de uma agenda preocupada não apenas com a eficiência, mas, sobretudo, com a inclusão social, e que desenvolva medidas que promovam uma participação efetiva dos cidadãos na gestão pública. Começa a se consolidar então uma nova perspectiva de transformação do Estado, a qual Paes de Paula (2003, 2005) nomeia de “vertente alternativa” ou de “vertente societal”, sendo baseada em uma nova relação Estado-sociedade em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (FLEURY, 2001; PAES DE PAULA, 2003).

Dentro desse contexto, 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. Sendo assim, torna-se necessário um Estado ativo no campo social, cujas ações, através das políticas públicas, não podem ser voltadas somente para a eficiência, mas também para a equidade governamental.

Diante dessa agenda atual, a discussão tecnocrática pura sobre a reforma do Estado deve ser superada por um debate mais amplo. Isso reflete a necessidade de se avançar em

direção a um modelo que fundamente as ações estatais – elaboração e implementação de políticas públicas – que considere outras dimensões relevantes além da dimensão econômica. A Abordagem da Capacitação, desenvolvida por Amartya Sen (2000), pode oferecer um modelo alternativo mais amplo para as ações do Estado.

Nessa abordagem, o mais importante para as políticas públicas não são os meios que uma pessoa têm, mas, os fins que uma pessoa alcança, ou seja, as realizações dos indivíduos. Em outros termos, a preocupação deve ser sobre o que as pessoas podem fazer e ser em suas vidas com os recursos sob seu domínio e não sobre a renda *per se* (SEN, 1985a, 2000). 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 uma mudança de foco nas orientações seguidas pelo setor público na elaboração das políticas, as quais não excluem questões instrumentalistas, mas, apenas integram 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).

Diante do exposto, pode-se propor a seguinte questão de pesquisa: tendo em vista as novas pressões, os desafios persistentes e as expectativas da sociedade relacionadas a questões sociais sofridos pelo Estado e, considerando o âmbito dos municípios, os mesmos estão seguindo esta mudança de foco na elaboração de suas políticas e contemplando outros aspectos além da eficiência?

## 1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A principal motivação da investigação proposta é a limitação da abordagem, focada essencialmente em preocupações instrumentalistas, que está na base do processo de reforma seguido pelo Estado a partir da década de oitenta. Conforme o paradigma subjacente, no processo de reforma, as ações governamentais e, portanto, a definição de políticas públicas, se

reduzem a fins utilitários, focados na renda e na obtenção da maximização de resultados quantitativos. No entanto, basear-se unicamente nestes objetivos para o delineamento de políticas públicas não leva em consideração duas questões fundamentais.

Em primeiro lugar, a renda não deve ser concebida como meta central de toda a atividade humana, uma vez que ela se constitui em um meio de vida para se obter vantagens (bem-estar) e não em um fim em si mesma (MEHROTRA, 2002; SEN, 1996; RITZEN; WOOLCOCK, 2000). Dessa forma, existe uma distinção importante entre meios e fins que tem que ser contemplada nas perspectivas que inspiram a elaboração de políticas públicas (SEN, 1983). Todavia, “*policy makers*” ainda têm se concentrado nos elementos da dimensão econômica, ignorando interações com fatores sociais, políticos, culturais e institucionais (RAY, 1998; ADELMAN, 2000).

Em segundo lugar, a maior limitação em se empregar uma perspectiva baseada na renda para formular políticas públicas está na diversidade dos seres humanos. Os indivíduos não têm a mesma habilidade em transformar recursos colocados à sua disposição em oportunidades para realizar seus fins, em função da diversidade existente entre os seres humanos (idade, sexo, deficiências, talento e propensão a doenças), o que possibilita que duas pessoas que compartilham exatamente dos mesmos recursos tenham oportunidades de qualidade de vida muito diferentes (SEN, 2000, 2001).

Em consequência disso, a preocupação com o sucesso das políticas públicas em termos de resultado quantitativo não tem significado, pois não se considera como este resultado está sendo distribuído entre a população, já que existem desigualdades nos poderes de conversão. Desse modo, as políticas públicas devem atentar para a individualidade das pessoas, que causam variações entre a renda e o que dela se obtém, devendo os formuladores de políticas refletir entre o sucesso e a justiça das mesmas (SALAI, 2004, 2005; SALAI; VILLENEUVE, 2005).

Diante disso, o objetivo das políticas públicas não deve enfatizar apenas aspectos econômicos e monetários, mas, também, elementos que têm valor intrínseco para que as pessoas alcancem seus projetos de vida, ou seja, oportunidades e escolhas que são básicas para as realizações dos indivíduos (MEHROTRA, 2002; SALAI, 2004, 2005).

Somando-se a isto, os grandes e persistentes desafios impostos recentemente ao Estado, como o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico, sinalizam para a reparaçãõ do Estado e a revalorizaçãõ das

políticas públicas em um novo campo, qual seja o social. Assim, mesmo em um momento no qual a reforma defende a redução das funções do Estado, o mesmo torna-se um agente ativo no campo social, formulando políticas inspiradas tanto no mercado (eficiência) como no Estado (equidade) – e também na sociedade civil (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997; KEINERT, 1994; KLIKSBERG, 1994, 1997, 2001; OFFE, 1998; SEN; DRÈZE, 2003; RAVALLION, 1992; JENSEN, 2001).

Diante dessas discussões, considera-se que as orientações e os princípios seguidos pela reforma do Estado encontram-se ultrapassados e que, portanto, um modelo alternativo que integre preocupações econômicas e sociais, bem como políticas, culturais e institucionais represente melhor as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade. A Abordagem da Capacitação de Amartya Sen (2000) pode ser uma possível *rationale* para ser usada como guia para as ações públicas.

Conceitualmente, a Abordagem da Capacitação consiste em um “*framework*” para a análise de arranjos sociais, bem-estar, qualidade de vida, padrões de vida, desigualdade, pobreza, justiça, e para o desenho de políticas e propostas de mudança social na sociedade centrado no indivíduo, ou ainda, na avaliação do modo como as pessoas realmente vivem, bem como nas escolhas que as mesmas têm. Nessa abordagem, o espaço informacional das demais perspectivas filosóficas<sup>1</sup> é ampliado, definindo-se como unidade de julgamento as condições de vida dos indivíduos, as quais incluem outras unidades de avaliação, tais como as utilidades, mercadorias ou opulência e “bens primários” (COMIM; BAGOLIN, 2002).

Em outras palavras, a Abordagem da Capacitação destaca a necessidade de uma mudança de foco na informação necessária para a realização de julgamentos sobre bem-estar individual e políticas sociais, avaliando-se, para tanto, o que as pessoas podem fazer e ser em suas vidas. Nesse sentido, essa perspectiva concede importância derivativa aos meios de vida e considera apenas as coisas que intrinsecamente importam, focando, então, uma variedade de atos e estados humanos tratados como importantes em si mesmos, isto é, os funcionamentos valiosos (“seres e fazeres”) que podem ser atingidos pelas pessoas (COMIM; BAGOLIN, 2002; WAQUIL; MATTOS, 2003).

Assim, para fins de avaliações normativas, tais como aquelas envolvidas nas mensurações de bem-estar individual e avaliações de políticas, a perspectiva da capacitação utiliza como base informacional as capacitações dos indivíduos, ou seja, as combinações

---

<sup>1</sup> Tais como o Utilitarismo e a Teoria da Justiça de John Rawls.



alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar ou que são factíveis para uma pessoa alcançar (SEN, 1985a, 1996, 2000, 2001). Essa base informacional (capacitações e funcionamentos) da Abordagem da Capacitação tem inspirado debates sobre políticas públicas e tem sido empregada no contexto da elaboração e avaliação de políticas (SEN, 2000; ROBEYNS, 2005).

De acordo com essa abordagem, o crucial para as políticas públicas 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). Dessa maneira, existe uma preocupação com resultados, mas, estes não são somente quantitativos e sim valiosos (funcionamentos), sendo os recursos usados como meios para alcançá-los.

Considerando, então, as lacunas e limitações das abordagens baseadas em questões instrumentalistas, pretende-se incorporar a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo para as ações estatais, a qual integra dimensões quantitativas e qualitativas, lhe garantindo um caráter mais complexo e multidimensional. Ademais, considera-se também que a Abordagem da Capacitação “articula melhor os objetivos em direção aos quais as pessoas desejam trabalhar em relação àqueles objetivos prevaletentes em outras perspectivas” (ALKIRE, 2003, p. 2).

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Apresentar a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo para as ações estatais, verificando se as políticas públicas dos municípios estão seguindo uma intuição dessa abordagem, ou seja, contemplando outros aspectos além da eficiência. Em outras palavras, evidenciar a troca de prioridades na formulação de políticas públicas imposta pelas novas pressões e desafios sofridos pelo Estado, bem como pelas demandas e expectativas por parte da sociedade civil concernentes a uma agenda política voltada para questões de justiça, equidade e gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Apresentar a Abordagem da Capacitação como uma alternativa que possibilita uma visão integradora, mais ampla e completa, envolvendo dimensões quantitativas e qualitativas, e que pode ser empregada no contexto da elaboração e avaliação de políticas públicas.
- Identificar características relevantes do modelo de gestão que fundamenta as ações públicas dos municípios pesquisados (Tupandi, Torres e Porto Alegre) e as características das políticas públicas baseadas nesse modelo.
- Evidenciar similaridades e diferenças entre os municípios estudados (Tupandi, Torres e Porto Alegre), com respeito ao modelo de gestão e às políticas públicas.

- Identificar se as políticas públicas dos municípios em estudo estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública.
- Verificar se a Abordagem da Capacitação pode servir como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade.

### 1.3 SELEÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO

Para a realização dessa pesquisa foram selecionados os municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre como campo de estudo, considerando a gestão 2005-2008. Os critérios empregados para a escolha desses municípios foram 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 preocupações voltadas para a eficiência e a equidade governamental, as quais estão relacionadas com a Abordagem da Capacitação. Portanto, a escolha desses municípios se fundamentou na lógica de replicação literal (YIN, 2001), uma vez que cada município 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 estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação.

## 1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Além desse capítulo introdutório, a tese contém mais quatro capítulos. O segundo capítulo apresenta as bases teóricas da reforma do Estado e o paradigma hegemônico que marca a direção geral da reforma, qual seja, a Nova Administração Pública. A partir das lacunas e limitações das orientações e princípios seguidos pela reforma do Estado, esse capítulo também apresenta a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo para as ações estatais. O terceiro capítulo descreve as etapas e os procedimentos metodológicos para se alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa. O quarto capítulo destina-se à análise, interpretação e comparação dos dados coletados. Finalmente, no quinto capítulo são elaboradas as conclusões do trabalho.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O presente capítulo apresenta as bases teóricas da reforma do Estado, destacando-se a Teoria da Escolha Racional, a Teoria da Escolha Pública e a Teoria Neoinstitucional. Além disso, o capítulo aborda o paradigma hegemônico que marca a direção geral da reforma, qual seja, a Nova Administração Pública. A partir das lacunas e limitações das orientações e princípios seguidos pela reforma do Estado, o capítulo também apresenta a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo para as ações estatais, o qual envolve dimensões quantitativas e qualitativas.

### **2.1 ORIENTAÇÕES TEÓRICAS DA REFORMA DO ESTADO**

#### **2.1.1 A teoria da escolha racional**

A Teoria da Escolha Racional procura explicar toda conduta e decisão humana como essencialmente racional, isto é, como uma ação instrumental. Isto pode ser identificado com a habilidade que o homem tem para fazer o cálculo utilitário de conseqüências, ou seja, calcular os ganhos e as perdas econômicas relacionadas a escolhas alternativas disponíveis para a consecução de objetivos ou fins (GUERREIRO RAMOS, 1989; FLEURY, 2001).

O ponto de partida dessa teoria é o indivíduo e os seus próprios interesses, sendo a ação humana individual, preocupada unicamente com seu próprio bem-estar, a unidade elementar da vida social. Como resultado, as ações e interações individuais explicam as instituições sociais e os fenômenos sociais emergentes, tais como decisões e comportamentos

coletivos, estruturas sociais e normas. Dessa forma, os modelos em nível macro ou sociais emergem da agregação das ações sociais individuais (SCOTT, 2000).

Seguindo este individualismo metodológico, os indivíduos são orientados por desejos ou fins, mas, ao mesmo tempo, eles enfrentam determinadas restrições que os impedem de alcançar todos os fins almejados. Diante disso, os indivíduos ordenam seus desejos conforme a importância que a eles atribui, ou ainda, de acordo com suas preferências ou utilidades e tomam decisões baseadas nessas preferências. Com um conhecimento absoluto sobre as opções disponíveis, os indivíduos racionais calculam as conseqüências dos cursos de ação alternativos e o melhor caminho para maximizar a utilidade, escolhendo o curso de ação preferido ou aquele que lhes garante maior satisfação (TURNER, 1991; SCOTT, 2000; ELSTER, 1982).

Esse comportamento humano baseado em escolhas racionais foi abordado por Simon (1979) em sua teoria sobre o comportamento administrativo e a tomada de decisões por meio do modelo da racionalidade perfeita. Fundamentando-se em pressupostos neoclássicos, o modelo de Simon (1979) pressupõe que os indivíduos agem como maximizadores, fazendo escolhas ótimas em um ambiente especificado e nitidamente definido (MARCH; SIMON, 1963). De acordo com esse modelo, a tomada de decisão requer o conhecimento de todas as alternativas potenciais, a partir das quais poderá ser realizada a escolha, bem como o conhecimento completo das conseqüências que seguirá de cada uma dessas alternativas (SIMON, 1979). A partir disso, as conseqüências das alternativas potenciais são classificadas conforme a função utilidade do tomador de decisão, o qual, posteriormente, escolhe a alternativa que conduz ao conjunto de conseqüências de sua preferência (SIMON, 1989).

Nesse sentido, o modelo racional exige clareza de objetivos ou valores como um pré-requisito usual para uma análise empírica das alternativas, sendo o processo decisório abordado através da análise de meios e fins, ou seja, primeiramente, os fins são isolados, e, posteriormente, os meios para atingi-los são buscados (os fins são independentes e anteriores aos meios). Além disso, a análise é compreensiva, levando-se em consideração todo fato relevante (LINDBLUM, 1959).

Segundo Allison (1969), o método da racionalidade perfeita, intitulado pelo autor como Modelo Político Racional (Modelo I), é um modelo que se concentra em fatores de mercado, sendo que as suas ações emergem de atos e escolhas. Assim, o que deve ser explicado é uma ação, ou seja, a realização de algum propósito ou intenção. A ação é a escolha racional calculada como resposta a um problema estratégico, a qual inclui: (a) a

definição de objetivos e metas; (b) a listagem dos cursos de ação relevantes e das conseqüências de cada curso de ação para um problema estratégico; (d) a seleção da melhor alternativa, pelo agente racional, para a consecução dos objetivos (maximização do valor).

Dado que a otimização requer certeza sobre o mundo para que todas as conseqüências resultantes de cada alternativa para a tomada de decisões sejam conhecidas antecipadamente, os pressupostos do modelo da racionalidade perfeita somente funcionam em situações estáveis e com equilíbrio competitivo. Ademais, os decisores têm capacidades cognitivas limitadas para listar todas as alternativas possíveis para a tomada de decisão. Somando-se a isso, como se busca atingir os objetivos e metas definidos no início do processo de tomada de decisão, o modelo de racionalidade perfeita apresenta um nível de flexibilidade bastante reduzido, principalmente quando do aparecimento de novas informações durante tal processo até a sua implementação (MILLER; HICKSON; WILSON, 1996).

Lindblom (1959), ao descrever a formulação de políticas e planejamento de ações, considera o modelo da racionalidade perfeita limitado para problemas sociais complexos. Para o autor citado, embora tal modelo possa ser descrito, o mesmo não pode ser aplicado, exceto para problemas simples e, ainda assim, de uma forma modificada. Este modelo assume capacidades intelectuais e recursos de informação que o homem não possui, principalmente quando tempo e recursos são limitados (que é o caso de problemas políticos). Portanto, o modelo racional não considera os limites cognitivos, ou ainda, os limites da capacidade humana. Apesar disso, o modelo da racionalidade perfeita continua sendo dominante no planejamento e formulação de políticas públicas (KHAKKEE; BARBANENTE; BORRI, 2000).

Para Quinn (1988), o modelo racional (racionalidade perfeita) para a tomada de decisão é visto como incompleto e incapaz de captar a totalidade do processo estratégico de tomada de decisão, não compreendendo a essência da formulação da estratégia (tomada de decisão), muito embora seja um modelo importante – desenvolvimento de dados e informações analíticas – dentro do processo.

Já, Cyert e March (1963) consideram os pressupostos de maximização e conhecimento perfeito como limitados para explicar o processo decisório nas organizações. Para estes autores, a maximização dos lucros não é o único propósito da empresa, a qual objetiva também a sua sobrevivência. Além disso, em uma empresa em larga escala é aceitável um conhecimento satisfatório tendo em vista a racionalidade limitada, ao invés do conhecimento perfeito. Da mesma maneira, Simon (1979) argumenta que as suposições da racionalidade

perfeita são contrárias aos fatos, não descrevendo, nem remotamente, os processos que os seres humanos usam para a tomada de decisão em situações complexas.

Diante de tais considerações, observa-se que em uma realidade cada vez mais complexa e descontínua, com informações imperfeitas e elevado nível de incerteza, a tomada de decisão ou as escolhas racionais apresentam certas limitações, o que implica em confiar sobre uma ampla variedade de aspectos da existência humana para a ação social. Em decorrência disso, alguns sociólogos têm reconhecido que o comportamento humano não é apenas racionalmente motivado, mas, envolve também outras formas de ação (DURKHEIM, 1999; PARSONS, 1937 apud SCOTT, 2000; WEBER, 1991).

Dentre esses sociólogos, pode-se destacar os diferentes tipos ou motivos de ação social desenvolvidos por Weber (1991). Na abordagem weberiana, a ação social se define como uma conduta humana, que tem um caráter subjetivo dado pelo sujeito dessa conduta, baseado no comportamento de outro ou outros indivíduos. Nesse sentido, Weber (1991) argumenta que a sociologia procura compreender a conduta de um ou mais indivíduos em relação ao comportamento de outros que o ou os orienta.

Como para o referido autor os procedimentos metodológicos das ciências naturais não permitem compreender as ações sociais, ele constrói um modelo de desenvolvimento de conduta racional, em relação ao qual se comparam outras ações, irracionais ou condicionadas afetivamente. Neste modelo, existem quatro “tipos puros” para a interpretação dos fenômenos reais, quais sejam a ação racional com relação a fins, a ação racional com relação a valores, a ação tradicional e a ação afetiva (CASTRO; DIAS, 1992; QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 1999).

A ação racional de um indivíduo ou de um grupo com relação a fins ocorre quando na busca de um objetivo previamente definido recorre-se aos meios necessários ou disponíveis. A conduta será racional com relação a valores quando o indivíduo age de acordo com suas convicções para se atingir um objetivo. A conduta é tradicional quando se age de acordo com hábitos e costumes arraigados. A conduta afetiva se dá quando a ação do indivíduo é fundamentada em suas emoções imediatas, sem considerar os meios e os fins a atingir, não tendo assim, qualquer motivação racional, tal como na conduta de tipo tradicional (WEBER, 1991; BONIATTI, 2002).

Com estes conceitos sociológicos básicos, Weber (1991) demonstra que na interpretação da ação humana, a ação orientada por valores, a ação afetiva e a tradicional



podem estar ao lado de tipos de ação puramente racionais, destacando que a ação social não pode ser reduzida a um único aspecto da conduta humana.

Levando em consideração essas argumentações de Weber (1991) sobre o comportamento humano, pode-se afirmar que a Teoria da Escolha Racional e o modelo da racionalidade perfeita de Simon (1979) podem ser úteis no entendimento de fenômenos sociais, já que a ação humana envolve elementos racionais. Todavia, tais teoria e modelo não podem explicar toda a conduta social humana.

### **2.1.2 A teoria da escolha pública**

Os teóricos da escolha pública mantêm os mesmos princípios econômicos que explicam as ações dos indivíduos no mercado para compreender problemas da ciência política. Desse modo, no processo de tomada de decisão coletiva, as ações das pessoas – eleitores, burocratas, políticos e lobistas – são movidas essencialmente por auto-interesse (PAES DE PAULA, 2003).

Seguindo esse modelo individualista do comportamento humano, as decisões políticas podem ser entendidas como uma atividade “rent-seeking”, na qual as pessoas que atuam no ambiente político formam coalizões auto-interessadas para a obtenção de vantagens especiais (STARR, 1989). De acordo com Buchanan (2003, p. 6), o caminho “rent-seeking” que os indivíduos usam no processo de tomada de decisão coletiva significa que as interações sociais dependem fundamentalmente “de respostas previsíveis das pessoas a incentivos mensuráveis”. Assim, sempre que existir uma oportunidade que garanta a obtenção de valores/benefícios através de uma ação política, as pessoas competirão para capturar tais valores, principalmente quando estes tomam a forma de transferência de riqueza de um grupo para outro (GUNNING, 2003; ROSS, 2002).

No caso dos burocratas do setor público, os mesmos, ao invés de buscarem o interesse público, se comportam como maximizadores de utilidade e de acordo com seus próprios interesses. Assim, os políticos trabalham em direção a maximização do orçamento para obterem poder, salários, status e reputação pública. No entanto, isto implica em aumento dos

gastos totais do governo e ineficiências tanto na alocação de recursos entre agências do governo como na produção de bens públicos dentro dessas agências (STARR, 1989).

Em função disso, a teoria da escolha pública sustenta uma crítica da burocracia do Estado, argumentando que o governo é viesado em direção a aumentar gastos e que as empresas públicas trabalham de modo menos eficiente que as empresas privadas (STARR, 1989). Nesse sentido, para os teóricos da escolha pública o governo não corrige efetivamente os fracassos do mercado, devendo o provimento dos serviços públicos ser substituído pela iniciativa privada, a qual garante maior eficiência (PAES DE PAULA, 2003).

### **2.1.3 A teoria neoinstitucional**

A partir do trabalho “A natureza da firma”, publicado por Ronald Coase (1993), começam a surgir questionamentos a respeito das explicações dadas pela Teoria Econômica Neoclássica sobre a realidade econômica, as quais se fundamentam no mercado e nas suas relações (relação entre preços e quantidades ou entre compradores e vendedores). De forma resumida, os economistas neoclássicos argumentam que a forma mais eficiente de alocação de recursos é dada pelo mercado, sendo que as forças do mercado (mecanismo de preços) seriam o elemento regulador e promotor do equilíbrio geral do sistema econômico. Em outras palavras, os economistas neoclássicos confiam em uma “mão invisível” do mercado que coordena a economia, a produção e as transações econômicas (NELSON; WINTER, 1982; NELSON, 1992; BARNEY; HESTERLY, 1996; WINTER, 1993).

Entretanto, Coase (1993) chama a atenção para o fato de que se os mercados são eficazes na coordenação das trocas econômicas, por que existiriam eventos relevantes que ocorrem além das simples relações de mercado. Para o referido autor, as operações de mercado apresentam custos e as firmas têm que buscar alternativas diferenciadas de organização dos recursos para fugirem desses custos. Dessa maneira, dada a existência dos custos de transação, o estabelecimento de uma firma permite que o empresário gerencie uma série de relações que podem ser reguladas fora do mercado, isto é, na esfera da firma, para se evitar os custos no uso do mecanismo de preços.

Assim, dadas as imperfeições do mercado para gerenciar as trocas econômicas, torna-se necessário o estabelecimento de regras para se organizar a ação coletiva. Tais regras de uma sociedade são as instituições, cujo papel no funcionamento da economia é destacado pelo neoinstitucionalismo (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999; FLEURY, 2001; PIRES, 2002). Segundo North (1993), as instituições, formais ou informais, moldam as interações humanas, estabelecendo limites e oportunidades para as ações. Por conseguinte, as instituições estruturam e regulam as condições nas quais as trocas são efetivadas, o que afeta o desempenho da economia, pois reduz a incerteza e os custos de transação.

Com este reconhecimento da importância das instituições na coordenação das atividades econômicas, Williamson (1975, 1985) procura explicar os motivos da existência de diferentes formas de organização das transações no mercado, que são chamadas de estruturas ou mecanismos de governança. Em sua abordagem dos custos de transação, Williamson (1975, 1985) afirma que o desenvolvimento de determinadas instituições (estruturas de governança ou formas institucionais) destinadas à organização das transações no mercado é o resultado de tentativas de redução dos custos concernentes às trocas.

De acordo com o autor mencionado, os custos de transação seriam uma consequência da adaptação dos ativos das firmas ao ambiente institucional. O ambiente institucional é definido como o conjunto do perfil dos clientes, da postura competitiva dos concorrentes, das regras e legislação vigentes, da cultura e do ritmo do desenvolvimento científico e tecnológico, cujas firmas devem ter um alto nível de adaptação a fim de obterem um menor custo de transação. Frente a este ambiente institucional e supondo que os agentes econômicos estão sujeitos a uma racionalidade limitada e os mesmos se inclinam ao oportunismo, as firmas objetivam, portanto, organizar as transações com o intuito de minimizar os “atritos” de ir ao mercado. Nesse contexto, a firma deve tomar uma decisão empresarial para reduzir seus custos de transação antes da ida ao mercado, confrontando *ex-ante* os seus ativos (tangíveis – tecnologias – e intangíveis – conhecimentos) com o ambiente institucional vigente, o que pode ser realizado por meio do estabelecimento de estruturas de governança (contratos) ou de relações interfirmas.

Pode-se afirmar então que os atores econômicos (indivíduos ou firmas) adotam mecanismos de governança a um menor custo para se salvaguardarem, de um lado, da incerteza comportamental, devido a racionalidade limitada, e, de outro lado, da ameaça do oportunismo (BARNEY; HESTERLY, 1996).

Embora adote pressupostos realistas sobre a natureza humana, quais sejam a racionalidade limitada e a propensão ao oportunismo dos agentes econômicos, considere a incerteza do ambiente e a especificidade de ativos das firmas, a Teoria dos Custos de Transação e, em decorrência, o novo institucionalismo, ainda se baseiam em uma visão calculista, negligenciando as relações sociais e culturais presentes nas transações (BARNEY; HESTERLY, 1996). Em função disso, alguns autores destacam que a teoria neoinstitucional não promoveu uma dissidência do pensamento neoclássico e estaria, ao contrário, se compatibilizando com tal paradigma (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999; SIMON, 1991).

## 2.2 PARADIGMA DA REFORMA DO ESTADO: A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nas últimas décadas do século XX, circunstâncias de natureza econômica, social e administrativa impuseram a necessidade de reformar o Estado (SANTOS, 2001). 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 para a população, a qual, por sua vez, reage com desconfiança e insatisfação com respeito aos serviços prestados pelo Estado. Adicionalmente a estes fatores econômico e social, a estrutura burocrática 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 durante a década de oitenta primeiramente na Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan, estabeleceu as bases para o surgimento de um novo fenômeno organizacional, chamado a Nova Administração Pública. Baseada na cultura do empreendedorismo, que enfatiza o individualismo no processo de transformação social e espelha o novo padrão de acumulação do capitalismo – a acumulação flexível –, cuja organização das atividades é orientada para

garantir eficiência, controle e competitividade máximos, a Nova Administração Pública se resume em reformar/modernizar o aparelho do Estado, introduzindo princípios, técnicas e práticas desenvolvidas/empregadas nas empresas privadas, assim como mecanismos de mercado (MENDES; TEIXEIRA, 2000; SANTOS FILHO, 2001; PAES DE PAULA, 2001).

Apesar de sofrer influências mútuas e expressar um conjunto de idéias e práticas similares, as reformas empreendidas no setor público no Reino Unido e nos Estados Unidos apresentam diferenças quanto a história local, cultura e liderança política e administrativa, implicando em distintas variações do movimento da Nova Administração Pública (PAES DE PAULA, 2003; FERLIE et al, 1999). A seguir, são apresentados os dois contextos que são referências para a constituição da Nova Administração Pública: o caso britânico e o caso norte-americano. Posteriormente, descreve-se a reforma gerencial do Estado brasileiro nos anos noventa, denominada a Administração Pública Gerencial, a qual se relaciona diretamente com a Nova Administração Pública. Cabe destacar que, com relação ao caso norte-americano, Keinert (1994) assume que o movimento “reinventando o governo” seria um paradigma emergente, que insere questões relacionadas à cidadania e à cultura democrática. Todavia, considera-se que esse movimento apenas reedita as idéias da Nova Administração Pública, mantendo o status de eficiência e a reprodução de técnicas e ferramentas administrativas das empresas privadas no setor público.

### **2.2.1 A Nova Administração Pública britânica**

Na Inglaterra, as mudanças no setor público começaram a ser executadas, de um lado, como uma resposta à crise do Estado do Bem-Estar, e, de outro lado, em decorrência da crescente influência política do pensamento da Nova Direita (FERLIE et al, 1999; MENDES; TEIXEIRA, 2000). Primeiramente, no final da década de setenta, a manutenção do Estado do Bem-Estar, sustentado por impostos elevados com conseqüências inflacionárias, tornou-se insustentável devido a desaceleração do crescimento da economia britânica e mundial, levando o governo britânico a buscar alternativas no sentido de tornar o setor público mais eficiente e de controlar os seus gastos.

No entanto, essas transformações no setor público britânico não consistiam somente em reduzir custos e torná-lo mais eficiente, isto é, não se baseavam em razões puramente econômicas, mas, também em fatores políticos-ideológicos, sendo que a natureza do Estado, seu regime organizacional, deveria ser reformada (MENDES; TEIXEIRA, 2000). Essa reforma no Estado do Bem-Estar foi influenciada pelas percepções negativas da Nova Direita com respeito a este modelo de Estado. De acordo com o pensamento da Nova Direita, o Estado do Bem-Estar era ineficiente, minimamente governado, autoritário, enfraquecia o espírito empreendedor britânico, atuava como um monopólio e sem envolver o cliente e afetava a prosperidade econômica (PAES DE PAULA, 2003; FERLIE et al, 1999). Reagindo então a imobilidade e ingovernabilidade do Estado do Bem-Estar, a Nova Direita defendia que apenas o restabelecimento do modelo de livre-mercado para a produção e distribuição de bens e serviços e o processo de privatização sanariam as falhas do Estado.

Somando-se a isso, o governo de Margareth Thatcher procurou resgatar valores vitorianos, ou ainda, a cultura empreendedorista, a fim de “fundar um capitalismo popular que pudesse substituir o ‘*welfare state*’ keynesiano” (PAES DE PAULA, 2003, p. 27). Encorajando valores como individualismo, liberdade, esforço, ambição criativa, desejo de melhoria da própria situação, responsabilidade pessoal, independência, excelência, motivação, flexibilidade, inovação e trabalho duro na sociedade e na economia, o governo thatcherista criava as condições para a promoção de elevados níveis de realização e produtividade nas esferas econômica, política, governamental, artística, científica e privada dos ingleses.

O resultado tanto da perspectiva econômica como da político-ideológica foi um conjunto de programas e processos de mudanças organizacionais e administrativas estabelecidas em diferentes unidades do setor público britânico, que caracteriza a Nova Administração Pública e se resume em:

- privatização no âmbito da atividade econômica para reduzir o tamanho do setor público e transferir responsabilidades para o setor privado;
- introdução nos órgãos públicos de valores gerenciais e de mercado, ou seja, de padrões de gestão, conceitos, ferramentas, técnicas, práticas, modelos e pessoal advindos do setor privado;
- “fazer mais com menos” (FERLIE et al, 1999, P. 17) ou “trabalhar melhor e a menor custo” (MENDES; TEIXEIRA, 2000, p. 7), enfatizando o controle de

custos (eficiência, efetividade e valor do dinheiro) 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 (formulação de políticas públicas) e execução (unidades operacionais) 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 tal como praticada no setor privado;
- buscar maior transparência na alocação de recursos;
- atribuição clara de responsabilidades e autoridade;
- definição de modelos de prestação de contas (“*accountability*”<sup>2</sup>), que induzem o planejamento detalhado dos recursos empregados, dos resultados a serem alcançados; da avaliação de desempenho e da mensuração da qualidade dos bens e serviços produzidos pelas agências executoras de políticas públicas (PAES DE PAULA, 2003; TEIXEIRA, 2001).

Pode-se observar que os serviços públicos britânicos passam 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, são desagregadas em um conjunto de organizações separadas (agências executoras), semi-autônomas, que implementam as políticas públicas e são regidas por contratos de gestão os quais induzem a “*accountability*” (FLEURY, 2001; FERLIE et al, 1999).

Apesar de promoverem uma mudança significativa de paradigma, as reformas na natureza das organizações e na gestão dos serviços públicos britânicos durante a década de

---

<sup>2</sup> “Premissa gerencial que significa responsabilidade dos administradores por suas decisões” (PAES DE PAULA, 2003, p. 35).

oitenta segundo a Nova Administração Pública são criticadas por enfatizar aspectos essencialmente instrumentais, baseados em uma ideologia de mercado e na transferência de práticas de empresas privadas para a gestão pública (PAES DE PAULA, 2001; TEIXEIRA, 2001). O principal problema é o fato de que as organizações públicas são fundamentalmente diferentes das empresas privadas no que se refere à natureza das tarefas, objetivos, relação entre a instituição e os beneficiários dos serviços, de modo que a subordinação da administração pública aos modelos do setor privado envolveria a negligência de funções vitais do Estado, o roubo de sua legitimidade e o desconhecimento de que os direitos dos cidadãos ultrapassam o consumo (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997; FLEURY, 2001). Nesse sentido, a transferência de modelos do setor privado para o público não poderia ser prontamente realizada. Para Ferlie et al (1999, p. 202 e 203):

O argumento de que os modelos do setor privado não são diretamente transferíveis para o setor público pode por si só ser muito simplista. (...) Ambos os tipos de organização são responsáveis pelo gerenciamento de recursos e muitas questões operacionais são amplamente comparáveis. Aqui há a necessidade de se examinar o valor de várias técnicas de gerenciamento que não estão ligadas particularmente a um ou outro setor, mas, devido à predominância do setor privado na literatura gerencial, pode ser entendido como dele emanando. Há lições e técnicas específicas que podem ser aprendidas nos dois setores, mas dadas as distinções entre o público e o privado, essas precisam ser aplicadas seletivamente e julgadas com respeito à adequação, à organização e a seus objetivos.

Os autores citados também consideram a Nova Administração Pública como um modelo de gestão em evolução, deslocando-se de um gerencialismo puro ou de uma orientação mais tecnicista para uma perspectiva mais política, na qual não haveria incompatibilidade entre o interesse público e a lógica gerencialista. Para demonstrar essa evolução, eles sugerem quatro modelos da Nova Administração Pública – NAP – (visualizar Figura 1), que consistem em tipos ideais, partindo de um modelo economicista para um modelo que valoriza a cidadania.

Todos os modelos têm como elementos norteadores a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, um processo de racionalização organizacional que reflete uma mudança de paradigma, cujo modelo burocrático de administração é substituído pelo modelo gerencial, e a inserção de idéias do setor privado na gestão pública. Assim, na evolução do modelo NAP 1 para o modelo NAP 4 as ações no setor público ainda refletem o ideário gerencialista, o que torna questionável o movimento para uma orientação mais política, já que o gerencialismo



não leva em consideração a complexidade da gestão pública, tal como a integração entre aspectos técnicos e o interesse público (PAES DE PAULA, 2001; 2003).

MODELOS	ORIGEM	CARACTERÍSTICAS	FORMA DE GESTÃO	FOCO
<b>NAP 1: Impulso para a eficiência</b>	Associado à nova economia thatcherista, que via o setor público como um problema (excessivamente burocrático, esbanjador e com baixo desempenho), surge como uma tentativa de tornar as organizações públicas mais semelhantes à empresa privada, orientando-as por noções de eficiência.	Altamente racional, neotaylorista, científica, generalista e mensurável; ampliação dos controles financeiros; ideologia de mercado e orientação para o cliente; administração mais empreendedora; definição de objetivos; avaliação do desempenho.	Comando e controle.	Maximização do dinheiro e dos ganhos em eficiência.
<b>NAP 2: “Downsizing” e descentralização</b>	Surge do argumento de que contrariamente à mudança histórica ocorrida no período entre 1900 e 1975, no qual predominavam organizações grandes e verticalmente integradas, a partir da década de setenta há uma mudança para modelos organizacionais pós-fordistas (flexibilidade, downsizing, descentralização, terceirização, abandono da padronização, divisão entre o núcleo estratégico e o operacional).	Separação das organizações para compra e para prestação de serviços, as quais se relacionam por contratos; organizações fragmentadas; criação de organizações mais autônomas; estruturas organizacionais mais horizontalizadas; terceirização de funções; serviços mais flexíveis e variados.	Gerenciamento por influência, alianças estratégicas, organizações em rede.	Flexibilidade e desmonte das organizações integradas verticalmente.

**Figura 1 – Modelos da Nova Administração Pública (continua)**

Fonte: Elaborada pela autora baseado em Ferlie et al (1999) e Guimarães (2000).

MODELOS	ORIGEM	CARACTERÍSTICAS		FORMA DE GESTÃO		FOCO
<b>NAP 3: Em busca da excelência</b>	Associado à corrente da excelência dos anos oitenta, este modelo representa a aplicação da teoria das relações humanas no setor público, destacando a importância da cultura organizacional.	<i>Modelo Ascendente</i> Desenvolvimento e aprendizagem organizacional; processos organizacionais também são considerados importantes, tal como os produtos; modelos administrativos mais humanísticos, salientando o autodesenvolvimento e a participação;	<i>Modelo Descendente</i> Formas carismáticas de liderança, centradas na pessoa; gerenciamento dos processos de mudança cultural; programas de treinamento corporativo; valorização estratégica da função de recursos humanos; estabelecimento da missão e da estratégia de comunicação.	<i>Modelo Ascendente</i> Baseada no autodesenvolvimento e na participação.	<i>Modelo Descendente</i> Fundamenta-se no papel da liderança para conduzir os processos de mudança cultural.	A maneira como as organizações administram a inovação e a mudança e o papel da cultura, valores, símbolos e ritos em formar o comportamento dos indivíduos no trabalho.
<b>NAP 4: Orientação para o serviço público</b>	Surge da associação das idéias de gestão das iniciativas pública e privada, do revigoramento dos administradores públicos através da definição de uma nova missão de serviço público concernente a uma gestão de alta qualidade advindas de experiências bem sucedidas do setor privado.	Grande preocupação com a qualidade dos serviços públicos; voltada para o valor, mas, com o intuito de buscar a excelência na prestação dos serviços públicos; menor valorização no que se refere ao papel do mercado na prestação dos serviços públicos, conceito de cidadania; avaliação das demandas sociais; participação da comunidade na formulação de políticas; avaliação dos serviços públicos pela sociedade.	Grande preocupação com a qualidade dos serviços públicos; voltada para o valor, mas, com o intuito de buscar a excelência na prestação dos serviços públicos; menor valorização no que se refere ao papel do mercado na prestação dos serviços públicos, conceito de cidadania; avaliação das demandas sociais; participação da comunidade na formulação de políticas; avaliação dos serviços públicos pela sociedade.	Valoriza a cidadania, refletindo valores dos cidadãos.	Preservação da responsabilidade na prestação de serviços públicos para os cidadãos.	Preservação da responsabilidade na prestação de serviços públicos para os cidadãos.

**Figura 1 – Modelos da Nova Administração Pública (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora baseado em Ferlie et al (1999) e Guimarães (2000).

Voltando a questão da transferência de ferramentas do setor privado para o setor público, Paes de Paula (2003) também questiona o fato de que a suposta eficiência existente nas empresas privadas estaria oferecendo opções mais apropriadas para superar a ineficiência administrativa do Estado e a má administração dos recursos públicos. Ao contrário, a inspiração no gerencialismo tem gerado um custo social e institucional para o Estado, já que prioriza objetivos de curto prazo, comprometendo a equidade. Ademais, a implementação da Nova Administração Pública não confirma a expectativa de redução dos gastos governamentais, pois novas funções têm que ser definidas para atender as atividades de reorganização do aparelho estatal e de regulação dos serviços públicos transferidos para empresas privadas.

Adicionalmente, a despeito do discurso de descentralização e de rompimento da burocracia, a Nova Administração Pública ainda mantém a centralização do poder no topo das organizações públicas e a sua desburocratização é enganadora, se assemelhando a uma burocracia flexível, na qual o poder se encontra disperso e “flexibilizado”, mas, ao mesmo tempo, sendo controlado por mecanismos sutis (PAES DE PAULA, 2003).

### **2.2.2 O movimento norte-americano “reinventando o governo”**

Durante a década de noventa, através do uso de técnicas e práticas administrativas de contextos organizacionais privados, tais como a administração da qualidade total, a reengenharia, o downsizing e o redimensionamento, o governo dos Estados Unidos passou por um processo de “empresarização” da gestão pública centrado no atendimento das demandas dos clientes (MARTINS, 1996; SANTOS FILHO, 2001). Esse processo se deu em função de dois fatores principais, quais sejam as transformações no ambiente e as desproporcionais demandas por serviços públicos diante dos recursos disponíveis.

Segundo Osborne e Gaebler (1998), o governo da era industrializada dos Estados Unidos seguia a mesma lógica da linha de montagem do processo industrial, sendo, portanto, lento, impessoal, ineficiente, hierárquico, padronizado. Tal modelo funcionou durante vários anos, já que conseguia resolver os problemas fundamentais colocados pelo contexto. Porém,

com as transformações e os desafios do cenário atual, tais como a globalização dos mercados, mudanças rápidas, competição, tecnologias de informação, sociedade baseada na informação e no conhecimento e nichos de mercado, as instituições burocráticas tornam-se cada vez mais deficientes. O contexto contemporâneo exige organizações adaptáveis, flexíveis, voltadas para a qualidade, que atendam às necessidades dos consumidores e que garantam poder aos cidadãos, ao invés de servi-los. Assim, as organizações públicas devem ser reformadas para responderem a esta nova realidade.

Paralelamente às mudanças ambientais, a intensa pressão fiscal sobre os governos locais dos Estados Unidos, com uma demanda crescente por serviços públicos e poucos recursos disponíveis, impôs “fazer mais com menos recursos” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 19), não deixando alternativa a estes governos senão a de transformar o seu modo de operação, empregando inovações gerenciais mais eficientes com relação ao custo. Foram adotadas então formas alternativas de prestação de serviços, mediante a promoção de competição entre os fornecedores de serviços públicos, parcerias entre os setores público e privado e o uso de novos sistemas orçamentários. Outras práticas como a avaliação do desempenho, o foco nos resultados, o planejamento estratégico, a orientação para objetivos e a administração participativa também foram utilizadas nos governos locais norte-americanos (PAES DE PAULA, 2003).

Nesse sentido, as mudanças no contexto e as pressões fiscais determinaram uma reinvenção do Estado, que se tornou empreendedor, ou seja, aquele que busca maneiras alternativas de governar. Osborne e Gaebler (1998, p. 19) apontam as características de tal governo:

Está disposto a abandonar velhos programas e métodos. É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma as funções da cidade em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais, que se limitam a oferecer serviços básicos. Trabalha de acordo com o setor privado. Usa noções comerciais sólidas. Privatiza. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se pelo mercado. Focaliza a avaliação de desempenho das suas ações. Reconhece o mérito. Faz com que as coisas funcionem (...).

Com base nessas características, os autores mencionados propõem um novo modelo de Estado, através de dez princípios, os quais geram a reinvenção do governo. Por meio desses princípios os autores sugerem que existe uma terceira opção para o Estado enfrentar as mudanças ambientais e as crises fiscais, não sendo necessário menos governo, mas, sim outro

tipo de governo (DOMINGOS, 1994; DOWBOR, 1994). Os dez princípios são os seguintes (OSBORNE; GAEBLER, 1998):

(1) “governo catalisador – navegando em vez de remar”: a função do governo deve ser de catalisadora e facilitadora, isto é, deve definir os problemas e as prioridades sociais e procurar reunir recursos para solucionar tais problemas e garantir que os serviços sejam prestados. Desse modo, na prestação dos serviços públicos o Estado deve promover parcerias com a sociedade civil, as fundações, as associações, as igrejas, o voluntarismo e o setor privado. Em outras palavras, o governo catalisador é um governo terceirizado, que se centra no “que ele faz de melhor”, deixando a produção de bens e serviços para a iniciativa privada.

(2) “o governo pertence à comunidade – dando responsabilidade ao cidadão, ao invés de servi-lo”: transferência da propriedade e controle dos serviços públicos da burocracia para os cidadãos, pois a comunidade está mais próxima dos problemas a serem resolvidos e os compreende melhor, tem uma obrigação maior com os seus membros, dá maior atenção aos seus membros, é mais flexível e criativa, presta serviços com custos mais reduzidos, enfatiza as capacidades das pessoas, impõe valores e padrões de conduta que tem resultados mais eficazes na prestação dos serviços. Esta transferência ocorre em diversas áreas, tal como na ajuda aos refugiados nos Estados Unidos, na reciclagem de materiais, na educação, na habitação, nas agências de treinamento profissional, na justiça criminal, na saúde pública e na assistência social;

(3) “governo competitivo – introduzindo a competição na prestação de serviços”: a introdução da concorrência externa (competição das iniciativas pública x privada e competição entre as firmas do setor privado) e entre as próprias organizações públicas na prestação dos serviços públicos é empregada para reduzir os custos do governo. Ela é vantajosa, pois eleva a eficiência; melhora o atendimento das necessidades dos consumidores; força a renovação, através da inovação, freqüente das organizações; aumenta o engajamento dos servidores públicos;

(4) “governo orientado por missões – transformando órgãos burocratizados”: do mesmo modo que nas empresas privadas, os governos empreendedores não são orientados por regras, regulamentos e previsões orçamentárias, mas sim por missões – objetivos fundamentais –, a partir dos quais se estabelecem o orçamento e os critérios para realizar as missões que foram propostas. Com isto, as organizações públicas tornam-se mais racionais, mais eficientes, mais inovadoras e mais flexíveis, evitando o desperdício, o abuso e a fraude;

(5) “governo de resultados – financiando resultados, não recursos”: quantificação constante dos resultados e desempenhos dos trabalhos das organizações públicas, o que permite a recompensa dos melhores resultados, identificar os programas bem-sucedidos e os ineficientes e fracassados, corrigir os erros cometidos nos programas, ganhar apoio público;

(6) “governo e seus clientes – atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia”: o governo empreendedor passa a valorizar os cidadãos como clientes, lhes oferecendo opções, aumentando a sua responsabilidade com relação a prestação de serviços e ouvindo o que eles realmente desejam, mediante pesquisas de opinião e outros métodos. Passam-se a utilizar, portanto, métodos como a Administração da Qualidade Total e sistemas de prestação de serviços públicos aos clientes mais simples, transparentes e integrados;

(7) “governo empreendedor – gerando receitas ao invés de despesas”: tal como no setor privado, os serviços públicos devem se orientar pelo lucro, o qual pode ser revertido em prol da comunidade ou em outros projetos que garantam mais rendimento para o setor público e, conseqüentemente, para os cidadãos. O governo empreendedor cria novas formas de geração de receitas, sendo a cobrança de taxas pela utilização de serviços públicos (coleta de lixo, tratamento de água, serviços de saúde, estacionamento, policiamento em eventos especiais, etc) uma das mais populares. Outra característica do governo empreendedor é economizar recursos, através da avaliação dos retornos de investimentos. Por último, o governo empreendedor oferece incentivos para que os administradores trabalhem como empreendedores, tais como dotação de recursos para cada departamento de acordo com o seu desempenho, fundos de empréstimos que podem ser automaticamente utilizados por administradores para buscarem novas idéias, remunerações variáveis para os funcionários públicos;

(8) “governo preventivo – a prevenção em lugar da cura”: o governo deve trabalhar estrategicamente, investindo em programas de prevenção (na saúde pública, nos incêndios, na proteção ambiental) para evitar os problemas, ao invés de prestar os serviços. Um setor público preventivo tem a vantagem de custar muito menos que um governo prestador de serviços;

(9) “governo descentralizado – da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe”: a crescente complexidade do ambiente exige um sistema mais ágil de tomada de decisões e, em função disso, o setor público, de forma semelhante aos líderes empresariais, deve usar uma abordagem descentralizadora, na qual as decisões são delegadas aos consumidores, à sociedade, às organizações não-governamentais e aos escalões inferiores, cuja hierarquia é

horizontalizada e cada membro tem mais autonomia. As organizações públicas descentralizadas são mais flexíveis; respondem mais rápido às mudanças ambientais e às necessidades dos clientes; são mais eficientes, inovadoras e produtivas; são mais motivadoras para os empregados, permitindo uma gestão participativa e encorajando o trabalho em equipe. Além disso, as decisões são descentralizadas entre as instituições governamentais, sendo a autoridade da União transferida para os estados e destes para os municípios. Na prática, neste processo de descentralização aplica-se “o princípio de que a União não faça nada que os estados possam fazer melhor” e “que estes não façam o que os municípios têm melhores condições de executar” (DOMINGOS, 1994, p. 93).

(10) “governo orientado para o mercado – induzindo mudanças através do mercado”: o governo deve reestruturar o mercado para alcançar seus objetivos, através dos programas administrativos.

Ao propor estes dez princípios para a reinvenção do governo, Osborne e Gaebler (1998, p. 22) observam que existem diferenças entre os setores público e o privado e que, portanto, “não se pode governar como quem administra uma empresa”. Ainda assim, eles também salientam que existem várias semelhanças entre as atividades governamentais e empresariais e, por isso, os dez princípios podem assegurar “o sucesso de qualquer instituição no mundo de hoje”, seja ela privada ou pública.

Nessa perspectiva, pode-se concluir que a proposta de reinvenção do setor público desses autores é uma mera readaptação do modelo empresarial privado, sendo que a atuação do setor público, embora ativista, fica restrita a critérios de eficiência e se orienta para resultados e por uma ideologia baseada no mercado (FERLIE et al, 1999; PAES DE PAULA, 2003). Além dos problemas relacionados a adaptação de técnicas gerenciais ao contexto público, a principal crítica dessa readaptação é que o Estado empreendedor se distancia da verdadeira dimensão política do governo, ou seja, da formação de um espírito democrático e público, enfatizando apenas a boa administração, no sentido de eficiência (PAES DE PAULA, 2001).

Ademais, apesar de pregar um Estado mais atuante e não um modelo minimalista, um deslocamento de um modelo burocrático para o gerencial e uma postura proativa, o Estado empreendedor deixa dúvidas quanto aos seus princípios, não especificando a maneira e o grau de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão do setor público e os limites entre autonomia e responsabilidade, cidadãos e clientes, critérios de mercado e de



produtividade e interesse público, escolha e direitos (MARTINS, 1996; PAES DE PAULA, 2003).

Resumindo, tal como no contexto britânico, o movimento reinventando o governo mantém o status de eficiência e a reprodução de técnicas e ferramentas administrativas das empresas privadas na gestão pública.

### **2.2.3 A reforma gerencial do Estado brasileiro**

No Brasil, as alterações institucionais ocorridas a partir da década de oitenta, sobretudo no que tange a descentralização, foram definidas tanto por fatores exógenos (globalização), quanto por processos internos, tal como a crise fiscal (DINIZ, 1996). Na realidade, a reforma da ação estatal teve início no final dos anos setenta num contexto marcado pela emergência de uma crise econômica e fiscal e por transformações na economia capitalista mundial (PORSSE, 2002).

Diante do quadro de uma profunda crise fiscal e de uma redefinição da inserção do país no sistema internacional, o modelo de desenvolvimento econômico, fundamentado no financiamento público, é rompido. Em função do crescente endividamento externo ocorrido no final do período militar, reduziu-se expressivamente a capacidade da União em articular as esferas regionais e locais do governo, bem como a capacidade de implementar programas e projetos sociais e econômicos e também de "costurar" pactos de poder entre as regiões. Dado o comprometimento das receitas com o pagamento da dívida pública e o conseqüente esvaziamento financeiro do governo central, iniciou-se no país um ciclo de recessão e hiperinflação (AFFONSO, 1995).

Para que o Estado brasileiro pudesse enfrentar os novos desafios econômicos e sociais, gerou-se a necessidade de reestruturação do mesmo. A primeira alternativa foi a promulgação da Constituição Federal de outubro de 1988, sendo uma resposta tanto à crise de estagnação dos anos oitenta, criando os mecanismos legais para enfrentá-la, quanto ao regime político centralizado de 1964, construindo novas instituições estatais que garantissem a plena democracia e as condições básicas de governabilidade (PORSSE, 2000).

A partir de 1995, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) desenvolve uma nova política de organização do Estado, objetivando transformar o modelo burocrático de gestão em uma gestão pública gerencial, tornar o Estado mais eficiente e orientado para as necessidades dos cidadãos e aumentar a autonomia de decisão dos administradores públicos, a fim de consolidar a democracia também dentro das instituições públicas (BRESSER PEREIRA, 1997; PIMENTA, 1998).

Essa redefinição das organizações públicas brasileiras tem como base um processo de descentralização da ação do Estado nos serviços não exclusivos, no qual a área operacional é deslocada para as organizações sociais e para as empresas privadas (FARAH, 2001). As organizações sociais passam a ser responsáveis pelos setores de educação, cultura e saúde, enquanto que a produção de bens e serviços é transferida para o setor privado. Por outro lado, apesar de adotar novas técnicas de gestão, a centralização e a burocracia permanecem na administração direta do governo (núcleo estratégico), que tem a responsabilidade de formular e avaliar as políticas públicas (PIMENTA, 1998).

Além da descentralização das atividades estatais, a reforma gerencial do Estado brasileiro também consiste em mudanças na dimensão cultural da administração pública, que substitui valores burocráticos por valores gerenciais, e na dimensão gestão, a qual se destina a implementação das idéias gerenciais, comprometidas com os princípios de qualidade, eficiência e eficácia (PIMENTA, 1998; PAES DE PAULA, 2001). Esta última dimensão, ou ainda, a busca da melhoria da performance no atendimento às demandas por serviços públicos, parte do pressuposto de que as organizações públicas podem ser gerenciadas similarmente às empresas privadas.

Nessas três dimensões, os objetivos gerais de reforma são: aumentar a governança do Estado, ou seja, sua eficiência e efetividade; fortalecer a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento econômico; assegurar autonomia e capacitação aos gerentes públicos; limitar a ação estatal às suas funções específicas, transferindo ações de natureza regional e local para estados e municípios, respectivamente; garantir a democracia; prestar serviços voltados para o cidadão-cliente; responsabilizar o servidor público pelos seus resultados (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

Seguindo tais objetivos, a administração pública gerencial apresenta as seguintes características: descentralização e desconcentração; desburocratização (gestão flexível); separação entre formulação e execução; terceirização; avaliação de resultados

(“*accountability*”); controle social (transparência); ênfase no cidadão, visto como cliente; competitividade; ética e profissionalismo (PAES DE PAULA, 2001; PIMENTA, 1998).

Alguns autores, tais como Bresser Pereira (1997) e Pimenta (1998, p. 198), argumentam que a reforma gerencial do Estado brasileiro não se identifica com o ideário neoliberal, pois não propõe um Estado mínimo, mas, a manutenção ou até o aumento de sua ação na área social, sugerindo “um Estado forte, legítimo, ágil, indutor e regulador do desenvolvimento econômico e da justiça social”. Dessa forma, a reforma e o novo modelo de gestão são considerados democráticos, uma vez que promoveu a ruptura do modelo burocrático de gestão, tornou a administração mais eficiente e transparente e permitiu a participação social.

Para Paes de Paula (2001, 2003), é importante lembrar que o gerencialismo é um modelo importado de gestão, que procurou atender às necessidades de governança do governo para se alcançar a boa administração. Desse modo, a administração pública gerencial pode ser entendida como a correspondente pública das mudanças organizacionais e na gestão das empresas privadas. Além disso, a administração pública gerencial não significou uma ruptura com o ideal burocrático, ocorrendo um resgate dos ideais tecnocráticos e racionais. Segundo a autora citada, a reforma gerencial representou um processo de adaptação ao novo cenário, havendo uma reelaboração da burocracia, a qual passa a ser flexível, mas, ainda se baseia em questões instrumentais.

Por fim, o controle social e o caráter participativo da administração pública gerencial não se tornaram realidade. Primeiro porque o gerencialismo, baseado na cultura do empreendedorismo, não prioriza interesses públicos e sim individuais. Segundo, a influência popular é restrita à questões operacionais e internas e o controle social ainda é ineficaz, uma vez que a autonomia sobre formulação de políticas públicas e elaboração de novas técnicas de gestão está na administração direta do Estado. Portanto, a participação popular ainda é muito administrada, não ocorrendo a democratização imaginada (PAES DE PAULA, 2001).

### 2.3 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM PARADIGMA LIMITADO PARA AS AÇÕES ESTATAIS

De acordo com as discussões realizadas anteriormente, as mudanças organizacionais e na gestão dos serviços públicos britânicos, norte-americanos e brasileiros segundo a Nova Administração Pública geraram um Estado voltado para a eficiência governamental e mais afastado de questões complexas da gestão pública e da vida política, comprometendo a formação da democracia e a participação cidadã. Apesar de pregar um Estado ativista, que descentraliza o poder e que rompe com a burocracia, a absorção de técnicas gerenciais do setor privado no setor público acaba dificultando a interação entre os aspectos técnicos e o interesse público, uma vez que se baseia em uma cultura empreendedorista que valoriza valores individuais, e a formação da democracia e a participação da sociedade nos processos decisórios, já que o modelo de gestão da Nova Administração Pública mantém a centralização do poder e não rompe com o ideal burocrático. Em decorrência disso, a ação governamental fica sujeita apenas à critérios de utilidade de mercado.

Nesse sentido, a subordinação da administração pública à lógica gerencialista não contribuiu para a resolução dos problemas específicos da gestão pública e para a sua evolução, preocupando-se apenas em atender as necessidades de governança do setor público para alcançar a eficiência. Portanto, o modelo de gestão da Nova Administração Pública, que se tornou hegemônico a partir da década de oitenta, prioriza questões econômico-financeira e institucional-administrativa em detrimento de questões mais complexas, como as sócio-políticas.

Considerando um quadro de novas pressões e desafios persistentes, de mobilização social, de consolidação da cidadania e da cultura democrática, no qual a sociedade passa a demandar uma agenda política preocupada não somente com a eficiência, mas, sobretudo, com questões sociais e com a promoção da participação efetiva dos cidadãos na gestão pública e no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o modelo de gestão da Nova Administração Pública, que enfatiza apenas aspectos instrumentais, torna-se limitado.

Ressalta-se que Paes de Paula (2003, 2005) julga que a “vertente alternativa” de reforma e gestão do Estado ou a administração pública popular ou societal, que emergiu nos

anos oitenta, cumpre o papel de transcender a instrumentalidade e abranger a dimensão sócio-política da gestão pública, que “compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão” (PAES DE PAULA, 2003, p. 2). No entanto, considera-se que, com o surgimento dessa vertente, são ampliadas as pressões da sociedade sobre o Estado, notadamente com relação à sua atuação no campo social, sendo assim necessário um novo modelo de gestão que fundamente as ações públicas mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade governamental.

Nesse contexto, pretende-se apresentar a Abordagem da Capacitação, desenvolvida por Amartya Sen (2000), como um modelo alternativo para as ações estatais, uma vez que a mesma integra dimensões quantitativas e qualitativas.

#### 2.4 A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO: UM PARADIGMA ALTERNATIVO PARA AS AÇÕES ESTATAIS

A Abordagem da Capacitação foi construída a partir de questionamentos da base informacional de teorias normativas, em particular o utilitarismo e a justiça rawlsiana, as quais têm sido geralmente utilizadas no contexto da elaboração e avaliação de políticas públicas. A base informacional de uma perspectiva avaliatória constitui as informações necessárias para formar juízos empregando essa perspectiva (SEN, 2000). Em outras palavras, o exame das informações, consideradas direta e intrinsecamente relevantes para a avaliação do bem-estar e para a elaboração e avaliação de políticas públicas em uma abordagem, evidencia as limitações da mesma. Tais informações são designadas por Sen (1985b) como objetos de valor. Adicionalmente, a base informacional das teorias normativas apresenta importância decisiva na definição da essência da política (instrumentalista ou mais voltada para aspectos qualitativos), e, por isso, elas devem ser avaliadas.

Sendo assim, nesta seção, primeiramente, serão abordadas as principais restrições referentes às abordagens tradicionais empregadas no julgamento do bem-estar individual e social e na definição e avaliação de políticas públicas. Posteriormente, a partir dessas

limitações, apresenta-se uma perspectiva alternativa, ou seja, a Abordagem da Capacitação, para a análise de problemas sociais, incluindo o bem-estar, e para a elaboração e avaliação de políticas públicas, a qual busca o preenchimento das lacunas existentes no aparato conceitual descrito anteriormente. Ainda nesta parte, são destacados os principais conceitos e as principais características da Abordagem da Capacitação, bem como são especificadas as capacitações que devem ser consideradas em uma avaliação do bem-estar. Em seguida, descreve-se a teoria do desenvolvimento de Sen (2000), segundo a perspectiva da capacitação. Além disso, demonstra-se o modelo da Abordagem da Capacitação, através das conexões entre seus principais conceitos. Por fim, são destacadas as implicações para as políticas públicas quando se prioriza as capacitações.

## **2.4.1 Abordagens tradicionais do bem-estar**

### 2.4.1.1 Utilitarismo

Na tradição utilitarista, os objetos de valor são, em última análise, somente a utilidade individual, a qual é definida conforme alguma característica mental, isto é, felicidade ou prazer e satisfação de desejos (SEN, 1985a). Ambas interpretações da utilidade apresentam duas principais limitações: (1) “negligência da condição física” e (2) “negligência de valor”.

Com relação à primeira limitação, a perspectiva do bem-estar vista em termos de felicidade ou satisfação de desejos não considera as condições físicas de uma pessoa, as quais são valorizadas apenas indiretamente, na medida em que seus efeitos podem ser transformados em utilidades (SEN, 1985a, 2000; SANTIBANEZ, 2001). Somando-se a isto, tal perspectiva não faz qualquer referência à capacidade de avaliação de uma pessoa, sendo os seres humanos tratados como “tolos racionais” (SEN, 1985a, p. 3), incapazes de distinguir entre um tipo de vida ao invés de outro.

Além destas duas restrições, a concentração apenas em características mentais, refletidas pela felicidade ou satisfação de desejos, pode ser profundamente delimitada quando situações de adversidade e privação são persistentes. Os desejos e as habilidades para sentir

felicidade dependem das circunstâncias em que a pessoa vive, notadamente quando a questão é a sobrevivência em uma dura realidade. As reações mentais de uma pessoa no que diz respeito ao que se pode obter realmente e ao que se pode esperar obter envolvem compromissos com a estratégia de sobrevivência, objetivando tornar a vida suportável em uma adversidade inerradicável (SEN, 2001).

Uma pessoa que é persistentemente destituída (doente, mal nutrida, mal vestida, desabrigada, que não se alimenta adequadamente e não recebe serviços de saúde e educação) pode ainda estar em um nível elevado na escala da felicidade ou satisfação de desejos se a mesma se conforma com a sua privação e aproveita as pequenas chances, deixando de ser uma pessoa pesarosa e queixosa. Como resultado disso, falta a esta pessoa a motivação para exigir alguma mudança radical das circunstâncias, preferindo ajustar seus desejos e expectativas àquilo que considera exequível, opondo-se ao impossível e improvável. Dessa forma, em função da necessidade de sobrevivência, a métrica mental omite e abafa as privações de uma pessoa (SEN, 1985a, 1985b, 2000, 2001).

Ainda com respeito aos limites da abordagem baseada na utilidade para avaliação do bem-estar, um problema importante é detectado quando se está preocupado com comparações interpessoais, ao invés de comparações de possibilidades alternativas para a mesma pessoa.

Não é improvável pensar que se uma pessoa deseja a vida A em relação a vida B e é mais feliz com A que com B, então o bem-estar da pessoa é maior com A que com B. Por outro lado, considere a pessoa (chamada 1) que aprendeu não ter desejos ambiciosos e que é facilmente agradada. Tome o caso em que ela é muito mais privada em termos de comida, roupa, abrigo, atenção médica, etc., que a pessoa 2 (criada em circunstâncias mais animadoras), e é contudo mais feliz que 2 e tem mais desejos satisfeitos. Não é no todo óbvio que 1 deve ser vista como tendo um nível mais alto de bem-estar que 2, embora ambas as perspectivas da felicidade e satisfação de desejos recomendará aquele ranking. (SEN, 1985a, p. 15)

Como já mencionado anteriormente, uma vez que a extensão da privação de uma pessoa pode estar abafada na escala da utilidade, as comparações interpessoais baseadas nesta escala, embora possam ser realizadas, apresentam visões distorcidas de bem-estar. Apesar do indivíduo 1 ser mais feliz e ter mais desejos satisfeitos que o indivíduo 2, isto não significa que o primeiro tem um nível mais alto de bem-estar comparado com o segundo. Desse modo, as características psicológicas refletidas na utilidade, ou melhor, a felicidade ou a satisfação de desejos, devem ser ajustadas às circunstâncias desfavoráveis que afetam a avaliação adequada do bem-estar.

Tendo em vista que essa dependência subjetiva da medida mental (da felicidade ou satisfação de desejos) para a realização de comparações interpessoais torna o utilitarismo ainda mais restrito enquanto perspectiva avaliatória, a utilidade tem sido identificada, em seu emprego moderno, com a representação numérica da escolha de uma pessoa, ou ainda, com a representação da preferência de uma pessoa, para a interpretação do bem-estar. Se uma pessoa escolhe  $x$  quando  $y$  está disponível, então, ela obtém mais utilidade de  $x$  do que de  $y$  (SEN, 2000).

Segundo Sen (1985b), o comportamento de escolha pode não refletir o bem-estar de um indivíduo, pois a conduta de escolha incorpora mais elementos que a mera busca e satisfação do bem-estar. Existe uma complexidade motivacional no comportamento de escolha que não pode ser negligenciada. A escolha de uma pessoa depende da sua motivação e o seu próprio bem-estar pode ser uma motivação suficiente, todavia, não é a única. A principal força subjacente à escolha de um indivíduo pode estar relacionada com qualquer outra razão que não o seu próprio bem-estar, sendo o impacto dessa razão sobre o seu bem-estar secundário e derivativo.

Partindo do nível individual para o social, independentemente da característica mental que se utiliza na definição da utilidade individual para avaliar o bem-estar, se felicidade ou satisfação de desejos, a tradição utilitarista mensura o bem-estar social através da soma das utilidades individuais. Assim, as utilidades das diferentes pessoas são somadas conjuntamente para se obter seu mérito agregado, sem levar em consideração a distribuição interpessoal daquela soma. Em outros termos, a soma das utilidades individuais deve ser maximizada, sem atentar para o grau de desigualdade na distribuição das utilidades (SEN; FOSTER, 1997).

A consideração da utilidade agregada, ou ainda, das pessoas conjuntamente, não diz nada sobre como a felicidade ou a satisfação de desejos está sendo distribuída entre a população (MEHROTRA, 2002). De acordo com Rawls (1997), nessa visão utilitarista não é relevante saber como a soma das satisfações de desejos se distribui entre os indivíduos, bem como não importa como o indivíduo distribui suas satisfações ao longo do tempo. O objetivo é promover o máximo bem-estar do grupo, realizando até o mais alto grau o sistema de desejos, o qual se alcança com a soma dos desejos dos membros desse grupo, agrupando-se todas as pessoas em uma única, sem contemplar as diferenças entre as mesmas.

Nussbaum (2000, p. 65) também argumenta que a maximização da utilidade não atenta para a individualidade da pessoa, ou melhor, “não olha as pessoas uma por uma para ver como cada uma está indo”. Além de não dizer o suficiente sobre diferentes tipos de pessoas,



agregando vidas diferentes, a utilidade total também agrega elementos distintivos de vidas. Nesse sentido, dentro da utilidade total existem informações sobre o bem-estar econômico, saúde, liberdades políticas, educação, as quais são “bens” separados e variam independentemente, sendo todos importantes, não havendo razão para pensar que um deles pode ser obtido simplesmente por se alcançar uma grande quantidade de outro.

Portanto, diante das discussões apresentadas, a utilidade, interpretada como felicidade, prazer, satisfação de desejos ou escolha, não oferece uma abordagem adequada para a avaliação do bem-estar, o que não implica que a informação da utilidade não é importante para a referida avaliação. Ressalta-se que, embora não de forma direta, tais interpretações da utilidade apresentam conexões com o bem-estar, uma vez que o fracasso de um indivíduo em alcançar o que ele desejaria ou o que ele escolheria provavelmente afeta o seu bem-estar adversamente. Ademais, a felicidade pode ser uma das informações essenciais para o bem-estar de uma pessoa (SEN, 1985a, 1985b).

#### 2.4.1.2 Mercadoria e opulência

Na abordagem baseada na mercadoria, o bem-estar dos indivíduos é avaliado em termos das mercadorias que os mesmos têm acesso (domínio sobre mercadorias). As mercadorias são compreendidas em termos das suas características, isto é, as diversas propriedades desejáveis que cada mercadoria tem. Pode-se citar como exemplo as propriedades encontradas em uma certa quantidade de comida, tal como produzir nutrição, criar prazer, prevenir da fome, oferecer oportunidade para se socializar com outras pessoas, dentre outras (HARRISON, 2001).

Esta perspectiva implica uma focalização sobre a variável renda, a qual determina a quantidade de mercadorias que uma pessoa pode comprar com um dado nível de renda (opulência na forma de domínio sobre mercadorias), quantidade esta que garante à pessoa o domínio sobre as características correspondentes das mercadorias em questão. Cada pessoa é compreendida como dotando uma função de bem-estar ou utilidade, que traduz o nível de renda em nível de satisfação. Dessa maneira, a renda da pessoa determina o seu nível de utilidade (SEN, 2001; MEHROTRA, 2002).

Na visão do bem-estar fundamentada na mercadoria, as pessoas que têm acesso à mesma quantidade de mercadorias e, portanto, as mesmas características dos bens, são consideradas como “igualmente muito bem” – (*well-off*) – (HARRISON, 2001, p. 10). Sen (1985a, 1985b) destaca que o bem-estar de um indivíduo não deve ser refletido pelo domínio sobre as mercadorias (quão rico ele é), principalmente quando se consideram grandes variações de características pessoais, sociais e climáticas (taxas elevadas de metabolismo, demandas nutricionais de grávidas, doenças, climas mais frios, demandas médicas de idade, demandas sociais de costumes particulares). Por exemplo, duas pessoas que consomem a mesma quantidade e tipo de comida não podem ser vistas como tendo o mesmo nível de bem-estar, pois tal quantidade e tipo de alimento podem não ser adequados para uma delas, já que uma pessoa apresenta uma taxa metabólica alta e necessita de uma maior quantidade de alimentos para alcançar o mesmo nível de nutrição que a outra. Em nível geral, dois países podem ter Produtos Internos Brutos (PIBs) iguais, mas, não o mesmo bem-estar, uma vez que cada um possui suas necessidades, em função, por exemplo, de condições climáticas, as quais demandam recursos substanciais.

Nesse sentido, o uso que se pode dar a um dado pacote de mercadorias, ou a um dado nível de renda, depende de várias circunstâncias contingentes. Sendo assim, o bem-estar não pode ser identificado com o domínio que o indivíduo tem sobre mercadorias (a qual remete à renda), apesar de ser influenciado pelo mesmo. Ou seja, o bem-estar de uma pessoa está conectado com o domínio que ela tem sobre bens e, conseqüentemente, sobre a sua renda, contudo, as oportunidades que esta pessoa possui não são limitadas apenas pelo seu conjunto orçamentário, existindo circunstâncias individuais<sup>3</sup> e sociais<sup>4</sup> que afetam a conversão de um conjunto de determinados bens e serviços em realizações para ela (SEN, 2000, 2001).

A maior limitação dessa perspectiva baseada na mercadoria está na diversidade dos seres humanos, a qual possibilita que duas pessoas que compartilham exatamente o mesmo pacote de mercadorias tenham oportunidades de qualidade de vida muito divergentes. Desse modo, uma mensuração eficaz do bem-estar deve ser capaz de capturar as diferenças nos usos efetivos que os indivíduos podem fazer das mercadorias (HARRISON, 2001). Em decorrência disso, o domínio da pessoa sobre mercadorias deve ser entendido como um meio para se alcançar o bem-estar, não sendo um fim em si mesmo. Compreender o domínio das

---

<sup>3</sup> As circunstâncias individuais que afetam a conversão dos bens e serviços em realizações são idade, sexo, deficiências, talentos e propensão à doença.

<sup>4</sup> As circunstâncias sociais são condições epidemiológicas, estrutura da família, incidência de crimes, emprego seguro, segurança previdenciária.

mercadorias como um fim implica cair na armadilha do fetichismo da mercadoria (MARX, 1994), na qual os bens são tratados como objetos de valor em si mesmos.

Portanto, a preocupação deve ser sobre o tipo de vida que um indivíduo realiza em viver com a ajuda de mercadorias e não somente sobre as mercadorias. Isto implica focalizar sobre o que as pessoas são capazes de realizar, dadas as suas características individuais, com as mercadorias e características destas sob seu comando (SEN, 1985a, 2000). Ao contrário disso, o bem-estar refletido em termos do domínio que uma pessoa tem sobre mercadorias concentra-se apenas em questões instrumentalistas (mercadorias e renda), ignorando elementos que têm valor intrínseco para o bem-estar, ou ainda, constituintes do bem-estar, quais sejam, as condições de vida das pessoas (o tipo de vida que as pessoas realmente levam) para alcançar realizações, como estar bem nutrido, ter uma vida longa, estar saudável e livre de enfermidades, ter respeito próprio, participar da vida em comunidade e preservar a dignidade humana.

#### 2.4.1.3 A teoria da justiça de John Rawls

A perspectiva rawlsiana da “justiça como equidade” tem sido amplamente utilizada na literatura sobre desenvolvimento econômico e social, constituindo-se em uma noção mais ampliada para finalidades avaliatórias. Nessa perspectiva, focada na igualdade de oportunidades para as pessoas realizarem seus projetos de vida, a atenção é voltada sobre os meios gerais úteis (SEN, 2000, 2001). Tais meios são os “bens primários”, os quais todas as pessoas racionais deveriam desejar para desenvolverem seus planos de vida, independentemente de quais sejam seus respectivos planos. Os “bens primários” incluem cinco conjuntos de bens: (1) direitos e liberdades básicas; (2) liberdades de movimento e liberdades de escolha de uma posição em um contexto de oportunidades iguais; (3) capacidades, poderes e prerrogativas relacionadas às várias funções e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas; (4) renda e riqueza; (5) bases sociais do auto-respeito (VERO, 2001).

De acordo com os dois princípios da justiça<sup>5</sup> na teoria de Rawls (1997), estes “bens primários” são os objetos a serem distribuídos e igualados (BIONDO, 2001) para que os indivíduos tenham oportunidades iguais de realizarem seus objetivos. Com efeito, as instituições têm o papel de distribuir aos indivíduos estes meios gerais úteis para a promoção de seus projetos de vida, meios que são essenciais para se alcançar a igualdade social.

A concentração de Rawls (1997) sobre os “bens primários” demonstra o seu reconhecimento da multidimensionalidade dos fatores que afetam o bem-estar individual e a liberdade, claramente negligenciadas em análises mais estreitas, como é o caso da análise baseada na renda. Entretanto, ao considerar que são os “bens primários” que devem ser distribuídos e igualados, o citado autor não atenta para a questão das variações no uso de uma mesma quantidade de mercadorias por diferentes indivíduos, assumindo que as diferentes pessoas têm iguais habilidades em transformar mercadorias em bem-estar e liberdades (BIONDO, 2001).

Ao invés disso, as pessoas diferentes variam grandemente na maneira de converter o mesmo pacote de bens em oportunidades de alcançar seus projetos de vida, além de diferirem também em suas necessidades de bens (BIONDO, 2001; NUSSBAUM, 2000). Tratar dois indivíduos A e B como “igualmente muito bem” (NUSSBAUM, 2000, p. 69), exatamente porque ambos têm a mesma quantia de mercadorias, é negligenciar duas vidas distintas e separadas, que desfrutam de circunstâncias diferentes.

As diferenças entre os indivíduos podem ser classificadas em físicas, sociais e culturais. Primeiramente, as pessoas divergem em suas habilidades físicas para converter “bens primários” em realizações para elas. Pode-se tomar como exemplo as necessidades nutricionais, cuja variação depende da idade da pessoa, do sexo, da ocupação e da propensão à doença. Uma pessoa doente e outra saudável, uma mulher grávida ou uma mulher que está amamentando, uma criança e um adulto, todos apresentam diferentes necessidades nutricionais, mesmo consumindo uma quantidade igual de alimento. Em adição, uma pessoa deficiente pode desfrutar dos mesmos “bens primários” comparativamente a outra pessoa sem deficiência e, ainda assim, é menos apta a atingir seus planos de vida.

---

<sup>5</sup> No primeiro princípio da justiça, cada indivíduo deve ter um direito igual a um sistema abrangente de liberdades básicas iguais, o qual deve ser compatível com um sistema similar de liberdades para todos. No segundo princípio, as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer a duas condições: (1) elas “devem estar associadas a cargos e posições abertos a todos”; (2) “devem ser para o maior benefício dos membros da sociedade que têm menos vantagens” (SEN, 2001, p. 129-130). Este segundo princípio inclui o “Princípio da Diferença” (RAWLS, 1997), no qual deve-se promover o maior benefício daqueles que apresentam menos vantagens, sendo essas vantagens identificadas com ter o menor valor do índice de “bens primários” (SEN; FOSTER, 1997).

Em segundo lugar, as variações sociais e culturais em diferentes comunidades, concernentes à tradições hierárquicas, geram também desigualdades na conversão de “bens primários”. Tal é o caso de leis e práticas discriminatórias contra as mulheres, limitando-as de usufruir, em um mesmo caminho que os homens, do pacote de “bens primários” e, conseqüentemente, das liberdades que esse pacote pode oferecer (NUSSBAUM, 2000; BIONDO, 2001).

No caso de restrições culturais aceitas pela sociedade, a métrica dos “bens primários” não abrange tal questão, na medida em que em situações de permanente desigualdade e práticas discriminatórias, as pessoas mais prejudicadas formam as suas preferências de acordo com a situação e tendem a se conformar com a mesma (fenômeno das preferências adaptativas). Desse modo, embora algumas pessoas tenham menos oportunidades comparadas a outras, elas não expressam seu desconforto com o padrão de vida, porque aceitam a situação (BIONDO, 2001).

Em suma, os contextos físico, social e cultural afetam as habilidades dos indivíduos em transformar bens ou recursos em realizações. Dadas as diferenças na conversão, a igualdade de oportunidades, ou liberdades, usufruídas pelas diferentes pessoas para realizarem seus fins, não pode ser gerada pela igualdade na distribuição de “bens primários”. A não consideração dos contextos que influenciam a conversão dos “bens primários” faz Rawls (1997) cair na armadilha do fetichismo da mercadoria (MARX, 1994), pois ele confunde meios, que são os bens a ser distribuídos, com os fins, ou seja, as iguais oportunidades das pessoas para buscar seus objetivos, se preocupando com a distribuição de bens e não com a garantia de níveis mínimos de bem-estar (NUSSBAUM, 2000; BIONDO, 2001).

Nesse cenário, embora o foco informacional da métrica dos “bens primários” tenha sido ampliado (das utilidades, mercadorias ou renda para os “bens primários”), o mesmo não pode ser empregado para medir bem-estar, pois tais “bens primários” não são constitutivos do bem-estar, sendo meios para se alcançar um maior nível de bem-estar (SEN, 2001).

## 2.4.2 A Abordagem da Capacitação: uma perspectiva alternativa

Partindo das lacunas<sup>6</sup> existentes nas referências mais tradicionais, apresentadas anteriormente, empregadas para a avaliação do bem-estar individual e social e para o desenho e avaliação de políticas públicas, Sen (1985a, 2000, 2001) desenvolve um “*framework*” – a Abordagem da Capacitação (“*capability approach*”) – para a análise de arranjos sociais, incluindo o bem-estar, centrado no indivíduo, ou ainda, na avaliação do modo como as pessoas realmente vivem, bem como nas escolhas que as mesmas têm. Assim, o espaço informacional das demais perspectivas éticas é ampliado, definindo-se como unidade de julgamento não as utilidades, mercadorias ou opulência e “bens primários”, mas sim as condições de vida dos indivíduos, as quais incluem estas outras unidades de avaliação (COMIM, 2001; GASPER, 2001; COMIM; BAGOLIN, 2002).

Neste sentido, a Abordagem da Capacitação de Sen (1996) concede importância derivativa aos meios de vida, como a renda real, mercadorias, opulência e “bens primários”, e considera apenas as coisas que intrinsecamente importam para a avaliação e julgamento do bem-estar, focando, então, uma variedade de atos e estados humanos tratados como importantes em si mesmos. Concomitantemente, as inter-relações complexas entre o esforço humano e seus contextos material, social e cultural também são capturadas.

É relevante salientar que tal foco sobre os estados de existência humanos ou as condições de vida dos indivíduos, e não sobre a renda ou recursos que estes dispõem, alude à outros autores como Marx (1994) e Smith (1985). No caso do primeiro autor citado, a referência é feita ao fetichismo da mercadoria, já mencionado nas discussões anteriores, cujas mercadorias são tratadas como valiosas em si mesmas, quando, na realidade, elas somente têm relevância derivativa e variante, sendo meios para fins reais (SEN, 1985a, 1985b, 1985c).

Quanto à Smith (1985), embora se preocupasse principalmente com a riqueza das nações, o autor se distancia do fetichismo da mercadoria e da maximização da riqueza quando caracteriza as condições de vida de um indivíduo como sendo a vergonha em aparecer em público. Desse modo, o referido autor analisa as mercadorias que são exigidas para esta realização (sapatos e roupas), as quais são variáveis de acordo com as normas culturais e os

---

<sup>6</sup> Tais lacunas dizem respeito especialmente às circunstâncias contingentes (individuais, sociais e culturais) que moldam as preferências das pessoas e à habilidade dos indivíduos para converter recursos (ou bens) em atividade humana significativa (NUSSBAUM, 2000).

costumes sociais, que, por sua vez, são dependentes das condições econômicas das sociedades em questão (SEN, 1985b).

Seguindo esta perspectiva de Smith (1985) e Marx (1994), os estados de existência e as ações de uma pessoa são empregados por Sen (1996) para a avaliação do bem-estar, havendo, dessa maneira, o reconhecimento de seres humanos reais, o que não era explícito na teoria do bem-estar do “*mainstream*” econômico, conforme apresentado anteriormente. O bem-estar, portanto, é dependente do estado de ser (ser humano) da pessoa, sendo que o exercício para a avaliação do mesmo implica uma apreciação dos elementos constitutivos do ser da pessoa. Tais elementos constitutivos correspondem aos seus diferentes funcionamentos (“*functionings*”). Em sendo elementos constitutivos do ser da pessoa, os quais são empregados para a avaliação do bem-estar, os funcionamentos são, com efeito, partes constituintes do bem-estar dessa pessoa (SEN, 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 estão diretamente relacionados com as condições de vida de um indivíduo, pois refletem vários aspectos dos estados de existência – das condições de vida (SEN, 1985c). Estes estados de existência – funcionamentos – incluem atividades mais elementares, assim como atividades mais complexas e desenvolvidas (SCHISCHKA, 2002; WAQUIL; MATTOS, 2002; MOZAFFAR, 1996). 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; CHOPRA; DURAIAPPAH, 2001; ROBEYNS, 2002).

Conjuntos de tais funcionamentos formam as capacitações (“*capabilities*”) humanas, que refletem as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar ou que são factíveis para uma pessoa alcançar (SEN, 1985a, 2000, 2001). Assim, as capacitações de uma pessoa representam a sua liberdade em alcançar combinações alternativas de funcionamentos, isto é, a liberdade para alcançar vários estilos de vida possíveis, ou ainda, para levar o tipo de vida que se valoriza ou que se tem razão para valorizar (HARRISON, 2001; SCHISCHKA, 2002; JENSEN, 2001).

Enquanto os funcionamentos referem-se a coisas realmente alcançadas, isto é, realizadas (“*actual achievements*”), 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 (GASPER, 2001; ROBEYNS, 2002). Nesse contexto, as capacitações<sup>7</sup> são noções de liberdade, no sentido de liberdades positivas para se alcançar funcionamentos valiosos, ou seja, quais 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 (“*capability set*”), 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 como 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 conduz 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 da Capacitação, então, a realização do bem-estar não pode ser independente da liberdade refletida no conjunto de capacitações (SEN, 1985c, 1996, 2001).

Nessa perspectiva, 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

---

<sup>7</sup> A avaliação das capacitações de um indivíduo deve incorporar, juntamente com o conjunto de coisas realmente alcançadas, um conjunto de realizações potenciais (SEN, 1985a).



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 da Capacitação 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).

#### 2.4.2.1 Bem-estar, aspecto de agência e liberdade

Diferentemente da tradição utilitarista, Sen (2000, 2001), em sua abordagem moral, concebe que a diversidade de motivações que conduzem a vida de uma pessoa não se restringe apenas ao seu bem-estar, existindo metas e valores que também são importantes. Em

decorrência disso, o referido autor faz a distinção entre o aspecto do bem-estar e o aspecto de agência de uma pessoa, tendo ambos sua própria relevância na avaliação de atos e estados.

Em primeiro lugar, o bem-estar que um indivíduo tem não é algo externo a ele, no sentido em que ele possa dominar, como no caso dos “bens primários” rawlsianos. Ao contrário disso, ter bem-estar pode ser identificado com algo que uma pessoa alcança, ou ainda, com que tipo de vida a pessoa realmente está levando e com o que ela realiza em ser e fazer (JENSEN, 2001; SEN, 1985a).

Tendo em vista que as pessoas não são egoístas em todas as suas ações, pode-se justificar que elas não buscam somente a maximização do seu próprio bem-estar, porque além do seu próprio bem-estar existe a característica de ser agente. Ademais, como 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; é compreensível que as mesmas tenham razões para conquistar objetivos distintos do seu próprio bem-estar pessoal (GAMBOA; CORTÉS, 1999).

Desse modo, uma pessoa pode ser vista 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 umas às outras. 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 moldar seu próprio destino e para realizar mudanças e influenciar nas esferas política, econômica e social (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 atribuíamos 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, podem-se examinar não somente diferenças de bem-estar, mas também a ausência ou a presença de certas liberdades básicas centrais.

Voltando à distinção entre o aspecto de agência e o aspecto do bem-estar, nesta elaboração Sen (2001) também faz a diferenciação entre a realização e a liberdade para realizar. A realização refere-se “ao que conseguimos fazer e alcançar” e a liberdade para realizar é relativa “à oportunidade real que temos para fazer ou alcançar aquilo que valorizamos” (SEN, 2001, p. 69). Tal diferenciação é aplicada tanto para a perspectiva do bem-estar quanto para a de agência, gerando quatro conceitos distintos: (a) realização de bem-estar; (b) realização de agência; (c) liberdade de bem-estar; (d) liberdade de agência (SEN, 1996, 1985c).

A realização de bem-estar de uma pessoa, já discutida anteriormente, embora de forma não explícita, é identificada com o estado de existência da mesma. Portanto, a avaliação desse conceito se dá mediante a análise dos elementos constitutivos do ser da pessoa, os quais são vistos de uma perspectiva do próprio bem-estar pessoal. Tais elementos constitutivos são os diferentes funcionamentos da pessoa. Por outro lado, a realização de agência de uma pessoa

diz respeito à busca e realização de objetivos e valores que ela têm razão para valorizar, estando estes valores e objetivos conectados ou não ao seu próprio bem-estar (SEN, 1985c, 1996, 2001). Nesse sentido, na realização de agência, as metas de uma pessoa incluem outros objetivos além do seu próprio estado de existência, transpondo a própria vida e os funcionamentos da pessoa.

A liberdade de bem-estar, também discutida antes, concerne à liberdade de um indivíduo para realizar as coisas que são constitutivas do seu bem-estar, sendo refletida pelo seu conjunto de capacitações. Já, a liberdade da condição de agente se refere à “liberdade para fazer acontecer as realizações que se valoriza e se tenta produzir” (SEN, 2001, p. 104). Tal liberdade é vista de forma mais ampla que aquela refletida pelo conjunto de capacitações da pessoa, “incluindo aspectos de estados de coisas que se relacionam com objetivos da condição de agência” (SEN, 2001, p. 104), os quais podem contribuir ou não para o bem-estar dessa pessoa.

Estes quatro conceitos, juntamente com as capacitações e os funcionamentos, compreendem o sistema conceitual da Abordagem da Capacitação de Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001). É importante ressaltar que o foco de avaliação de tal abordagem é sobre o bem-estar individual (funcionamentos) ou sobre a liberdade para realizar bem-estar (conjunto de capacitações). Mesmo assim, os interesses mais amplos do aspecto de agência de uma pessoa continuam importantes para as análises social e econômica, devendo, dessa forma, ser observadas a realização de agência e a liberdade de agência. Ademais, o aspecto de agência tem que ser apreciado, uma vez que o uso real que um indivíduo faz da sua liberdade de bem-estar é dependente das suas metas de agente, já que estas influenciarão as suas escolhas reais.

#### 2.4.2.2 Principais características da Abordagem da Capacitação

Diante das discussões realizadas nos itens anteriores, as características centrais da Abordagem da Capacitação podem ser resumidas em seis questões principais: (a) espaço informacional; (b) objetos de valor; (c) unidade de julgamento normativo empregada no

exercício avaliativo da qualidade de vida; (d) diversidade humana; (e) objetividade; (f) contrafactualidade (COMIM, 2001; COMIM; BAGOLIN, 2002). Tais questões são apresentadas na Figura 2.

CARACTERÍSTICAS	COMENTÁRIOS
<b>Espaço informacional</b>	Ampliação do espaço informacional de outras abordagens éticas, definindo como unidade de avaliação os funcionamentos.
<b>Objetos de valor</b>	Como a liberdade de um indivíduo viver do modo que ele deseja tem valor intrínseco e, dessa forma, é constitutiva do ser desse indivíduo, não somente os funcionamentos são valiosos, mas também a capacitação dos indivíduos de escolher e discernir entre vidas possíveis.
<b>Unidade de julgamento normativo empregada no exercício avaliativo da qualidade de vida</b>	Os indivíduos são a unidade de julgamento normativo na Abordagem da Capacitação. Nesse sentido, cada pessoa é considerada no julgamento normativo, o que torna a Abordagem da Capacitação uma teoria eticamente individualística (ROBEYNS, 2002), mas não ontologicamente individualística, pois também aprecia características da sociedade (fatores de conversão social e ambiental). Nussbaum (2000, p. 12) também trata cada pessoa como um fim, o que define como “o princípio da capacitação de cada pessoa”.
<b>Diversidade humana</b>	Qualificação da diversidade entre os seres humanos como um “fato empírico” (SEN, 2001, p. 23). Sen (2000, p. 90-91) identifica cinco fontes de diversidade humana: (1) heterogeneidades pessoais; (2) diversidades ambientais; (3) variações no clima social; (4) diferenças de perspectivas relativas; (5) distribuição na família. Estas diferenças determinam o grau de variação na conversão de recursos em capacitações humanas. Dada a diversidade real dos seres humanos, as suas capacitações não podem ser avaliadas com base nos recursos que eles possuem ou sobre os bens que dominam. Ao contrário disso, as capacitações devem ser avaliadas em termos daquilo que os indivíduos são capazes de fazer e ser através do uso desses recursos e bens.
<b>Objetividade</b>	A avaliação da qualidade de vida com base na Abordagem da Capacitação afasta-se de medidas subjetivas, como a utilidade, e se movimenta na direção objetivista, uma vez que as “capacitações são melhor vistas como propriedades objetivas da caracterização da falta de liberdade dos indivíduos e não como um resultado de preferências individuais subjetivas” (COMIM; BAGOLIN, 2002, p. 477).
<b>Contrafactualidade</b>	As escolhas e os cenários contrafactuais são centrais na avaliação da liberdade que as pessoas desfrutam – “a liberdade para escolher viver do modo que se desejaria” (SEN, 2001, p. 117).

**Figura 2 – Principais características da Abordagem da Capacitação**

Fonte: Elaborada pela autora baseada em Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), Comim (2001), Comim e Bagolin (2002), Nussbaum (2000) e Robeyns (2002).

### 2.4.2.3 Capacitações funcionais humanas centrais

Das principais características da Abordagem da Capacitação evidenciadas na Figura 2, pode-se inferir que o enfoque sobre a capacitação é incompleto, tanto no que diz respeito a geração de julgamentos substantivos, quanto com relação ao estabelecimento de uma teoria de avaliação (SEN, 1996; COMIM, 2001). Ou seja, esta perspectiva pode ser concebida como um “*framework*”, um instrumento normativo, empregado para a avaliação de problemas sociais, tais como a desigualdade, o bem-estar, a pobreza, o padrão de vida, mas não como uma teoria que oferece respostas completas para todas as questões normativas (ROBEYNS, 2002).

Em função disso e também do caráter libertário da perspectiva da capacitação, Sen (2000) não especifica quais as capacitações que devem ser consideradas em uma avaliação do bem-estar (LADERCHI, 2001; ROBEYNS, 2002). Diante desse fato, Nussbaum (2000) sugere que a Abordagem da Capacitação deveria introduzir uma explicação normativa objetiva dos funcionamentos humanos, assim como uma descrição do procedimento para a avaliação objetiva dos funcionamentos (SEN, 1996; COMIM, 2001). Procurando então preencher esta lacuna, Nussbaum (2000) delinea uma lista de capacitações humanas centrais ou de oportunidades para funcionar, a qual é demonstrada na Figura 3.

Sen (1996) aceita que esta lista poderia ser uma forma sistemática de eliminar a questão do incompleto no enfoque sobre a capacitação, todavia, ainda acredita que tal maneira de ver a natureza humana, através de uma lista de funcionamentos, é extremamente especificada. O referido autor argumenta que:

Certamente, não tenho grandes objeções para seguir este caminho. Minha dificuldade para aceitá-la como a única rota que podemos seguir se deve em parte a preocupação de que esta maneira de ver a natureza humana (como uma lista única de funcionamentos para a boa vida<sup>8</sup> humana) pode estar gravemente especificada ao extremo, e também da minha propensão a argumentar sobre a natureza e o tipo de objetividade envolvidos nesse enfoque. Mas, de fato, minha intransigência surge da consideração de que o uso do enfoque sobre a capacitação como tal não requer que se siga esse caminho, e o deliberadamente incompleto do mesmo permite que se sigam outras rotas que também têm certa plausibilidade. (SEN, 1996, p. 76)

---

<sup>8</sup> A expressão “boa vida” é empregada por Sen (1996) no sentido em que a vida de uma pessoa é uma vida de escolhas genuínas e não uma vida em que a mesma é obrigada a seguir um caminho em particular.

ÍTEM	CAPACITAÇÃO HUMANA CENTRAL
<b>1. Vida</b>	Estar apto a viver até o final de uma vida humana de extensão normal; não morrer prematuramente, ou antes que a vida de uma pessoa seja reduzida a uma vida sem valor.
<b>2. Saúde do corpo</b>	Estar apto a ter boa saúde, incluindo saúde reprodutiva; estar adequadamente nutrido; ter abrigo adequado.
<b>3. Integridade do corpo</b>	Estar apto a se mover livremente de um lugar a outro; ter limitações do corpo tratadas como soberanas, isto é, estar apto a estar seguro contra agressão, incluindo agressão sexual, abuso sexual à criança, e violência doméstica; ter oportunidades para satisfação sexual e para escolher nas questões de reprodução.
<b>4. Sentido, imaginação, e pensamento</b>	Estar apto a usar os sentidos, a imaginar, pensar, e raciocinar – e fazer estas coisas em um caminho ‘verdadeiramente humano’, um caminho informado e cultivado por uma adequada educação, inclusive, mas não por meios limitados para, alfabetização e matemática básica e treinamento científico. Estar apto para usar a imaginação e o pensamento em conexão com experimentar e produzir trabalhos autoexpressivos e eventos de escolha própria, religioso, alfabetização, musical, e assim por diante. Estar apto a usar a própria mente em caminhos protegidos por garantias de liberdade de expressão com respeito a ambos discursos político e artístico, e liberdade do exercício religioso. Estar apto a buscar o significado definitivo da vida em um caminho próprio. Estar apto a ter experiências aprazíveis, e evitar sofrimento não necessário.
<b>5. Emoções</b>	Estar apto a ter apego à coisas e pessoas fora de nós mesmos; para amar aqueles que amam e se preocupam conosco; para preocupar-se na sua ausência; em geral, para amar, para se preocupar, para experimentar desejo, gratidão e raiva justificada. Não ter desenvolvimento emocional frustrado por medo da opressão e ansiedade, ou por eventos traumáticos de abuso ou negligência. (Sustentar esta capacitação significa sustentar formas de associação humana que podem ser cruciais no seu desenvolvimento.)
<b>6. Raciocínio prático</b>	Estar apto a formar uma concepção de bem e a engajar na reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida. (Isto requer proteção para a liberdade de consciência.)
<b>7. Afiliação</b>	<b>A.</b> Estar apto a viver com e em direção a outros, a reconhecer e mostrar preocupação pelos outros seres humanos, a engajar em várias formas de interação social; estar apto a imaginar a situação de outro e ter compaixão por aquela situação; ter a habilidade para ambos justiça e amizade. (Proteger esta capacitação significa proteger instituições que constituem e nutrem tais formas de afiliação, e também protegem a liberdade de reunião e discurso político.) <b>B.</b> Ter as bases sociais de auto-respeito e não-humilhação; estar apto a ser tratado como um ser digno cujo valor é igual ao dos outros. Isto requer, no mínimo, proteções contra discriminação sobre as bases de raça, sexo, orientação sexual, religião, castidade, etnicidade, ou origem nacional. No trabalho, estar apto a trabalhar como um ser humano, exercendo raciocínio prático entrando em significativas relações de reconhecimento mútuo com outros trabalhadores.
<b>8. Outras espécies</b>	Estar apto a viver com preocupação para e em relação aos animais, plantas, e o mundo da natureza.
<b>9. Interação</b>	Estar apto a rir, a brincar, a desfrutar de atividades recreacionais.
<b>10. Controle sobre o próprio ambiente</b>	<b>A. Político.</b> Estar apto a participar eficazmente nas escolhas políticas que governam a própria vida; ter o direito de participação política, proteções do discurso livre e associação. <b>B. Material.</b> Estar apto a possuir propriedade (ambos terra e bens móveis), não somente formalmente mas em termos de oportunidade real; e ter direitos de propriedade sobre as mesmas bases que outros; ter o direito para buscar emprego sobre as mesmas bases que outros; ter a liberdade de busca não autorizada e apreensão.

**Figura 3 – Lista de capacitações funcionais humanas centrais**

Fonte: Nussbaum, 2000, p. 78-80.

Mesmo assim, em sua perspectiva, Nussbaum (2000) defende a especificação da referida lista, pois, com tal especificação, a autora propõe mover-se além do uso meramente comparativo das capacitações, sobre o qual ela argumenta que Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001) tem focado<sup>9</sup>, para empregar a idéia da capacitação humana “como um fundamento para os princípios políticos básicos, os quais devem subscrever garantias constitucionais” (NUSSBAUM, 2000, p. 79).

Como uma justificativa para a definição dessa lista de capacitações valiosas, em sua versão, Nussbaum (2000) sustenta que o Estado é um agente ativo na promoção do desenvolvimento, uma vez que o governo tem o papel de promover as capacitações dos indivíduos, habilitando-os com os recursos necessários e as condições adequadas para atuar em caminhos valiosos (CHIAPPERO-MARTINETTI; COMIM, 2002). Dessa forma, em determinadas áreas centrais do funcionamento humano, os arranjos políticos públicos devem garantir aos cidadãos um nível básico de capacitações, sendo esta uma condição necessária de justiça para a política pública. Por isso, Nussbaum (2000) especifica a lista de capacitações centrais, a qual será empregada para determinar este nível básico de capacitações, que deve ser assegurado para todos os cidadãos, respeitando os requerimentos da dignidade humana.

De outro modo, a Abordagem da Capacitação é utilizada pela citada autora como uma base filosófica para o estabelecimento de uma “lista de princípios constitucionais básicos que devem ser respeitados e implementados pelos governos de todas as nações, como um mínimo essencial que respeita os requerimentos da dignidade humana” (NUSSBAUM, 2000, p. 5). Diferentemente da abordagem de Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), a versão da autora citada é filosófica e a sua proposta política constitui-se em uma teoria parcial da justiça. Ademais, sua abordagem se baseia em uma lista universalista de funções humanas centrais, a qual está associada a uma forma de liberalismo político. Tal lista é formulada em um nível altamente abstrato, podendo ser mais específica e detalhada dado o contexto e as crenças locais (ROBEYNS, 2002; GOUGH, 2002).

Portanto, Nussbaum (2000) articula a noção das capacitações com a idéia de um mínimo social ou limiar de capacitações humanas que deve ser garantido ao cidadão pelo governo. Tal noção de limiar é mais relevante na versão da referida autora que a idéia de uma

---

<sup>9</sup> Nussbaum (2000) afirma que Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001) aplica a noção da capacitação como uma indicação do espaço no qual comparações de bem-estar ou de qualidade de vida são realizadas. Assim, ao invés de questionar sobre a quantidade de recursos que um indivíduo está apto a dominar ou sobre as suas satisfações, Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001) questiona sobre o que estes indivíduos são realmente capazes de fazer ou ser (quão bem estes indivíduos estão indo), ou seja, questiona dentro do espaço das capacitações.



completa igualdade de capacitações, sendo, dessa forma, a lista de dez capacitações funcionais humanas centrais crítica para a sua abordagem, no sentido em que determina tal nível limiar.

### **2.4.3 A teoria do desenvolvimento de Sen**

Tal como discutido anteriormente, a Abordagem da Capacitação concentra-se sobre como os indivíduos vivem de fato, ou, mais amplamente, sobre a liberdade que os mesmos realmente possuem para viver a vida que eles têm razão para valorizar – as oportunidades reais destes indivíduos para promover os seus objetivos. Como reflexo, o objetivo do desenvolvimento, na perspectiva das capacitações, é alcançar o bem-estar ótimo dos seres humanos, e não o crescimento do produto per capita (SEN, 2000; JENSEN, 2001).

Nesse sentido, o desenvolvimento, segundo a Abordagem da Capacitação, é visto como um processo de ampliação das capacitações das pessoas, ou seja, das suas habilidades para fazer as coisas que elas valorizam e que têm razão para valorizar e escolher. Uma vez que as capacitações das pessoas são um tipo de liberdade substantiva<sup>10</sup>, o desenvolvimento pode ser considerado como um processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam (SEN, 2000; FLORES-CRESPO, 2001). Essa expansão da liberdade apresenta um papel constitutivo e um papel instrumental no desenvolvimento, ou seja, é considerada como “o fim primário” e como o “principal meio” do desenvolvimento (SEN, 2000, p. 52).

Na perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve um processo de expansão das liberdades dos seres humanos, relacionando-se com a relevância da liberdade substantiva no melhoramento da vida humana. O processo de expansão das liberdades substantivas compreende as capacitações elementares, tais como estar apto a evitar a subnutrição, a morbidez, a fome e a morte prematura, assim como liberdades referentes à liberdade de expressão, saber ler e escrever, participação política, dentre outras (SEN, 2000, 2001).

---

<sup>10</sup> A liberdade substantiva “significa ter e fazer escolhas (ter alternativas, meios e habilidades para realizá-las)”. A liberdade substantiva é distinguida da liberdade formal, a qual expressa “não enfrentar nenhuma ‘barreira’ legal ou interferência (incluindo ‘constrangimentos’) nas escolhas que se faz” (SEN, 2001, p. 116).

Já, a liberdade enquanto o principal meio do desenvolvimento diz respeito à maneira que diversos tipos de oportunidades, intitamentos<sup>11</sup> (“*entitlements*”) e direitos “contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 54). Isto não significa que a ampliação de cada tipo de liberdade tem necessariamente que contribuir para a promoção do desenvolvimento, dado que o próprio desenvolvimento pode ser delineado como um processo de expansão da liberdade humana em geral. Diferentemente, os diversos tipos de liberdade estão inter-relacionados e, como resultado, um tipo de liberdade pode contribuir para a promoção de liberdades de outros tipos.

Neste papel instrumental, podem ser identificados cinco tipos distintos de liberdade, os quais podem ser evidenciados na Figura 4. Tais liberdades instrumentais ampliam diretamente as capacitações dos indivíduos, além de se suplementarem e se reforçarem mutuamente, sendo estas inter-relações cruciais para a deliberação de políticas de desenvolvimento.

Tanto as liberdades instrumentais, como as constitutivas, têm conexão com os itens da lista de capacitações funcionais humanas centrais propostas por Nussbaum (2000) – conferir Figura 3. Pode-se tomar como exemplo as seguintes associações: (a) as capacitações elementares estar apto a evitar a subnutrição e a morbidez com o item saúde do corpo; (b) a capacitação elementar estar apto a evitar a morte prematura com o item vida; (c) as capacitações saber ler e escrever e liberdade de expressão com o item sentido, imaginação, e pensamento; (d) a capacitação participação política com o item controle sobre o próprio ambiente; (e) liberdades políticas com os itens controle sobre o próprio ambiente; sentido, imaginação, e pensamento; afiliação; (f) facilidades econômicas com os itens integridade do corpo e controle sobre o próprio ambiente; (g) oportunidades sociais com os itens sentido, imaginação, e pensamento; saúde do corpo; raciocínio prático; (h) garantias de transparências com o item sentido, imaginação, e pensamento; (i) segurança protetora com o item afiliação (FLORES-CRESPO, 2001).

No entanto, seja instrumental ou constitutiva, a liberdade individual é central para o conceito de desenvolvimento de Sen (2000), existindo dois motivos distintos para explicar tal relevância crucial, relacionados respectivamente à avaliação e à eficácia. Primeiramente, a abordagem normativa utilizada por Sen (2000) considera as liberdades substantivas dos indivíduos como essenciais e, dessa forma, a avaliação do progresso de uma nação, ou do

---

<sup>11</sup> “O ‘*entitlement*’ de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultado a essa pessoa” (SEN, 2000, p. 54).

êxito de uma sociedade, deve ser realizada primordialmente com base nas liberdades substantivas que os membros dessa nação desfrutam. Em outros termos, na avaliação do progresso de uma nação, deve-se verificar primordialmente se ocorreu uma expansão das liberdades substantivas das pessoas.

LIBERDADES	CONCEITO
<b>Liberdades políticas</b>	Oportunidades relacionadas à participação política e dissensão, incluindo direitos civis e políticos associados às democracias, tais como votar, fiscalizar, ter liberdade de expressão e uma imprensa sem censura, dentre outros.
<b>Facilidades econômicas</b>	Dizem respeito às oportunidades que os indivíduos têm para usar recursos com o objetivo de consumo, produção ou troca. Isto inclui a disponibilidade de financiamento e acesso a ele.
<b>Oportunidades sociais</b>	São arranjos estabelecidos pela sociedade nas áreas de saúde e educação, os quais influenciam nas habilidades dos indivíduos para viver melhor. Além da sua importância para a própria vida das pessoas, as oportunidades sociais também são relevantes para os indivíduos terem uma participação mais eficaz nas atividades econômicas e políticas.
<b>Garantias de transparência</b>	Dado o fato de que a sociedade opera sob a suposição básica de confiança, as garantias de transparência são referentes à liberdade que os indivíduos têm de lidar uns com os outros sob garantias de confiança. Isto envolve, além da confiança, o direito à revelação, assim como a inibição da corrupção, das transações ilícitas e da irresponsabilidade financeira.
<b>Segurança protetora</b>	A segurança protetora é empregada para proporcionar uma rede de segurança social em caso de circunstâncias adversas que afetam as vidas dos indivíduos. Isto inclui disposições institucionais fixas, como por exemplo os suplementos de renda para indigentes, os benefícios aos desempregados e medidas <i>ad hoc</i> , tal como a distribuição de alimentos em crises de fome coletiva.

**Figura 4 – Liberdades instrumentais**

Fonte: Elaborada pela autora baseada em Sen (2000), Schischka (2002) e Flores-Crespo (2001).

A ampliação das liberdades da pessoa para fazer aquelas coisas que ela considera valiosas tem uma importância por si mesmo para a liberdade geral dessa pessoa, bem como contribui para a sua oportunidade de ter resultados valiosos. Estes dois méritos são essenciais para avaliar a liberdade dos membros de uma nação e, conseqüentemente, “cruciais para a avaliação do desenvolvimento da sociedade” (SEN, 2000, p. 33).

O segundo motivo diz respeito à condição de agente livre e sustentável, a qual emerge como um motor fundamental do desenvolvimento. A condição de agente das pessoas é uma parte constitutiva do desenvolvimento, uma vez que ter mais liberdade melhora o potencial dessas pessoas influenciarem o mundo, e também contribui para o fortalecimento de outros

tipos de condições de agente, porque um aumento de liberdade também melhora o poder das pessoas para cuidar de si mesmas e ajudar umas às outras (SEN, 2000).

Nesse cenário, o desenvolvimento é julgado segundo as liberdades substantivas dos indivíduos, examinando-se, particularmente, as capacitações que esses indivíduos têm para escolher o tipo de vida que eles valorizam, e tem razão para valorizar. Portanto, o objetivo principal da Abordagem da Capacitação é desenvolver o potencial humano, ou seja, desenvolver as capacitações das pessoas através de um aumento das opções disponíveis para as mesmas. Aqui, destaca-se o papel das políticas públicas para a expansão das liberdades humanas reais que as pessoas desfrutam e, conseqüentemente, para o aumento de tais capacitações (SCHISCHKA, 2002; FLORES-CRESPO, 2001). É importante salientar que, enquanto a ação pública é crucial para a formação do potencial de agência dos indivíduos e, como decorrência, para a “ativação e uso das capacitações humanas” (JENSEN, 2001, p. 19) para promover seus fins, ao mesmo tempo ela pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacitações participativas das pessoas.

Esta perspectiva mais ampla e complexa do desenvolvimento, que vai além do crescimento econômico e enfoca os fins, está associada ao paradigma do desenvolvimento humano (COMIM; BAGOLIN, 2002). Primeiramente, no paradigma do desenvolvimento humano, as pessoas são concebidas como “a riqueza real de uma nação” (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1995, p. 117), sendo, por esta razão, tratadas como o centro das preocupações do desenvolvimento. O novo modelo de desenvolvimento, no qual as pessoas participam e se beneficiam do processo, visa criar um ambiente de capacitação para as pessoas desfrutarem vidas saudáveis, longas e criativas. Em outras palavras, como o conceito de desenvolvimento humano enfatiza toda a sociedade e não somente a economia, o propósito do desenvolvimento é ampliar as escolhas humanas, não apenas a renda, assim como aumentar o nível de bem-estar realizado (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1995, 1997).

Como as escolhas humanas são infinitas e as mesmas se modificam ao longo dos anos, o paradigma do desenvolvimento humano postula que existem três escolhas essenciais, a saber, levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para se ter um padrão de vida decente. Contudo, existem também escolhas adicionais, as quais incluem liberdades econômicas, políticas e sociais; auto-respeito e direitos humanos garantidos.

Com efeito, o desenvolvimento humano apresenta duas preocupações centrais. De um lado, salienta a formação e expansão das capacitações humanas, através do investimento nas pessoas, melhorando a saúde, o conhecimento e as habilidades. De outro lado, ressalta o uso que as pessoas fazem dessas capacitações adquiridas para objetivos produtivos, para o lazer e entretenimento e para ser ativo nas áreas sociais, políticas e culturais (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1995, 1997).

Seguindo a perspectiva da capacitação, o paradigma do desenvolvimento humano aborda concomitantemente questões que tangem a produção e a distribuição de mercadorias, bem como a expansão e o uso das capacitações humanas. O referido paradigma aborda questões dos modelos de crescimento econômico tradicionais, mas, vai além destes, analisando todos os temas críticos na sociedade – crescimento econômico, comércio, novas tecnologias, emprego, liberdades políticas, mercados livres e valores culturais – de uma perspectiva das pessoas, as quais são o objetivo do desenvolvimento e os verdadeiros agentes de mudança (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1995).

Em resumo, o paradigma do desenvolvimento humano é composto por quatro elementos essenciais: produtividade, equidade, sustentabilidade e empoderamento. O primeiro elemento deve aumentar, através do aperfeiçoamento das capacitações das pessoas, para que as mesmas se tornem agentes efetivos no processo de geração da renda e emprego, ou seja, no processo de crescimento. Tal crescimento econômico deve ser combinado com uma distribuição equitativa de seus benefícios, onde todos devem ter acesso a oportunidades iguais, as quais têm que estar disponíveis para as gerações presentes e futuras. Por fim, as pessoas devem participar totalmente das decisões e dos processos que formam as suas vidas, sendo o desenvolvimento não somente para as mesmas, mas sim, através das mesmas (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1995).

Portanto, o paradigma do desenvolvimento humano define os fins do desenvolvimento (o bem-estar humano) e analisa as opções para alcançá-los, se concentrando, dessa forma, não somente nos recursos e nas rendas que as pessoas dispõem, mas, sobretudo, no modo como as pessoas vivem e nas escolhas que elas fazem, ou melhor, nas capacitações dos indivíduos em conduzir as suas vidas.

Em decorrência disso, o desenvolvimento de uma nação pode ser compreendido mais plenamente quando o mesmo é tratado como um fenômeno multidimensional. Para tanto, considera-se que o crescimento econômico tem sua importância no desenvolvimento econômico, entretanto, o mesmo abrange, também, realizações em outras frentes: maior

esperança de vida; acesso à saneamento, água tratada, serviços de saúde, educação, conhecimento e comunicação; redução da mortalidade infantil; avanços nas taxas de alfabetização; capacidade para exercer direitos humanos, legais e políticos; existência de dignidade, confiança e auto-respeito; dentre outras.

#### **2.4.4 A Abordagem da Capacitação como um “*framework*”**

O “*framework*”, que pode ser visualizado na Figura 5 a seguir, apresenta as conexões entre os principais conceitos da Abordagem da Capacitação. A partir desse modelo, podem-se compreender como as relações existentes entre tais conceitos levam à explicação do bem-estar e do desenvolvimento segundo Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), bem como evidenciar qual o papel do Estado, através das políticas públicas, nessas relações e explicações.

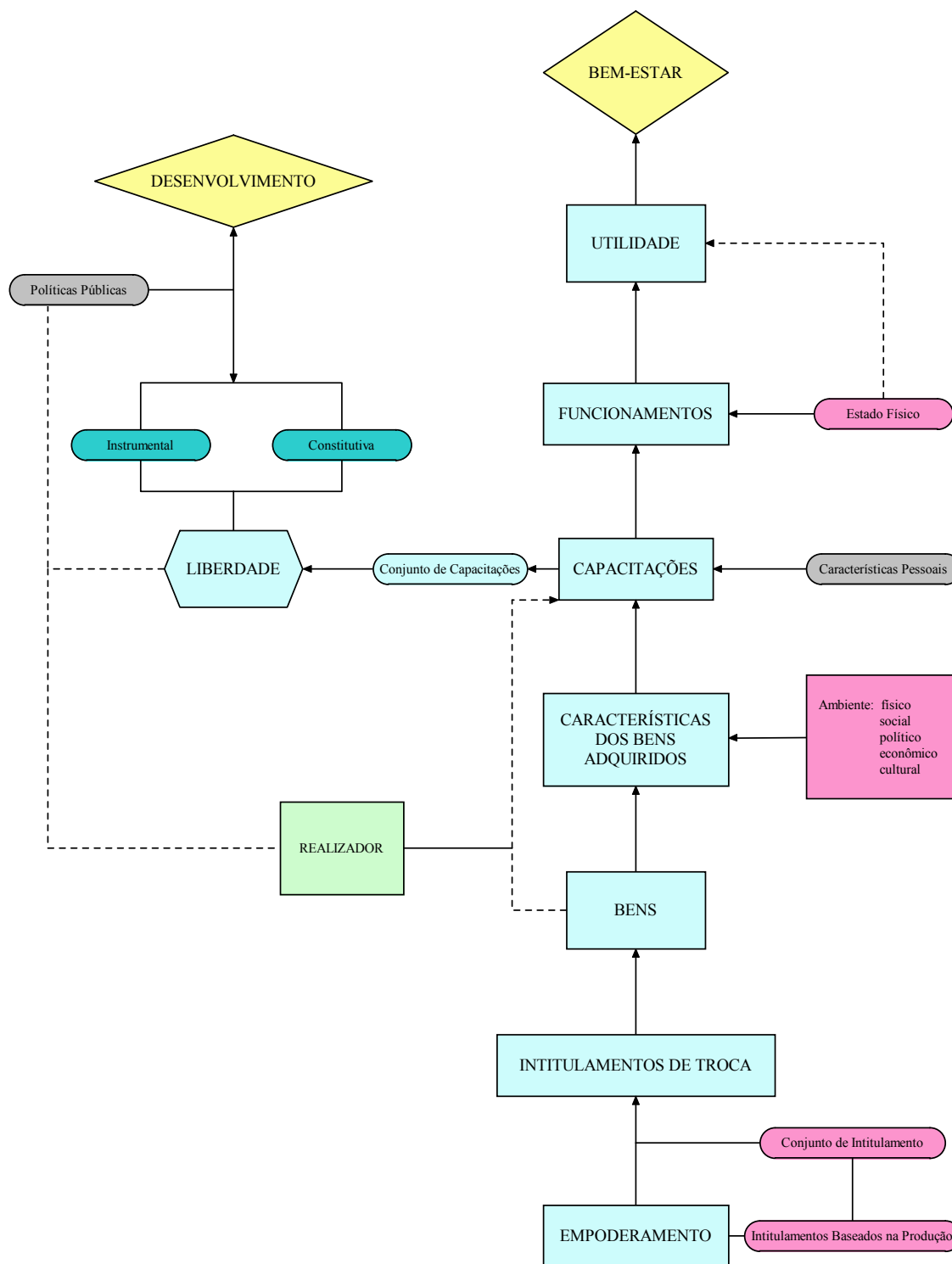
De acordo com Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), existem elos complicados entre bens e utilidade, nos quais várias distinções são essenciais para entendê-los. Tais distinções são explicadas através de três estágios principais entre bens e utilidades (visualizar Figura 5).

Todavia, antes destes três estágios, também é importante compreender, no contexto da Abordagem da Capacitação, quais os meios empregados pelos indivíduos para adquirir os bens e, a partir disso, alcançar os seus resultados. Em primeiro lugar, Sen (2000, 2001) considera que a quantidade de recursos ou bens que uma pessoa está apta a dominar é o seu intitlamento, o qual consiste em uma coleção de bens que torna essa pessoa legalmente, e não moralmente, “intitulada”. Dessa forma, o intitlamento de uma pessoa inclui habilidades, “dependentes de ‘regras de aquisição’ estabelecidas pelos ordenamentos legal, político e econômico”, que são aplicadas ao espaço das mercadorias. Enquanto as capacitações de um indivíduo são “um conjunto de pacotes alternativos de funcionamentos”, o intitlamento constitui-se em “um conjunto de pacotes alternativos de mercadorias” (SEN, 2001, p. 235).

O intitlamento apresenta duas categorias, isto é, o intitlamento baseado na produção e o intitlamento de troca. O primeiro é o intitlamento que empodera o indivíduo com um

título para o seu próprio “poder de trabalho” e, dessa maneira, o torna proprietário de direitos para produzir, combinando seus próprios recursos com o “poder de trabalho”. Em troca do que este indivíduo possui, o mesmo pode adquirir um conjunto de pacotes alternativos de bens, o que constitui a segunda categoria de intitlamento (JENSEN, 2001). Além disso, o intitlamento de troca, ou seja, o conjunto de vetores de bens atingíveis, é equivalente à renda real possuída pelo indivíduo, a qual é empregada pelo “*mainstream*” econômico para definir bem-estar (GASPER, 2001). Através da produção e do comércio, a pessoa pode adquirir vários pacotes alternativos de bens, os quais, juntamente com o pacote original de bens que esta pessoa possui – sua dotação inicial – determinam o conjunto de intitlamento dela (SEN, 2000).

Desse modo, o processo de aquisição de pacotes adequados de bens é dado pelos intitlamentos de produção e de troca dos indivíduos. Diante dessas aquisições, o que importa na Abordagem da Capacitação não são estes bens adquiridos em si mesmos, ou o domínio que uma pessoa tem sobre estes bens adquiridos, mas sim o uso que essa pessoa faz de mercadorias relevantes (HARRISON, 2001; SCHISCHKA, 2002). Sendo assim, estas mercadorias são, primeiramente, transformadas em bens intermediários fundamentais, ou seja, em características dos bens adquiridos, podendo-se citar como exemplo os aspectos da nutrição, tais como calorias, vitaminas, proteínas, dentre outros (MUELLBAUER, 1985). A quantidade de características dos bens que podem ser alcançadas são determinadas tanto pelos bens, quanto pelo ambiente, que incluem ar limpo, condições epidemiológicas, ausência de crime e violência, serviços públicos de educação, emprego seguro, estrutura da família, segurança previdenciária, direitos civis e políticos, liberdade individual, disponibilidade de recursos e condições de troca – preços relativos e funcionamento dos mercados (verificar Figura 5).



**Figura 5 – O modelo da Abordagem da Capacitação**

Fonte: Elaborada pela autora, fundamentando-se em Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), Gasper (2001), Jensen (2001), Muellbauer (1985).



Considera-se, portanto, nesta abordagem, o que os indivíduos são capazes de realizar com os bens e as características desses bens em seu domínio (SEN, 1985a). Com efeito, o indivíduo se torna um realizador quando o mesmo converte bens em habilidade para promover seus fins (a obtenção do bem-estar ótimo), o que representa a habilidade de uma pessoa para funcionar, como ter uma longa expectativa de vida ou estar bem nutrido (MUELLBAUER, 1985). As habilidades dos indivíduos em transformar bens ou recursos em realizações, as quais refletem as capacitações desses indivíduos, são afetadas pelas suas características pessoais (JENSEN, 2001), tais como idade, sexo, metabolismo, deficiências, talentos e propensão à doença. Assim, pessoas diferentes, em função das suas características pessoais, convertem de maneira distinta o mesmo pacote de bens em oportunidades de alcançar seus projetos de vida.

Por outro lado, as capacitações de um indivíduo, ou seja, as suas oportunidades reais – a sua liberdade positiva para alcançar funcionamentos valiosos que denota o conjunto de capacitações – também são influenciadas pela ação do Estado, através das políticas públicas, que tem o papel de ampliar as liberdades e, conseqüentemente, as capacitações dos indivíduos (FLORES-CRESPO, 2001), liberdades estas que são “o fim primário” e o “principal meio” do desenvolvimento (SEN, 2000, 2001). Em contrapartida, o desenvolvimento envolve um processo de expansão das liberdades dos seres humanos. Concomitantemente, nas interconexões dessas liberdades, um tipo de liberdade pode contribuir para a promoção de liberdades de outros tipos e, em decorrência, para a promoção do desenvolvimento. Estas interconexões são particularmente relevantes para decisões de políticas de desenvolvimento, evidenciando que o desenvolvimento também necessita de suporte institucional, notadamente de ação pública.

Em resumo, restrições individuais (características pessoais), restrições de caráter comunitário ou social (ação pública), bem como as características dos bens adquiridos influenciarão em diferentes dimensões as capacitações dos indivíduos para funcionar. Ainda com relação às capacitações, dada a diversidade dos seres humanos, essas capacitações irão se manifestar em “diferentes caminhos por diferentes pessoas em coisas realmente alcançadas”, o que corresponde aos funcionamentos dessas pessoas (MUELLBAUER, 1985, p. 40). Dessa forma, o conjunto de capacitações de um indivíduo, e a habilidade real desse indivíduo para alcançar funcionamentos valiosos como parte do seu viver, o guia em direção a um vetor particular de funcionamentos em um mapa de vários. Os funcionamentos, indicados na Figura 5, representam este vetor particular, ou seja, o vetor de funcionamentos realmente alcançado

pela pessoa, o qual, além das suas capacitações – a sua “habilidade para fazer uso de mercadorias relevantes” (HARRISON, 2001, p. 2) – também é influenciado pelo estado físico dessa pessoa, que pode ser dependente “da posse de fé religiosa” (MUELLBAUER, 1985, p. 40; GASPER, 2001).

Este vetor particular de funcionamentos alcançado pela pessoa está associado com os níveis de utilidade dela, tais como felicidade ou prazer e satisfação de desejos. Então, altos níveis destes funcionamentos, ou melhor, altos níveis de realização, estão relacionados com altos níveis de utilidade individual, que podem ser interpretados como o bem-estar alcançado por um indivíduo (GASPER, 2001). Observa-se que (visualizar Figura 5), embora a utilidade esteja no final dos três estágios propostos por Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001), o bem-estar não é julgado conforme o nível de utilidade individual, dado o caráter evasivo desse conceito (MUELLBAUER, 1985). Portanto, as interpretações da utilidade, como felicidade, prazer, satisfação de desejos ou escolha, apresentam conexões com o bem-estar, mas não de forma direta, uma vez que o fracasso de um indivíduo em alcançar o que ele desejaria ou o que ele escolheria provavelmente afeta o seu bem-estar adversamente, bem como a felicidade pode ser uma das informações essenciais para o bem-estar de uma pessoa (SEN, 1985a, 1985b).

Em contrapartida, o bem-estar de um indivíduo, concebido em termos do estado de existência do mesmo, é mensurado pelo conjunto de oportunidades reais – influenciadas por restrições individuais e sociais, e não somente pela renda (SEN; FOSTER, 1997) – que este indivíduo dispõe para realizar coisas que considera valiosas (SEN, 1996; JENSEN, 2001), ou seja, pelo conjunto de capacitações disponíveis desse indivíduo para funcionar. Nesse contexto, o que é relevante na perspectiva da capacitação é o grau de sucesso que os indivíduos têm quando eles convertem seus pacotes de bens em funcionamentos, os quais são elementos constitutivos do bem-estar. Tal sucesso significa alcançar um estado particular de existência, isto é, o bem-estar (JENSEN, 2001).

De forma resumida, o conceito de bem-estar proposto por Sen (1985a) pode ser compreendido no contexto do modelo de Gorman-Lancaster do comportamento do consumidor, no qual os “bens são vistos como pacotes de características que indivíduos combinam de acordo com funções de utilização específicas para fazer ou ser alguma coisa” (LADERCHI, 2001, p. 3). Em outras palavras, os pacotes de bens são transformados em estados significativos de bem-estar – funcionamentos –, dada a habilidade de uma pessoa para funcionar, ou melhor, as oportunidades reais que essa pessoa desfruta (JENSEN, 2001).

### 2.4.5 Implicações políticas da mudança de foco para as capacitações

De acordo com a proposição normativa da Abordagem da Capacitação, 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 da Capacitação 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 (SALAI, 2005). Nesse sentido, o que importa para as políticas públicas não são os recursos ou os bens que as pessoas dispõem, mas, a habilidade que elas têm para converter recursos em realizações ou em resultados valiosos (funcionamentos), e, em consequência, as liberdades substantivas que elas possuem. Assim, o crucial para políticas públicas derivadas da Abordagem da Capacitação é ampliar as habilidades ou oportunidades dos indivíduos para que eles transformem esses recursos ou bens em resultados valiosos. Em outros termos, é conceder às pessoas autonomia e poder de escolha para decidir seus destinos (liberdades substantivas), permitindo-se que se convertam recursos em realizações (SALAI, 2004; SALAI; VILLENEUVE, 2005).

Nesse sentido, as políticas públicas passam a enfatizar a desigualdade de capacitações e não a desigualdade de recursos, 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 da Capacitação, entretanto, tais resultados são de natureza distinta, ou seja, não são quantitativos e sim valiosos (funcionamentos), nos quais os recursos são usados como meios para alcançá-los (SALAI, 2004).

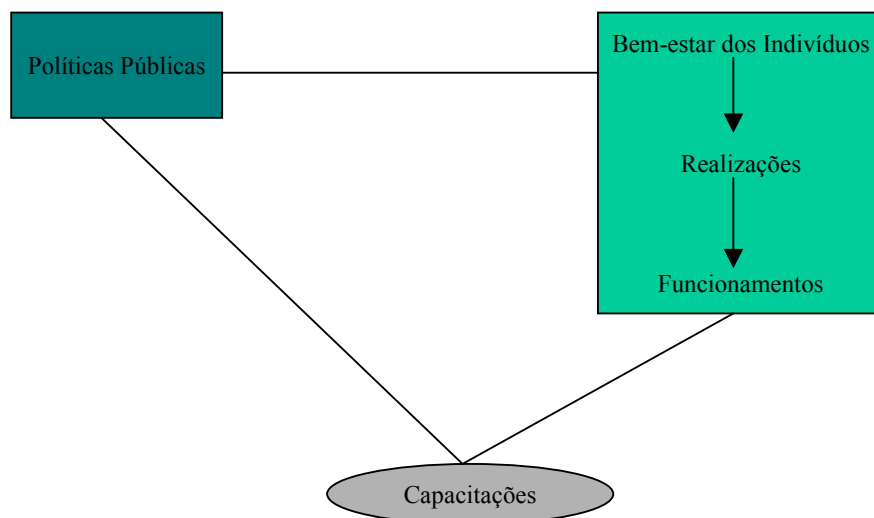
Com base na Figura 6, pode-se evidenciar a diferença na mudança de foco de resultados quantitativos totais para capacitações. A principal implicação é que a ação do

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 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 de liberdades efetivas, e, em consequência, 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).

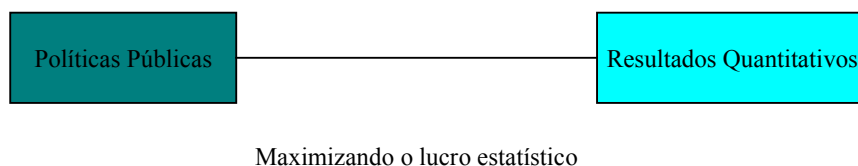
As políticas públicas devem então oferecer os meios, os recursos ou as condições necessárias para que as capacitações das pessoas sejam encontradas e, em consequência, para que elas alcancem as suas realizações ou funcionamentos valiosos. Ou ainda, as políticas públicas devem remover os obstáculos nas 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 à 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).

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 (FUKUDA-PARR, 2003; SALAIS; VILLENEUVE, 2005).

### A Abordagem da Capacitação



### A Nova Administração Pública



**Figura 6 – Métodos para elaboração de políticas públicas: baseado no resultado e baseado na Abordagem da Capacitação**

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

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 e monetários (SALAI, 2005). Ressalta-se que a renda tem a sua importância para que as pessoas alcancem as suas realizações, mas, ela não significa ser um objetivo em si mesma, sendo empregada como um meio, juntamente com outros fatores (individuais e sociais), para que elas realizem as coisas que consideram valiosas (SEN, 1983, 1996).

Considera-se, portanto, que essa troca de prioridades (de meios ou recursos para fins ou bem-estar) e esse novo modelo de governança (de eficiência governamental para eficiência e equidade governamental) que a Abordagem da Capacitação 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.

#### **2.4.6 As características chaves dos modelos que fundamentam as ações públicas e das políticas públicas baseadas nesses modelos**

A partir do arcabouço teórico da tese podem ser definidas algumas características chaves dos modelos empregados como base para as ações do Estado. Em um primeiro momento (Figura 7), são destacadas as características de cada um desses modelos, quais sejam, a Nova Administração Pública e a Abordagem da Capacitação, e, em seguida (Figura 8), as implicações para a elaboração das políticas públicas com base em cada um desses modelos são delineadas.

CARACTERÍSTICAS	A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO
Modelo de Governança	Eficiência governamental.	Eficiência e equidade governamental.
Fundamentos	Princípios utilitários clássicos (racionalidade plena e maximização de resultados). Pressupostos tecnocráticos (ações voltadas para o resultado, usualmente quantitativo).	Idéias de Aristóteles sobre florescimento e oportunidades. Análise de Adam Smith sobre as necessidades e as condições de vida. Fetichismo da mercadoria de Marx. Diversidade humana. Capacidade de avaliação do ser humano. Condição de agência dos indivíduos.
Ação humana	Individual e preocupada com o próprio bem-estar (maximização da utilidade/satisfação).	Individual e coletiva, pois além do próprio bem-estar existe a característica de ser agente.
Objetivo da ação pública	Garantir eficiência, eficácia, qualidade, controle e competitividade máximos.	Expandir as capacitações dos indivíduos.
Foco	Objetivos econômicos (racionalidade instrumental).	Objetivos sociais (racionalidade de valores), políticos, culturais, institucionais e econômicos.
Objetos de valor	Utilidade.	Funcionamentos e capacitações.
Visão	Não considera as circunstâncias em que as pessoas vivem.	Dinâmica e contextual.
Base da perspectiva	Renda e riqueza.	Liberdade substantiva.

**Figura 7 – Comparando características chaves dos modelos que fundamentam as ações públicas: a Nova Administração Pública e a Abordagem da Capacitação (continua)**

Fonte: Elaborada pela autora com base no arcabouço teórico da tese.

CARACTERÍSTICAS	A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO
Idéia principal	Reformar/modernizar o aparelho do Estado, introduzindo princípios, técnicas e práticas desenvolvidas/empregadas nas empresas privadas e mecanismos de mercado.	Consiste em um amplo modelo normativo ou em um instrumento para a análise de arranjos sociais, definição e avaliação de políticas públicas, avaliação do bem-estar individual e propostas de mudança social, focado sobre o que as pessoas podem fazer e ser em suas vidas, ou seja, sobre suas capacidades. Por conseguinte, rejeita abordagens nas quais as avaliações e o desenho de políticas são realizados exclusivamente em termos instrumentais/monetários.
Orientação das ações governamentais	Voltada para o desempenho.	Voltada para a justiça social.
Ação pública	Redução da intervenção estatal e confiança no mecanismo de mercado.	Reparação do Estado (envolvendo não só as atividades do Estado, mas também a participação da sociedade) e uma revalorização das políticas públicas no campo social, sem negligenciar a utilidade do mercado.
Funções do Estado no desenvolvimento econômico e social	Funções mínimas, com o mercado assumindo o desenvolvimento.	Funções mais ativistas, tendo o Estado um papel central no desenvolvimento econômico e social.
Reforma	Administrativa e gerencial.	Do Estado como um todo (social, institucional, política, cultural e econômica).
Discussão	Tecnocrática pura.	Do papel do Estado, democratização, gestão participativa, movimentos sociais, terceiro setor.
Agenda	Tornar o setor público mais eficiente e controlar os seus gastos.	Lidar com a complexidade e a incerteza, regular o mercado, gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico.
Paradigma	Hegemônico, marcando a direção geral da reforma do Estado a partir da década de oitenta.	Robusto, o qual oferece um conjunto de princípios para a ação pública e que pode ser usado pelos países como desafios de desenvolvimento e troca de prioridades.

**Figura 7 – Comparando características chaves dos modelos que fundamentam as ações públicas: a Nova Administração Pública e a Abordagem da Capacitação (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora com base no arcabouço teórico da tese.



CARACTERÍSTICAS	A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO
Objetivo das políticas públicas	Maximização do resultado quantitativo.	Oferecer oportunidades para que os indivíduos alcancem as suas realizações. Ampliar as habilidades dos indivíduos em transformar recursos em resultados valiosos (funcionamentos). Conceder às pessoas autonomia e poder de escolha para decidir seus destinos (liberdades substantivas), permitindo-se que se convertam recursos em realizações. 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. 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.
Base informacional na elaboração das políticas	Renda.	Funcionamentos valiosos.
Foco na elaboração das políticas	Eficiência. Desigualdade de recursos.	Não exclui questões instrumentalistas, integrando outros valores que são intrínsecos e que possibilitam que os indivíduos alcancem as suas realizações (valores sociais, políticos, culturais e institucionais). Desigualdade de capacitações.
Prioridade	Desenvolvimento econômico.	Desenvolvimento social.
Critério	Sucesso das políticas públicas em termos de resultado quantitativo (meios ou recursos).	Justiça das políticas públicas (fins).
Avaliação das políticas	Exclusivamente em termos instrumentais.	De acordo com seu impacto sobre as capacitações das pessoas, ou seja, sobre o que elas são capazes de fazer e ser em suas vidas.
Inspiração	No mercado (eficiência).	No mercado (eficiência), no Estado (equidade) e na sociedade civil.

**Figura 8 – Características das políticas públicas baseadas no modelo da Nova Administração Pública e na Abordagem da Capacitação (continua)**

Fonte: Elaborada pela autora com base no arcabouço teórico da tese.

CARACTERÍSTICAS	A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	A ABORDAGEM DA CAPACITAÇÃO
Resultados	Quantitativos.	Valiosos (funcionamentos).
Sentido da eficiência das políticas	Aspectos econômicos e monetários.	Melhoramento das liberdades substantivas dos cidadãos e das suas capacitações.
O que é relevante	Desempenho quantitativo das políticas.	Desenvolvimento das liberdades efetivas e capacitações para os indivíduos.
Participação popular	Influência popular restrita à questões operacionais e internas e controle social ineficaz.	Direitos efetivos de participação, deliberação, poder, influência, inclusão social, agência coletiva, autonomia, controle social direto.
Relação entre eficiência e equidade na política	Dicotômica.	Positiva.
Visão dos atores	Meros beneficiários passivos.	Agentes ativos de mudança. Membros de uma sociedade que participam de ações políticas, econômicas e sociais, bem como interagem no mercado, na esfera política e em outras esferas.
Círculo virtuoso	Ausente, apenas conseqüências individuais.	Resultado coletivo, pois as políticas tornam os indivíduos mais confiantes para assumir responsabilidades e atuar em caminhos valiosos, os dispendo com a habilidade para exercer papéis de agência e escolha social. As pessoas cuidam de si mesmas, influenciam o mundo e ajudam uns aos outros.
Formuladores de política pensam	Na política em si.	Na qualidade da política, que é relacionada com a questão das liberdades efetivas.

**Figura 8 – Características das políticas públicas baseadas no modelo da Nova Administração Pública e na Abordagem da Capacitação (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora com base no arcabouço teórico da tese.

### 3 MÉTODO DA PESQUISA

Este capítulo descreve as etapas e os procedimentos metodológicos para se alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa. Primeiramente, apresenta-se a configuração da pesquisa e a abordagem qualitativa de pesquisa, enfatizando o estudo de caso. Nas seções seguintes (unidade de análise; seleção dos casos; seleção dos entrevistados; instrumento de pesquisa; validação do instrumento de pesquisa; procedimentos metodológicos de coleta de dados; procedimentos metodológicos de análise e interpretação dos dados), as fases da pesquisa e os procedimentos relativos a cada uma dessas fases são detalhados e justificados.

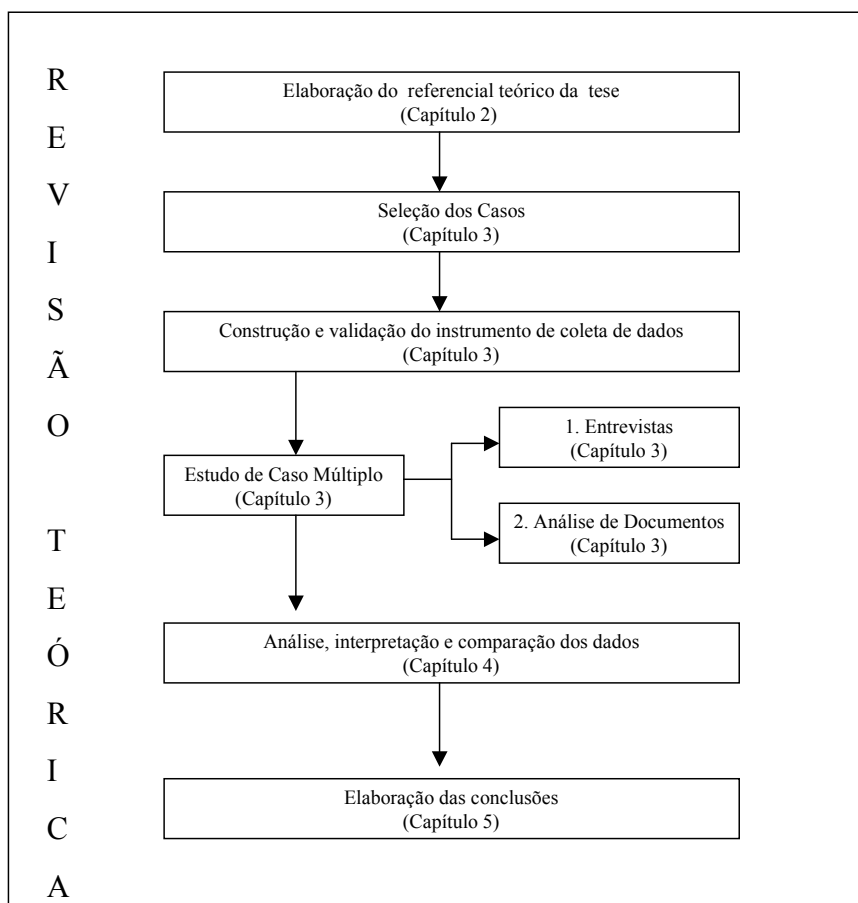
#### 3.1 DESENHO DA PESQUISA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, empregando o estudo de caso coletivo como estratégia de investigação. Nessa investigação, pretende-se evidenciar a troca de prioridades na formulação de políticas públicas imposta pelas novas pressões e desafios sofridos pelo Estado, bem como pelas demandas e expectativas por parte da sociedade civil concernentes a uma agenda política voltada para questões de justiça, equidade e gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos. Ou seja, pretende-se identificar se as políticas públicas dos municípios estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública, e, portanto, se a Abordagem da Capacitação pode servir como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade.

Para tanto, a realização da pesquisa compreendeu uma série de procedimentos flexíveis, que constituem o desenho de pesquisa, os quais unem o arcabouço teórico da

pesquisa à sua estratégia e aos métodos específicos de coleta e análise dos dados. Através do desenho de pesquisa, o pesquisador se coloca no mundo empírico e se conecta a lugares empíricos específicos, instituições, indivíduos, grupos e materiais interpretativos valiosos (arquivos e documentos). Adicionalmente, o desenho de pesquisa inclui as práticas, habilidades e suposições empregadas pelo pesquisador no momento em que há o movimento do paradigma teórico para a realidade empírica (estratégia de pesquisa), assim como a condução de questões como a legitimação e representação (DENZIN; LINCOLN, 2000).

Na Figura 9 o desenho da presente pesquisa é delineado, sendo as suas fases e os procedimentos relativos a cada uma dessas fases explicitados e justificados nas próximas seções.



**Figura 9 – Desenho da pesquisa**

Fonte: Elaborada pela autora.

### 3.2 ESTUDO DE CASO

As transformações sociais aceleradas e a diversificação dos estilos de vida têm colocado os pesquisadores diante de novas situações, novos contextos e diferentes perspectivas sociais, nos quais o uso de metodologias dedutivas tem fracassado. Em decorrência disso, ao invés de testar teorias sobre a evidência empírica, o pesquisador necessita de uma nova sensibilidade para abordar os contextos sociais a serem investigados, estabelecendo-se, assim, a relevância da pesquisa qualitativa para as ciências sociais (FLICK, 2004; MORGAN; SMIRCICH, 1980).

O uso de métodos qualitativos permite que se faça justiça à complexidade da realidade e dos fenômenos a serem estudados, uma vez que os objetos em estudo não são tratados como “situações artificiais em laboratório”, mas, “como práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana” (FLICK, 2004, p. 21). Dessa forma, os objetos são investigados em seus cenários naturais, considerando a sua totalidade e complexidade e garantindo descrições ricas, profundas e detalhadas do mundo social (DENZIN; LINCOLN, 2000). A pesquisa qualitativa constitui-se então em uma atividade na qual o conhecimento e as práticas são estudados em termos locais, temporais e situacionais, concentrando-se em descobrir o novo e desenvolver teorias a partir de estudos empíricos.

Além disso, os estudos de natureza qualitativa conseguem captar os pontos de vista e perspectivas dos indivíduos sobre o objeto pesquisado, “partindo dos significados subjetivos e sociais a ele relacionados” (FLICK, 2004, p. 22). Por último, no processo de pesquisa, os pesquisadores qualitativos não se abstraem de seus mundos, suas impressões, sentimentos, irritações, reflexões, subjetividades, sendo a produção de conhecimento resultante da sua comunicação com o campo e seus membros (SPINK; MENEGON, 2004).

Devido a esses aspectos da pesquisa qualitativa, considera-se que as análises dessa natureza podem responder mais adequadamente à questão e objetivos propostos no presente estudo, e, por conseguinte, para a sua condução, já que se pretende examinar e compreender intensamente o fenômeno em seu contexto, ou seja, se ocorreu uma mudança de foco na definição das políticas públicas dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre em função de novas pressões, desafios persistentes e expectativas da sociedade sofridos pelo Estado e se os mesmos estão contemplando outros aspectos além da eficiência.

Uma das maneiras mais comuns de se realizar uma investigação qualitativa é através do estudo de caso, o qual foi empregado nessa pesquisa (STAKE, 2000). Conforme Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que investiga acontecimentos contemporâneos inseridos em seu contexto da vida real, não havendo controle ou manipulação sobre eventos comportamentais relevantes. Adicionalmente, o estudo de caso constitui-se em um método de pesquisa abrangente que apresenta uma situação tecnicamente distinta, na qual existem “mais variáveis de interesse do que pontos de dados” (YIN, 2001, p. 32); há pouco conhecimento a priori a respeito de variáveis importantes e instrumentos de medição; as variáveis dependentes e independentes não necessitam ser especificadas a priori; baseia-se em uma ampla variedade de evidências, sendo os dados coletados através de vários recursos; o foco da análise pode se basear em uma ou algumas unidades de análise, cuja complexidade é investigada intensivamente; existe flexibilidade quanto a troca de unidade de análise e métodos de coleta de dados durante a condução da pesquisa; “beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados” (YIN, 2001, p. 33); a produção de conhecimento resulta do poder analítico do investigador; examina questões do tipo “como” e “por que” (BENBASAT; GOLDSTEIN; MEAD, 1987).

Ademais, o estudo de caso é um trabalho reflexivo, interpretativo, no qual os pesquisadores despendem tempo no local e ficam em contato pessoal com operações e atividades do caso, refletindo e revisando significados do que está em andamento. O investigador de caso qualitativo explora o que é natural no contexto, nos acontecimentos e nas expressões de valor, e obtém por meio de entrevistas e documentos aquilo que ele não consegue perceber por si mesmo (STAKE, 2000).

O estudo de caso qualitativo é utilizado em diferentes situações, sendo recomendado por Yin (2001, p. 19) para questões que envolvem “política, ciência política e pesquisa em administração pública”, que é o caso da investigação proposta. Confirmando essa recomendação, Stake (2000) destaca que o método de estudo de caso tem relevância no cenário da política pública, assim como para a reflexão sobre a experiência humana.

Como a presente pesquisa pretende investigar se as políticas públicas dos municípios em estudo (Tupandî, Torres e Porto Alegre) estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, vis à vis aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública, e, portanto, se a Abordagem da Capacitação pode servir como uma possível *rationale* para as ações estatais mais recentes, torna-se necessário estudar o fenômeno em seu ambiente natural (municípios) e em sua complexidade,

comparando-se a realidade com o modelo conceitual derivado do arcabouço teórico da tese; bem como confirmar se o paradigma proposto (Abordagem da Capacitação) pode representar as ações governamentais atuais, o que motiva a realização do estudo de caso.

Além disso, outros fatores também contribuíram para a escolha do método de estudo de caso para a condução da presente pesquisa, tais como levar em consideração um contexto recente (municípios), no qual não existe controle ou manipulação sobre os eventos; examinar a unidade de análise (políticas públicas) em profundidade; e, analisar os dados coletados a partir de uma perspectiva reflexiva, interpretativa.

De acordo com a classificação de Stake (2000), o estudo de caso empreendido aqui é do tipo coletivo (projeto de casos múltiplos), pois a investigação do fenômeno será estendida à vários casos. Com o estudo conjunto de tais casos pretende-se ilustrar a questão de pesquisa, buscar “*insights*” dentro dessa questão; refinar a teoria e facilitar o entendimento da questão de pesquisa. Além disso, a realização de um estudo de caso do tipo coletivo aumenta as possibilidades analíticas e torna os resultados mais convincentes, ficando o estudo global mais robusto (YIN, 2001; OLIVEIRA; MATTAR, 2005).

Dessa forma, o estudo de caso coletivo realizado nessa pesquisa tem um papel secundário, servindo de apoio para que as preocupações do pesquisador sejam manifestas nos casos e o ajudando a perseguir seus interesses de pesquisa. Mesmo assim, os casos foram investigados em sua profundidade, suas atividades detalhadas e seus contextos examinados.

Os detalhes quanto aos casos estudados (unidade de análise) e as razões para a sua escolha são explicitados nos próximos itens.

### 3.3 UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise foram as políticas públicas dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre, pois se objetiva analisar a natureza global das políticas públicas, caracterizando-se como um projeto holístico, ou seja, com uma unidade única de análise (YIN, 2001). Assim, as políticas públicas dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre foram avaliadas a

partir da perspectiva dos indivíduos envolvidos no seu processo de formulação, bem como da sociedade civil.

### 3.4 SELEÇÃO DOS CASOS

Na presente pesquisa, o entendimento do fenômeno<sup>12</sup>, através do estudo de caso do tipo coletivo, está sujeito a um problema amostral que se constitui em um dos principais aspectos do estudo de caso nas ciências sociais, isto é, a escolha dos casos (STAKE, 2000). Nesse processo de seleção dos casos, o pesquisador busca a obtenção das melhores explicações possíveis do fenômeno em estudo, sendo os casos oportunidades para se estudar o fenômeno. Nesse sentido, nos estudos de caso qualitativo define-se “uma amostra intencional, construindo em variedade e reconhecendo oportunidades para o estudo intensivo” (STAKE, 2000, p. 446).

Dessa maneira, o critério empregado para a escolha dos casos é o potencial para a aprendizagem (amostra intencional). Aqueles casos que parecem oferecer maior intensidade de aspectos, processos e experiências relevantes sobre o fenômeno são selecionados, levando-se em consideração também questões de acesso em determinadas condições (critério de conveniência), recursos disponíveis, recepção e hospitalidade, tempo, logística e características adicionais importantes (FLICK, 2004; STAKE, 2000).

Para Flick (2004, p. 81), a escolha dos casos é realizada de acordo com o seu nível esperado de novos *insights* ao material teórico empregado e ao conhecimento que se extraiu desse material, o que é denominado pelo autor de amostragem teórica. O critério para a limitação da amostragem é definido então em relação à teoria, avaliando-se o quanto os casos serão promissores e qual a sua contribuição e relevância para o desenvolvimento da teoria. Conforme esse critério, a integração de casos adicionais é encerrada no momento em que não se encontra nenhum dado novo a partir do qual o investigador possa desenvolver propriedades

---

<sup>12</sup> Se as políticas públicas dos municípios estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública, e, portanto, se a Abordagem da Capacitação pode servir como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade.



dos casos, ou seja, quando a saturação teórica de um grupo de casos for atingida. Assim, a continuidade da amostragem depende da relevância dos casos e não da sua representatividade, sendo os casos selecionados “de acordo com critérios concretos que digam respeito ao seu conteúdo”.

Não se trata portanto de definir amostras representativas do fenômeno, mesmo porque a generalização dos resultados não é o foco na pesquisa qualitativa, já que há plena aceitação da variabilidade de experiências e da processualidade e complexidade dos fenômenos sociais que impossibilitam o controle de todas as variáveis intervenientes, importando apenas a profundidade da compreensão alcançada dentro dos limites da amostra (SPINK; MENEGON, 2004; CHRIST; WOOD, 1999).

Sob tais circunstâncias, Yin (2001, p. 29) sugere que o método de generalização a ser empregado na realização de estudos de caso é a generalização analítica, pois os estudos de caso “são generalizáveis a proposições teóricas” (generalização analítica) “e não a populações ou universos” (generalização estatística). Na generalização analítica, o pesquisador utiliza uma teoria previamente desenvolvida que serve como um modelo para a comparação dos resultados empíricos do estudo de caso, objetivando expandir e generalizar a teoria. Dessa forma, o estudo de caso não representa uma amostragem. Como consequência, em um projeto de casos múltiplos ou em um estudo de caso do tipo coletivo, a escolha dos casos se baseia em uma lógica de replicação, e não de amostragem, e por este motivo é viável uma generalização teórica ou analítica<sup>13</sup>: (a) replicação literal, na qual cada caso é selecionado de forma a prever resultados similares aos previstos no início da investigação; (b) replicação teórica, sendo que cada caso é escolhido de forma que produza resultados contraditórios, mas, por razões previsíveis.

De acordo com essas colocações e considerando o fenômeno que se pretende estudar, os casos escolhidos para o desenvolvimento da presente pesquisa foram os municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre. A escolha desses municípios segue as orientações de Flick (2004), Stake (2000) e Yin (2000), pois considera-se que tais municípios apresentam maior intensidade de aspectos relevantes sobre o fenômeno a ser estudado, o que proporcionará novos *insights* à teoria, bem como permitirá o refinamento da teoria e a compreensão da

---

<sup>13</sup> “Se dois ou mais casos são utilizados para sustentar a mesma teoria, pode-se solicitar uma replicação. Os resultados empíricos podem ser considerados ainda mais fortes se dois ou mais casos sustentam a mesma teoria, mas não sustentam uma teoria concorrente igualmente plausível.” (YIN, 2001, p. 54).

questão de pesquisa. Além disso, questões relacionadas à acessibilidade, tempo, recursos e hospitalidade também foram cruciais para a escolha dos referidos casos.

Na seleção desses casos, destaca-se ainda o fato de que tais municípios, considerando a gestão 2005-2008, apresentavam preocupações voltadas para a eficiência e a equidade governamental, as quais estão relacionadas com a Abordagem da Capacitação. No caso de Porto Alegre, podem ser citadas questões como a promoção da qualidade de vida, desenvolvimento econômico e humano, justiça social, inclusão social, participação popular, modernização da gestão pública, parcerias entre o poder público e a sociedade civil, parcerias público-privadas, esforço em atingir as Metas do Milênio<sup>14</sup>, aprofundar a democracia participativa e a qualidade da cidadania (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005). Em Torres, questões como a promoção da inclusão social, a qualidade de vida, o combate às desigualdades, a modernização da gestão e dos serviços públicos podem ser tomadas como exemplos (TORRES, 2005b). Por último, programas focados no incentivo às potencialidades locais (agricultura), na educação, cultura e lazer, saúde, saneamento básico, desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente são exemplos do município de Tupandi (TUPANDI, 2005).

Portanto, a escolha desses casos se fundamentou na lógica da replicação literal, 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 incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação.

### 3.5 SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Como a unidade de análise do trabalho foram as políticas públicas dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre, os respondentes da pesquisa foram os principais envolvidos

---

<sup>14</sup> Documento assinado pelos 191 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas que objetiva atingir em 2015 as seguintes metas: erradicação da extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico fundamental; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005).

no processo de formulação de políticas públicas nesses municípios, ou seja, o prefeito e os secretários dos municípios citados, bem como os 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 acordo com Yin (2001, p. 112), tais respondentes são os informantes-chaves para o sucesso da pesquisa, pois fornecem “percepções e interpretações sob um assunto”, podendo também sugerir fontes de evidências para se corroborar as interpretações.

Para a escolha dos secretários entrevistados em cada um dos municípios foram seguidas duas perspectivas. Na primeira delas Taylor e Bogdan (apud MACHADO, 2002) sugerem que não se deve ter um número elevado de respondentes em uma pesquisa qualitativa, pois pode-se correr o risco de reunir uma grande quantidade de dados para a qual não se consiga realizar as devidas análises. A segunda perspectiva diz respeito ao princípio da saturação teórica, isto é, são escolhidos para as entrevistas aqueles indivíduos que parecem dispor das informações desejadas pelo pesquisador, sendo que a partir dessas entrevistas são identificados outros indivíduos para serem entrevistados até que novos entrevistados não agreguem novos dados ao estudo (STRAUSS; CORBIN, 1990 apud MACHADO, 2002).

Ressalta-se que, para o caso dos líderes comunitários, a própria prefeitura, em cada um dos municípios, indicou os nomes dos entrevistados. No caso de Tupandi, foram indicados dois vereadores como líderes comunitários. A justificativa para tal indicação, segundo a prefeitura de Tupandi, é que como se trata de um município de pequeno porte, menos de 3.000 habitantes, tais vereadores acabam fazendo o papel de líderes comunitários, pois trabalham diretamente com a população, sendo, por conseguinte, seus representantes diretos. Em Torres, foram indicados dois nomes como líderes comunitários, os quais são representantes diretos da população, vinculados à associações comunitárias. No entanto, em função da dificuldade de agenda de um deles, só foi possível a realização de uma entrevista, cujo entrevistado faz parte da diretoria da Associação da Praia da Cal. No caso de Porto Alegre, a prefeitura sugeriu três nomes e também foi colocada à disposição da pesquisadora uma lista com os nomes de todos os líderes comunitários, que são os Conselheiros do Orçamento Participativo do município, ou seja, são pessoas que efetivamente representam a população. Tal lista foi disponibilizada pelo Gerente do Orçamento Participativo que propôs a realização de um sorteio para evitar vieses nos discursos. Contudo, a escolha de um nome foi feita aleatoriamente, sendo o entrevistado Conselheiro do Orçamento Participativo da Região

Eixo Baltazar e Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Residencial Rubem Berta.

Cabe notar também que, em função de dificuldades de agenda de alguns gestores públicos de Porto Alegre e dada a relevância dessas entrevistas para o eixo analítico da tese e para o enriquecimento e consistência dos resultados, optou-se que tais gestores respondessem as questões do roteiro de entrevista da pesquisa eletronicamente (via e-mail). Assim, o prefeito e a secretária de educação, assim como o secretário de direitos humanos e segurança urbana aceitaram essa alternativa. No entanto, ambos secretários não enviaram o roteiro respondido.

Os nomes e dados de identificação dos entrevistados em cada um dos municípios citados estão apresentado em anexo (Apêndice E). No decorrer da apresentação, análise e interpretação dos dados, os nomes dos entrevistados não serão citados, especialmente para o caso dos líderes comunitários dos municípios.

### 3.6 INSTRUMENTO DE PESQUISA

O instrumento de pesquisa foi delineado a partir do arcabouço teórico da tese. Com base nas características descritas nos Figuras 7 e 8 do capítulo anterior, o roteiro de entrevista empregado na pesquisa explora questões relacionadas ao modelo de gestão implícito e às características das políticas públicas baseadas neste modelo (Apêndices A e B), bem como a identificação da participação da sociedade no processo de gestão e formulação de políticas e sua percepção acerca das ações estatais, no caso, das ações das prefeituras em estudo (Apêndice C).

No roteiro de entrevistas para os prefeitos dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre (Apêndice A), a primeira parte consiste em uma questão concernente à dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” desde o princípio da gestão (considerando a gestão 2005-2008), a fim de identificar, em um nível mais geral, se o município leva em consideração questões voltadas para o seu desenvolvimento em um sentido mais humano e não somente em termos econômicos. Essa primeira identificação corroborará

o fato de que o caso escolhido ajudará na compreensão da questão de pesquisa e em perseguir os interesses do presente estudo. A segunda parte apresenta questões relativas à dimensão “modelo de gestão implícito”.

No roteiro de entrevistas para os secretários dos municípios pesquisados (Apêndice B), as questões são referentes às características das políticas públicas baseadas nesse modelo (dimensão “políticas públicas”), procurando identificar as lacunas e limitações do modelo da Nova Administração Pública como base para a formulação de políticas públicas diante de um novo cenário e buscar fatos que confirmem a Abordagem da Capacitação como uma possível *rationale* para as ações públicas mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade.

Por fim, no roteiro de entrevistas para a sociedade civil (Apêndice C), as questões dizem respeito à percepção da sociedade com relação às ações estatais, perpassando os objetivos da administração pública dos municípios com relação à aspectos mais sociais (desenvolvimento humano) e não somente econômicos (dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura”), o modelo de gestão implícito na visão da comunidade (dimensão “modelo de gestão”), a identificação de outros aspectos além da eficiência na elaboração das políticas (dimensão “políticas públicas”) e se referem também à participação da comunidade no processo de gestão (dimensão “modelo de gestão”) e na formulação e implementação de políticas públicas (dimensão “políticas públicas”).

A Figura 10 apresenta as dimensões que foram abordadas na entrevista, as variáveis, os aspectos considerados em cada uma dessas variáveis e dimensões e a indicação da questão correspondente no roteiro de entrevista.

DIMEN- SÕES	VARIÁ- VEIS	ASPECTOS CONSIDERADOS	QUESTÕES		
			Prefeito	Secretários	Sociedade Civil
Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento do município em um aspecto mais humano e não somente em termos econômicos.</li> </ul>	1	-	1
Modelo de gestão implícito	Perspectiva seguida nas ações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencialista/tecnicista/economicista.</li> <li>Política, que valoriza a cidadania.</li> <li>Leva em consideração a complexidade da gestão pública (integra aspectos técnicos e o interesse público).</li> <li>Eficiência, eficácia e qualidade.</li> <li>Equidade.</li> <li>Controle máximo de custos.</li> <li>Racionalização e otimização organizacional.</li> <li>Transparência.</li> <li>Prestação de contas.</li> <li>Burocracia.</li> <li>Gestão flexível.</li> <li>Lógica concorrencial (empreendedorismo).</li> <li>Individualismo.</li> <li>Coletivismo.</li> <li>Desempenho.</li> <li>Justiça social.</li> <li>Valores gerenciais e de mercado.</li> <li>Valores sociais subjacentes.</li> <li>Para o cliente.</li> <li>Para o cidadão.</li> </ul>	2	-	2

**Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas (continua)**

Fonte: Elaborada pela autora.

DIMEN- SÕES	VARIÁ- VEIS	ASPECTOS CONSIDERADOS	QUESTÕES		
			Prefeito	Secretários	Sociedade Civil
Modelo de gestão implícito	Prioridades da gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões econômico-financeiras.</li> <li>• Questões institucionais-administrativas.</li> <li>• Questões sócio-políticas.</li> <li>• Questões culturais.</li> <li>• Interesses individuais.</li> <li>• Interesse público.</li> <li>• Objetivos de curto prazo.</li> <li>• Garantia de equidade.</li> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Cidadão.</li> </ul>	3	-	3
	Empresas privadas x empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência em relação ao setor público.</li> <li>• Uso das práticas das empresas privadas na administração pública.</li> <li>• Incompatibilidade em fazer uso dessas práticas no setor público.</li> </ul>	4, 5, 6, 7	-	-
	Estado mercado x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de governo necessário: um governo com funções mínimas ou um governo mais atuante.</li> <li>• Modelo que essa administração pratica.</li> <li>• Áreas em que o Estado deve ser mais atuante.</li> <li>• Áreas em que essa prefeitura está sendo mais atuante.</li> </ul>	8, 9, 10	-	4, 5, 6
	Sentido de uma boa gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência.</li> <li>• Questões mais complexas da gestão pública e da vida política (formação do espírito democrático e público, participação cidadã, que habilita as pessoas a serem cidadãos com crescente qualidade de vida).</li> </ul>	11	-	7
	Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na gestão pública.</li> <li>• Na elaboração de novas técnicas de gestão.</li> <li>• Maneiras que ocorrem a participação.</li> <li>• Pressão por parte da sociedade para participar desses processos.</li> </ul>	12	-	8, 9, 10

**Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.

DIMEN- SÕES	VARIÁVEIS	ASPECTOS CONSIDERADOS	QUESTÕES		
			Prefeito	Secretários	Sociedade Civil
Modelo de gestão implícito	Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>O tipo de pressão.</li> <li>Sugestões da população para incorporar na gestão pública.</li> </ul>	12	-	8, 9, 10
	Preocupações especiais dessa gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atenção aos indivíduos em desvantagem, como pobres, mulheres e minorias étnicas.</li> <li>Motivo para esse tipo de preocupação.</li> <li>Se essa preocupação se reflete na formulação das políticas públicas.</li> </ul>	13	-	11
	Modelo de gestão em uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lacunas e limitações desse modelo.</li> <li>Sugestões a serem inseridas na gestão pública para enfrentar os problemas recentes, como ter uma maior participação da população, focar mais em questões sociais, etc.</li> </ul>	14, 15	-	-
Políticas públicas	Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Questões instrumentais (eficiência, eficácia, efetividade).</li> <li>Questões sociais, políticas, culturais e institucionais.</li> <li>Bem-estar dos indivíduos.</li> <li>Qualidade de vida dos indivíduos.</li> <li>Desenvolvimento.</li> <li>Renda dos indivíduos.</li> <li>Realizações dos indivíduos.</li> <li>Políticas que foram realizadas conforme as preocupações envolvidas citadas.</li> </ul>	-	1	12
	Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitação desse foco diante de alguns problemas atuais que a administração pública local tem que enfrentar, tais como pobreza, o agravamento das desigualdades, preocupações com o meio ambiente, crescimento da criminalidade.</li> </ul>	-	2	-
	Formulação x implementação das políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separação dessas funções.</li> <li>Órgãos responsáveis por cada um dessas funções.</li> </ul>	-	3	-

**Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.



DIMEN- SÕES	VARIÁVEIS	ASPECTOS CONSIDERADOS	QUESTÕES		
			Prefeito	Secretários	Sociedade Civil
Políticas públicas	Pressão por parte da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com relação às demandas dos cidadãos.</li> <li>• Quais demandas.</li> <li>• Referente à questões mais sociais (justiça, equidade, gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos).</li> <li>• Concernente à promoção da participação efetiva dos cidadãos nos processos de formulação e implementação das políticas.</li> <li>• Tipos de pressão.</li> <li>• Inserção das reivindicações da sociedade na formulação das políticas.</li> <li>• Maneira que essa inserção é realizada.</li> </ul>	-	4, 5	13, 14
	Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grau de participação da sociedade civil nos processos de decisão do setor público (formulação e implementação de políticas).</li> <li>• Maneiras de participação.</li> <li>• Restrição da influência popular à questões operacionais e internas.</li> <li>• Autonomia sobre a formulação de políticas públicas.</li> <li>• Administração/controla da participação popular.</li> </ul>	-	6	15
	Resultados esperados quando da formulação das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantitativos (meios, recursos).</li> <li>• Valiosos (funcionamentos, realizações, bem-estar), oferecendo oportunidades para as pessoas alcançarem suas realizações.</li> </ul>	-	7	-
	Sentido da eficiência de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em termos quantitativos (aspectos econômicos e monetários).</li> <li>• No sentido que proporcionou coisas mais complexas aos cidadãos, as quais lhes garantem poder de escolha, autonomia, responsabilidades, oportunidades/opções para alcançarem suas realizações; habilidades para converterem recursos em realizações e liberdade para viverem o tipo de vida que eles valorizam.</li> </ul>	-	8	16

**Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.

DIMEN- SÕES	VARIÁVEIS	ASPECTOS CONSIDERADOS	QUESTÕES		
			Prefeito	Secretários	Sociedade Civil
Políticas públicas	Público alvo das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visão da prefeitura a respeito desse público alvo (como mero beneficiário passivo das políticas ou como um agente ativo de mudança; membro de uma sociedade que participa de ações políticas, econômicas e sociais, bem como interage no mercado, na esfera política e em outras esferas; público que cuida de si mesmo, influencia o mundo e ajuda uns aos outros).</li> <li>• Definição da sociedade enquanto cidadão.</li> <li>• Visão que a prefeitura deve ter da população na opinião da sociedade civil.</li> </ul>	-	9	17
	Sucesso x justiça da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexão por parte dos formuladores de políticas.</li> <li>• Qual é mais importante.</li> <li>• Relação entre eficiência e equidade na política (dicotômica ou positiva).</li> <li>• Pensamento subjacente na formulação das políticas (na política em si ou na qualidade da política).</li> </ul>	-	10	-
	Qualidades ou características intrínsecas de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renda/finanças.</li> <li>• Habilidades, aprendizagem, desenvolvimento, educação.</li> <li>• Escolhas e oportunidades.</li> <li>• Participação em atividade de grupo.</li> <li>• Auto-estima, orgulho, autoconfiança.</li> <li>• Relações sociais enriquecidas.</li> <li>• Realização pessoal.</li> </ul>	-	11	18

**Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.

DIMEN- SÕES	VARIÁVEIS	ASPECTOS CONSIDERADOS	QUESTÕES		
			Prefeito	Secretários	Sociedade Civil
Políticas públicas	Qualidades ou características intrínsecas de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde e segurança.</li> <li>• Inclusão e acesso.</li> <li>• Diálogo e envolvimento.</li> <li>• Sustentar bases sociais de auto-respeito e não-humilhação.</li> <li>• Proteção contra a discriminação (de raça, sexo, orientação sexual, religião, castidade, etnicidade ou origem nacional).</li> <li>• Condições materiais, legais, econômicas, políticas e sociais.</li> <li>• Direitos efetivos de participação, deliberação, poder e influência.</li> <li>• Condições de vida, incluindo saúde, nutrição, saneamento básico, água limpa, acesso à médicos, moradia, vida familiar.</li> <li>• Redução da violência.</li> <li>• Segurança contra agressão, incluindo agressão sexual, abuso sexual à criança, violência doméstica.</li> <li>• Oportunidades de satisfação sexual e de escolha nas questões de reprodução.</li> <li>• Sustentar a associação humana.</li> <li>• Interação social.</li> <li>• Despertar a conscientização em relação ao meio ambiente.</li> <li>• Interação em atividades recreacionais.</li> </ul>	-	11	18
	Realização das intervenções políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Através de recursos financeiros.</li> <li>• Uso de métodos mais complexos, como educação, garantias de participação política, serviços sociais, oportunidades e escolhas.</li> <li>• Quais são esses métodos empregados.</li> <li>• Indicação de algumas políticas que utilizam esses métodos.</li> </ul>	-	11, 12	19
	Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos instrumentais.</li> <li>• Aspectos qualitativos.</li> </ul>	-	13	20

**Figura 10 – Dimensões, variáveis, aspectos considerados e questões no roteiro de entrevistas (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.

### 3.7 VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA

A primeira versão do instrumento de pesquisa, que consistia o roteiro de entrevista semi-estruturado, foi realizada a partir da revisão teórica, na qual evidenciaram-se as características-chaves dos modelos que fundamentam as ações públicas, quais sejam a Nova Administração Pública e a Abordagem da Capacitação, bem como as conseqüências para a elaboração das políticas públicas com base em cada um desses modelos. A partir dessas características e conseqüências, foram delineadas 56 questões, sendo que, as primeiras 35 questões estavam direcionadas para os prefeitos e os secretários dos municípios pesquisados, das quais 1 questão referia-se à introdução da entrevista, as 14 subseqüentes à questões relacionadas ao modelo de gestão implícito e as últimas 20 questões eram concernentes às políticas públicas. As outras 21 questões das 56 foram separadas para indagações da sociedade civil de cada um dos municípios em estudo.

A fim de verificar se esse instrumento de pesquisa desenvolvido representava a substância do que se pretendia medir (HOPPEN et al., 1996), o mesmo passou por um processo de revisão por três especialistas da área para atestar sua validade de conteúdo e sua validade de face.

Após a avaliação dos especialistas da primeira versão do roteiro de entrevista, foi constatada a redundância de algumas questões, que foram eliminadas através de um refinamento e aprimoramento de alguns itens, resultando em uma redução do número de questões do roteiro para 49 questões. Também foi feito um novo direcionamento das questões, sendo que as 15 primeiras questões foram dirigidas aos prefeitos dos municípios estudados, das quais 1 era relacionada à dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” e as 14 restantes à dimensão “modelo de gestão implícito”. As 14 subseqüentes questões das 49 do roteiro foram direcionadas aos secretários dos municípios pesquisados, as quais referiam-se à dimensão “políticas públicas”. As últimas 20 questões das 49 do roteiro foram conduzidas para a sociedade civil dos municípios em estudo, sendo que, dessas 20 questões, 1 era concernente à dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura”, 10 à dimensão “modelo de gestão implícito” e 9 à dimensão “políticas públicas”. Com essas modificações, ficou assegurado que as questões desenhadas do roteiro eram representativas de

um conjunto de todos os itens possíveis, atestando-se, dessa forma, a validade de conteúdo do instrumento (STRAUB, 1989).

Juntamente com a validação de conteúdo do instrumento, os especialistas também avaliaram a sua validade de face para se garantir a compreensão das palavras e a facilidade de assimilação das questões pelos respondentes. Assim, algumas questões foram reformuladas, pois estavam extensas e prejudicavam o entendimento, e algumas palavras foram modificadas para aumentar a clareza das questões.

### 3.8 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE COLETA DE DADOS

O método empregado para a coleta de dados foi a entrevista semi-estruturada, utilizando-se especificamente a entrevista centralizada no problema ou entrevista em profundidade. A entrevista tem sido um dos instrumentos metodológicos mais comuns e mais poderosos para a realização de pesquisas qualitativas, garantindo uma rica e profunda investigação (FONTANA; FREY, 2000). A entrevista consiste em uma interação, na qual “estão em jogo as percepções do outro e de si, expectativas, sentimentos, preconceitos e interpretações para os protagonistas – entrevistador e entrevistado” (SZYMANSKI, 2002, p. 12), bem como características pessoais de ambos, tendo como produto compreensões situadas baseadas em situações interacionais específicas (FONTANA; FREY, 2000).

De acordo com Pinheiro (2004, p. 186), a entrevista como uma interação é abordada como prática discursiva, ou seja, como uma “ação situada e contextualizada e por meio da qual se produzem sentidos e se constroem versões da realidade”. Nesse sentido, na entrevista o conhecimento é obtido através de construções da realidade, buscando-se no discurso o processo, o movimento e o sentido e não uma realidade assumida. A entrevista enquanto prática discursiva possibilita captar os sentidos através das falas dos entrevistados, sem o uso de categorias definidas a priori, mas, através da focalização em temas que geram reflexões e práticas discursivas variadas. Em outros termos, a entrevista convida os informantes à produzirem sentidos, rupturas, ressignificações e se posicionarem “em relações sociais

cotidianas”, correspondendo à “momentos ativos do uso da linguagem” (SPINK; MEDRADO; 2004, p. 45).

Dentre as principais formas de entrevistas, as entrevistas semi-estruturadas têm sido amplamente usadas, um vez que proporcionam espontaneidade e liberdade essenciais para os respondentes expressarem seus pontos de vista, perspectivas estas que não são encontradas em entrevistas estruturadas ou em questionários (TRIVIÑOS, 1987). Considerando os diferentes tipos de entrevistas semi-estruturadas (focal, semipadronizada, centralizada no problema, com especialistas, etnográfica), o presente estudo utilizou a entrevista centralizada no problema ou em profundidade para a coleta de dados. Na entrevista centralizada no problema, o investigador parte de alguns tópicos gerais, através de um guia de entrevista, que combina entrada conversacional, estímulos narrativos geral e específico e questões *ad hoc*, possibilitando a coleta de dados biográficos referentes a um determinado problema. Essa reunião de induções narrativas e questões foca na opinião do informante com respeito “ao problema em torno do qual a entrevista se centraliza” e permite uma investigação mais profunda das suas respostas (FLICK, 2004, p. 103). Esse tipo de entrevista empregado na pesquisa segue três critérios fundamentais: (1) “a centralização no problema”, orientando o investigador “para um problema social relevante”; (2) “orientação do objeto”, no qual “os métodos sejam desenvolvidos ou modificados com respeito a um objeto de pesquisa”; (3) “orientação do processo, no processo de pesquisa e na compreensão do objeto de pesquisa” (FLICK, 2004, p. 100).

Para fins de validade e confiabilidade da pesquisa (STAKE, 2000; DENZIN; LINCOLN, 2000; HALL; RIST, 1999; YIN, 2001), ou ainda, para o enriquecimento da interpretação (SPINK; MENEGON, 2004), além da entrevista em profundidade outras fontes de evidências foram utilizadas. Esse procedimento de utilização de múltiplas percepções, isto é, a triangulação, tem sido empregado no estudo de caso qualitativo para esclarecer significados, identificando diversas formas com que o fenômeno está sendo visto (STAKE, 2000). Ademais, a triangulação é uma forma de assegurar a compreensão do fenômeno estudado em profundidade, lhe garantindo maior rigor, precisão, riqueza e complexidade (DENZIN; LINCOLN, 2000; HALL; RIST, 1999).

Dessa forma, seguindo as recomendações de Yin (2001), Stake (2000) e Hall e Rist (1999), esse estudo adotou a entrevista, observação e análise de documentos como fontes de evidências. Além da entrevista em profundidade, foram utilizadas informações secundárias gerais sobre o município, tais como população, data de criação do município, Produto Interno

Bruto, Índice de Desenvolvimento Humano, taxa de analfabetismo, expectativa de vida ao nascer (Apêndice D). Também foram documentadas as informações contextuais, comportamentais, sociais e interpessoais através da observação, bem como foram analisados os documentos referentes as políticas públicas dos municípios estudados, especialmente o Plano Plurianual 2006-2009 de cada um dos municípios pesquisados, o qual estabelece as metas e diretrizes gerais que orientam as ações do governo para quatro anos.

### 3.9 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A pesquisa qualitativa é fundamentalmente descritiva, sendo que a palavra escrita desempenha um papel essencial tanto na coleta dos dados quanto na disseminação dos resultados (GODOY, 1995a; ANJOS, 2004). Na interpretação dos resultados, as descrições dos fenômenos surgem “como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto” (TRIVIÑOS, 1987, p. 128). Assim, todos os dados da realidade e todos os pontos de vista são considerados relevantes, devendo ser examinados para a compreensão ampla do fenômeno. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa parte da descrição, sendo os resultados expressos através de retratos, os quais são ilustrados com fragmentos de entrevistas, ou seja, com declarações dos indivíduos para dar fundamento, coerência, consistência e lógica à interpretação (GODOY, 1995b; FERNANDES, 2004).

Considerando especificamente a estratégia de investigação adotada nessa pesquisa, a análise das evidências de um estudo de caso coletivo também pode ser realizada através da descrição dos casos. Segundo Yin (2001), quando não são definidas proposições teóricas para uma investigação, a abordagem descritiva ao caso pode ser uma estratégia analítica geral para se conduzir a análise de dados.

A interpretação descritiva tem o objetivo de descrever com profundidade uma determinada realidade, reunindo informações detalhadas que permitem apreender a totalidade de uma situação. Caracteriza-se, portanto, como uma análise intensa de detalhes, na qual os processos são compreendidos e interpretados de forma complexa e contextualizada a fim de

expressar o verdadeiro significado das informações coletadas. (ANGELONI; FERNANDES, 2000; ANJOS, 2004). Dessa forma, busca-se um sentido mais amplo para os dados obtidos, cujo pesquisador esclarece o significado do texto, vincula elementos do texto a outros conhecimentos, bem como faz inferências dos dados em termos dos objetivos propostos e do tema em estudo (MARCONI; LAKATOS, 1990; BARROS; LEHFELD, 1990).

Severino (1991) considera que além de superar a estrita mensagem comunicada, a análise interpretativa também envolve o posicionamento diante das idéias enunciadas, ou seja, emissão de juízo crítico sobre as idéias expostas. Para tanto, é necessário entender as entrelinhas, explorando toda a abundância das idéias expostas e as comparando com outras, estabelecendo, assim, um diálogo com o autor (entrevistado).

Segundo o referido autor, esse processo segue algumas etapas, sendo as duas primeiras abordagens genéricas e as seguintes estruturais. A primeira etapa consiste em comparar as idéias expressadas em partes do texto (entrevistas) com a posição geral do texto. Na segunda etapa, a perspectiva do autor ou sua posição (pontos de vista dos sujeitos entrevistados) diante do tema deve ser situada. A etapa seguinte busca compreender de forma interpretativa o pensamento exposto no texto com o intuito de explicitar os seus pressupostos. Desse modo, as idéias que justificam a posição assumida pelo autor, que não estão claramente expostas no texto, são esclarecidas. Na quarta etapa, os enfoques, idéias e colocações do autor são comparados com outros temas afins, permitindo-se refletir sobre os temas sugeridos pela leitura. Por fim, realiza-se a crítica do texto, tomando-se uma posição e uma apreciação pessoal que partem de critérios que são definidos pelo próprio texto lido (LAKATOS; MARCONI, 1991).

Nesse contexto, pode-se observar que a técnica interpretativa consiste em uma tarefa difícil para o pesquisador, pois além de se buscar a verdadeira acepção do texto, é necessário também assumir uma posição diante do texto, o que a torna mais complexa e delicada. Diante disso, Barros e Lehfeld (1990) chamam a atenção para o fato de que a simples leitura dos dados qualitativos não garante as condições para a realização da análise interpretativa, pois essa leitura pode impedir a saída do nível puramente de constatação empírica, sendo, portanto, imprescindível o apoio e o auxílio de um quadro teórico conceitual para aplicação da técnica. Para eles, em sentido restrito, 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 (REALI, 2005). Assim, com o apoio de um arcabouço teórico



conceitual, são definidos conceitos explicativos sobre o problema estudado, comprovando-se ou renovando-se uma teoria (SEVERINO, 1991; MARCONI; LAKATOS, 1990).

Empregando então a técnica qualitativa de análise descritiva-interpretativa dos casos, os dados obtidos através das entrevistas foram apresentados e interpretados, buscando-se continuamente uma correspondência entre a realidade e o modelo conceitual (Figuras 7 e 8) derivado do arcabouço teórico da tese. Em um primeiro momento, para cada um dos casos estudados, as informações foram organizadas, por meio de figuras, em dimensões e variáveis, as quais foram definidas no instrumento de pesquisa à luz do referencial teórico da tese (verificar Figura 10). Na Figura 11 pode-se visualizar as dimensões e as variáveis consideradas para a seleção e a distribuição dos dados coletados.

A dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” não foi tratada na coleta a partir de variáveis e, portanto, para cada um dos casos analisados, somente foram identificadas falas dos entrevistados ou características referentes à essa dimensão em nível geral. 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. Durante essa análise interpretativa, procurou-se identificar se as políticas públicas dos municípios em estudo estavam incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública, e, portanto, verificar se a Abordagem da Capacitação poderia servir como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade.

Por último, as informações referentes aos casos foram analisadas e interpretadas de forma agrupada, a fim de permitir a comparabilidade e expressar melhor os resultados encontrados.

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 11 – Dimensões e variáveis consideradas para a organização dos dados coletados**

Fonte: Elaborada pela autora.

Para dar mais confiabilidade à pesquisa e para minimizar a tendenciosidade que possa existir no uso da entrevista como método para a coleta de dados, foi realizada também a análise de documentos para corroborar as interpretações dadas pelos respondentes da pesquisa (YIN, 2001; OLIVEIRA, MATTAR, 2005). Como os documentos são uma fonte de dados secundários, facilmente acessíveis, que ainda não receberam tratamento analítico e que não dependem das influências interpessoais que os respondentes possam sofrer, sua análise

permite que os dados coletados por meio da entrevista sejam compreendidos de forma mais ampla (MACHADO, 2002; GIL, 1999). Assim, optou-se por utilizar os Planos Plurianuais 2006-2009 das prefeituras municipais de Tupandi, Torres e Porto Alegre durante a análise descritiva-interpretativa, pois com as metas e diretrizes que orientam as ações do governo nesse período foi possível reforçar ou questionar as informações obtidas no discurso dos respondentes, bem como complementar lacunas verificadas. Além disso, as análises foram apoiadas por outros documentos coletados, como monografias dos municípios, folders de projetos e planos de governo das prefeituras, revistas de circulação local e livros.

Ademais, salienta-se que a apreciação do contexto no qual o fenômeno ocorreu também foi efetuada através da observação, visando complementar as informações obtidas por meio da entrevista e da pesquisa documental. Sendo assim, durante as entrevistas foram anotadas impressões do entrevistado concernentes à sala que a entrevista ocorreu, à comunicação, ao entrevistado enquanto pessoa, ao seu comportamento na situação, às influências externas.

## 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, os dados obtidos por meio das entrevistas nos três municípios pesquisados (Tupandi, Torres e Porto Alegre) são apresentados e interpretados, procurando identificar se as políticas públicas desses municípios podem ser caracterizadas de acordo com a Abordagem da Capacitação ou de acordo com o modelo da Nova Administração Pública. Apoiando-se em figuras, a análise descritiva-interpretativa é realizada para cada um dos casos estudados, levando-se em consideração as dimensões e, dentro dessas, as suas respectivas variáveis delineadas no instrumento de pesquisa à luz do referencial teórico da tese (verificar Figura 10). Nos Apêndices A, B e C podem ser evidenciadas as questões empregadas nas entrevistas referentes à cada uma das dimensões e às suas respectivas variáveis.

A partir dessa análise descritiva-interpretativa individual, apresenta-se uma análise conjunta dos três municípios, a qual busca uma sintetização das informações, que permite comparabilidade entre os municípios e a expressão melhor dos resultados encontrados. Enfatiza-se que, para o enriquecimento da interpretação (validade e confiabilidade da pesquisa), durante a interpretação descritiva (para cada um dos casos e agrupada), foram utilizadas também a análise de documentos relevantes (Planos Plurianuais 2006-2009 das prefeituras municipais de Tupandi, Torres e Porto Alegre e outros documentos, como monografias dos municípios, folders de projetos e planos de governo das prefeituras, revistas de circulação local e livros) e a observação do contexto em cada município pesquisado.

### 4.1 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA DO MUNICÍPIO DE TUPANDI

As informações analisadas para o município de Tupandi foram obtidas através de entrevistas com nove pessoas, realizadas em julho e agosto de 2005, de documentos e de

observações realizadas no local. Os entrevistados foram o prefeito do município, o secretário municipal da educação, a secretária municipal da saúde e assistência social, a secretária municipal da administração, o secretário municipal da agricultura e meio ambiente, a secretária municipal da fazenda, o secretário municipal de obras, um vereador como líder comunitário e o presidente da câmara de vereadores como líder comunitário<sup>15</sup>. No decorrer da análise dos dados, os nomes dos entrevistados não são citados, sendo os mesmos identificados de acordo com as suas funções (prefeito ou secretários). Para o caso dos líderes comunitários, estes são identificados como líder comunitário A e líder comunitário B.

#### **4.1.1 Caracterização do município**

##### 4.1.1.1 Breve histórico

Os primeiros imigrantes chegaram em Tupandi em 1856 a convite do Governo Imperial Brasileiro, Dom Pedro II, pois nessa região o clima e o solo favoreciam a colonização germânica. Esses imigrantes receberam pequenas propriedades rurais na região e iniciaram um processo de auto-sustentação do povoado. O número de famílias que moravam na localidade cresceu em pouco tempo e vários profissionais foram realizar as suas atividades no município. Com isso, iniciaram-se também as principais construções na cidade, como escola, capela, que depois se tornou paróquia, casa canônica, colégio primário, hospital (SHUSTER, 2001).

Até 1968 Tupandi era distrito de Montenegro. De 1968 a 1982 o município teve um empobrecimento, cujos profissionais não mais realizavam suas atividades em função da abertura do país para a entrada de capital estrangeiro. Em conseqüência, um grupo de lideranças jovens se mobilizou para salvar o distrito de Tupandi e a melhor opção encontrada foi passar a fazer parte do município de Bom Princípio, que estava se emancipando. Assim,

---

<sup>15</sup> Verificar justificativa da indicação pela prefeitura de Tupandi dos nomes de dois vereadores como líderes comunitários no item 3.5 Seleção dos Entrevistados.

em 12 de maio de 1982, Tupandi passou a pertencer a Bom Princípio (Lei n. 7.653 do estado). A partir de então, várias melhorias foram realizadas no município, tais como posto de saúde, escolas, instalação de telefone, de rede de água potável, ampliação da rede de eletrificação, dentre outras (SHUSTER, 2001).

Em 1988, lideranças locais lançaram a campanha para a emancipação da região de Tupandi. No dia 9 de maio de 1988 (Lei n. 8.602 do estado) o município de Tupandi foi emancipado, sendo que além do distrito de Tupandi, as localidades de Júlio de Castilhos e Morro Zimmer do município de Salvador do Sul foram agregadas ao município.

O primeiro governo de Tupandi foi instalado em 1 de janeiro de 1989 e a partir dessa data iniciou-se a execução de um projeto de desenvolvimento no município, visando promover o bem-estar da população em todos os sentidos. Num primeiro momento, a administração municipal buscou alternativas para o crescimento econômico do município a fim de proporcionar benefícios à população, investindo nas potencialidades do próprio município, ou seja, na agricultura. Posteriormente, o município também procurou incentivar o desenvolvimento da indústria, gerando reflexos sobre o comércio e os transportes. Como resultado, Tupandi tem hoje a maior renda per capita dentre os municípios da região do Vale do Caí (KLEIN; STEFFEN, 2000). Juntamente a essa construção da base econômica do município, as áreas da saúde e da educação, incluindo a cultura e os esportes, foram sempre tratadas como prioridades, o que proporcionou avanços significativos nas condições de vida da população, sendo que o Índice de Desenvolvimento Humano do município é atualmente superior ao do estado.

Nesse contexto, desde a emancipação do município de Tupandi a administração pública preocupava-se com o seu desenvolvimento humano, usando a geração de recursos como um instrumento para que a qualidade de vida dos cidadãos fosse melhorada.

#### 4.1.1.2 Localização

O município de Tupandi localiza-se na região fisiográfica da encosta inferior do Nordeste, na microrregião colonial da encosta da Serra Geral. No Rio Grande do Sul, pertence

ao Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Caí e situa-se aproximadamente a 90 Km da capital do estado (Porto Alegre), limitando-se ao norte com o município de Barão, a leste com o município de Bom Princípio, ao sul com o município de Harmonia e a oeste com o município de Salvador do Sul (SHUSTER, 2001; NÚCLEO DE ESTUDOS E TECNOLOGIAS EM GESTÃO PÚBLICA, 2005).

#### 4.1.1.3 Indicadores socioeconômicos

Em 2005, a população de Tupandi situava-se em 3.442 habitantes. Em 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) do município foi de R\$ mil 60.391 e seu PIB per capita atingia um montante de R\$ 18.808. A renda per capita do município de Tupandi é superior a renda per capita da capital (R\$ 10.437) e a do estado como um todo (R\$ 12.071) (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2006).

Outro importante indicador sobre as condições socioeconômicas da população de Tupandi é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>16</sup>. Tupandi apresenta IDH com valor de 0,822, situando-se na 69<sup>a</sup> posição entre os municípios do estado. Seu IDH é superior ao da média do estado (0,814) e inferior ao índice da capital (0,865). Considerando as sub-dimensões do IDH, as condições de rendimento (0,715) e de longevidade da população (0,860) são os pontos mais fracos do município. No entanto, embora ainda abaixo da capital (0,951) e da média estadual (0,904), as condições educacionais da população de Tupandi (0,890) apresentam patamar mais elevado em comparação com as demais sub-dimensões do IDH (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

No tocante ao perfil educacional<sup>17</sup> da população de Tupandi, a taxa de alfabetização é de 95,86% e a escolaridade média equivale a 5,44 anos de estudo. Comparado com a capital e o estado, a taxa de alfabetização de Tupandi é menor que o respectivo indicador da capital

---

<sup>16</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros a partir de indicadores de educação (taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e taxa bruta de frequência à escola), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (renda municipal per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

<sup>17</sup> Análise feita com base nas informações censitárias do ano 2000, extraídas do Atlas de Desenvolvimento Humano.

(96,55%) e superior ao do estado (93,35%). Quanto à escolaridade média, esse indicador é inferior aos respectivos indicadores da capital (8,96) e do estado (6,42) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

Com relação às condições de saúde da população de Tupandi, a esperança de vida ao nascer é de 76,60 anos, superior a média da capital (71,48) e a do estado (72,13). A mortalidade infantil até 1 ano de idade é de 8,71 por 1.000 nascidos vivos, abaixo do índice da capital (18,06) e da média estadual (17,00). Para a mortalidade infantil na faixa até cinco anos, o índice aumenta para 8,85, mas, ainda ficando abaixo do índice de capital (18,33) e da média do estado (17,27). De outro lado, observando o número de médicos residentes por 1.000 habitantes, Tupandi apresenta índice nulo. Esse índice para a capital e para o estado é, respectivamente, 5,93 e 1,55 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

#### **4.1.2 Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Tupandi**

Essa dimensão, concernente às preocupações da prefeitura, notadamente com relação ao desenvolvimento do município, desde o início da gestão, foi analisada com base em características identificadas nas falas do prefeito e dos líderes comunitários – sociedade civil – demonstradas na Figura 12.

O prefeito considerou que os objetivos da prefeitura foram delineados desde o seu primeiro mandato em 1993<sup>18</sup>. O prefeito relatou que, até então, Tupandi era um município muito pequeno, um vilarejo sem estrutura, onde não existia posto de gasolina, padaria, comércio, indústria, acesso por estrada asfaltada. Diante desse cenário, a principal preocupação era buscar alternativas para o crescimento e desenvolvimento do município, tendo como prioridades a obtenção e geração de recursos e riquezas no município.

Como a falta de acesso por estrada asfaltada dificultava a atração de indústrias de porte médio em Tupandi para a geração de recursos, a prefeitura procurou investir em potencialidades do próprio município, ou seja, na pequena propriedade rural, implantando um

---

<sup>18</sup> O prefeito José Hilário Junges está atualmente em seu terceiro mandato, sendo prefeito nas gestões 1993-1996, 2001-2004, 2005-2008.



novo programa de desenvolvimento para o município baseado na produção consorciada, que envolvia parcerias com empresas como a Avipal e a Frangosul e os agricultores da cidade. Para tanto, a prefeitura estimulou a implantação de aviários e pocilgas (criadouro de suínos) nas propriedades rurais de Tupandi, o que possibilitou um crescimento expressivo no retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em 1995, o ICMS no município cresceu 56%.

CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
Prefeito	Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993: buscar o crescimento do município.</li> <li>• Melhorar a arrecadação de ICMS no município: obter recursos.</li> <li>• Aproveitar as atividades nas quais o município é vocacionado: investir na pequena propriedade rural – programa para viabilizar investimentos na agricultura.</li> <li>• Não depender apenas da agricultura: investimento na industrialização do município.</li> <li>• Melhorar as condições de vida da população (educação, saúde, moradia, lazer).</li> <li>• Buscar ser auto-suficiente em termos de arrecadação.</li> <li>• Buscar uma base econômica no município para poder oferecer benefícios à população.</li> <li>• Realizar obras e prestar serviços à população a partir dos recursos que se obtêm.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupação principal com a população.</li> <li>• Arrecadar mais ICMS, através da agricultura, para que não falte nada à população.</li> <li>• Garantir à população: saúde, educação, saneamento, asfaltamento, moradias dignas (loteamento), água, alimentação.</li> <li>• Buscar ser auto-suficiente na arrecadação dos recursos.</li> <li>• Manter a máquina pública em perfeito funcionamento.</li> <li>• Manter os programas já implantados funcionando.</li> <li>• Garantir a viabilidade e a continuação dos programas.</li> <li>• Visar o progresso.</li> </ul>

**Figura 12 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura**

Fonte: Elaborada pela autora.

Além do investimento na agricultura, em 1995, a prefeitura também se dedicou à industrialização do município, incentivando a instalação de uma empresa, atual Móveis Kappesberg, através de doação de terreno e construção do prédio (US\$ 60 mil), que começou com apenas 25 funcionários e hoje é a maior empresa do município, empregando mais de 300 funcionários e representando mais de 65% do produto industrial do município (KLEIN; STEFFEN, 2000).

De acordo com o prefeito, a partir do programa de desenvolvimento baseado na agricultura e do estímulo à industrialização do município, as condições de vida da população foram melhoradas, uma vez que possibilitaram o aumento da renda familiar, o que gerou reflexos positivos para o comércio e os prestadores de serviços do município. As famílias também passaram a ter acesso a bens de consumo duráveis e habitações melhores. Somando-se a isso, as ruas da cidade foram asfaltadas; a prefeitura criou loteamentos, que trouxeram retornos de impostos na compra de materiais de construção e IPTU, além da satisfação dos cidadãos em construir sua casa própria e ter uma moradia digna; foi construído o posto de saúde, a sede da prefeitura e as creches; as principais estradas do município foram asfaltadas, tornando a cidade mais atraente para as empresas integradoras (Avipal, Frangosul e outras); assim como foi possível criar programas de incentivo à educação, auxiliando os estudantes universitários, e implantar campos de futebol e ginásios de esportes, garantindo o lazer à população.

Em 2001, o prefeito continuou investindo na agricultura, implantando mais aviários e pocilgas e, atualmente, está fechando negócio com uma empresa para a sua instalação em Tupandi. Com isso, dentre os municípios da região do Vale do Caí, Tupandi está em terceiro lugar em termos de arrecadação de ICMS, considerando o ano de 2005.

A partir do histórico de seus mandatos, o prefeito deixou claro que o primeiro objetivo é investir em aumento da arrecadação, ou seja, obter os recursos para então proporcionar saúde, educação, acesso à moradia, lazer e outros benefícios para a população. Para ele, “o município tem que andar com as próprias pernas” e não depender do governo federal. Assim, tendo os recursos é possível viabilizar programas em benefício da população. O seguinte fragmento da entrevista com o prefeito evidencia tal afirmação: “(...) porque a minha metodologia em questão de gestão é que tu constrói trabalhando. (...) sempre foi a minha idéia: tu tem que viabilizar investimentos e com isso tu consegue ter uma boa saúde e tu consegue ter uma boa educação”.

Apesar do prefeito objetivar e estar preocupado primeiramente com o crescimento econômico do município e com a obtenção de recursos, o que se percebeu é que tal objetivo não é um fim em si mesmo, mas, um instrumento para a melhoria das condições de vida da população. A importância dada pelo prefeito aos recursos é justamente o fato deles possibilitarem a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.

Dessa forma, pode-se dizer que a estratégia empregada pelo prefeito para o desenvolvimento do município de Tupandi estabelece uma distinção clara entre meios e fins

do desenvolvimento, já que o prefeito parece considerar que o crescimento econômico é um meio para se promover o desenvolvimento econômico e não um fim em si próprio. Além disso, conforme as entrevistas, observações no local e documentos analisados, a prefeitura conseguiu aproveitar as oportunidades oferecidas pelo crescimento da renda através do gerenciamento dos recursos, dadas as melhorias nas condições de vida da população observadas a partir do programa de desenvolvimento da prefeitura.

Tal fato pode ser corroborado pelos depoimentos dos líderes comunitários. O líder comunitário A afirmou que a principal preocupação da prefeitura é com a população. O entrevistado lembrou que a arrecadação de ICMS proporcionada pela agricultura é importante, mas, que isso é feito para que “não falte nada para o povo” em termos de saúde, educação, saneamento, água, alimentação, moradia digna (loteamento), asfaltos. O líder comunitário A também chamou a atenção para o fato de que a prefeitura não deve esperar verba do governo federal para realizar suas obras e oferecer os serviços à população, devendo ser auto-suficiente na obtenção dos recursos. Somente garantindo os recursos, a prefeitura consegue trabalhar para a população.

O líder comunitário B se referiu primeiramente à manutenção da máquina pública, no sentido de obtenção de recursos, como principal preocupação da prefeitura. Para ele, os objetivos devem ser criar oportunidades e incentivos para o setor primário, notadamente para a pequena propriedade rural, e para as indústrias, investir para que as empresas se instalem no município e, como resultado, gerar empregos e renda para o município se manter financeiramente. Em seguida, o líder comunitário B argumentou que tais objetivos devem ser buscados para manter os programas implantados pela prefeitura, principalmente nas áreas de saúde e educação. Sendo assim, o entrevistado também considera que os recursos são fundamentais no sentido que possibilitam garantir benefícios à população através dos programas.

Em suma, a partir das respostas dos entrevistados, assim como da observação do contexto e dos documentos analisados, referente aos objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura desde o princípio da gestão, pôde-se perceber que o município de Tupandi, apesar da primazia da obtenção de recursos, está preocupado com o desenvolvimento do município em um aspecto mais humano, pois esse objetivo prioritário é pensado para buscar algo mais complexo para a população, isto é, saúde, educação, moradia digna, lazer, saneamento básico. Em outras palavras, a renda é pensada como um instrumento para

alcançar o melhoramento da qualidade de vida dos cidadãos, buscando-se, portanto, o desenvolvimento humano do município.

#### **4.1.3 Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Tupandi**

A análise interpretativa individual de Tupandi para a dimensão “modelo de gestão” é realizada a partir de suas variáveis. Assim, mediante fragmentos de entrevistas com o prefeito e com os representantes da sociedade civil referentes a cada variável, foram destacadas as características do modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Tupandi.

##### **4.1.3.1 Perspectiva seguida nas ações públicas**

De acordo com as características identificadas no discurso do prefeito a respeito dessa variável (Figura 13), o respondente enfatizou que é contra a burocracia, trabalhando em contato direto com a população. O líder comunitário A também disse que existe pouca burocracia, existindo uma ligação direta entre a população, os vereadores e o prefeito. O líder comunitário A, que é um vereador na cidade, salientou que é uma figura bem conhecida, pois é o presidente da Associação de Abastecimento de Água do município, participa do coral municipal e do Conselho do Meio Ambiente, o que lhe garante uma ligação direta com o povo. Destacou também que, como adquiriu bastante experiência trabalhando 13 anos como secretário de obras, a população confia bastante nele.

O prefeito ainda destacou outras características relacionadas à variável “perspectiva seguida nas ações públicas”. Ele reconhece que os cidadãos do município têm que ser valorizados e que a prefeitura deve dar atenção às suas demandas. No entanto, não admite que os recursos sejam aplicados de forma individualizada e sem considerar os retornos dessa

aplicação. Para ele, os recursos devem ser bem cuidados e bem direcionados, visando trazer retornos para toda a população e para o município, seja na construção de uma ponte ou no asfaltamento de um trajeto, não devendo ser concedidas ajudas financeiras para pessoas somente por questões eleitoreiras. No que tange essa questão do retorno na aplicação dos recursos, o prefeito a considera essencial, principalmente quando se investe em educação e saúde, objetivando atender os reais interesses da comunidade. O líder comunitário B também afirmou que um dos princípios seguidos pela prefeitura é o de que os programas devem abranger o maior número possível de beneficiados.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Perspectiva seguida nas ações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contra a burocracia.</li> <li>• Contato direto com o cidadão: gestão política, que valoriza a cidadania.</li> <li>• Cidadão é um ser humano: para o cidadão.</li> <li>• Recursos bem cuidados e direcionados: controle de custos.</li> <li>• Aplicação dos recursos para ter retorno: eficiência, eficácia, qualidade nos serviços públicos e equidade.</li> <li>• Análise de quem será beneficiado na aplicação dos recursos e quantos serão beneficiados: coletivismo, justiça social.</li> <li>• Não aplicar recursos em coisas que não tem seu valor (que não tem retorno).</li> <li>• Aplicação de recursos em educação e saúde traz retornos: valores sociais subjacentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca burocracia.</li> <li>• Ligação direta entre prefeito e vereadores e a população.</li> <li>• Atendimento 24 horas das necessidades dos cidadãos.</li> <li>• A prefeitura trabalha 24 horas para a população.</li> <li>• Segue o princípio do maior número de pessoas beneficiadas: os programas têm que abranger o maior número possível de beneficiados.</li> </ul>

**Figura 13 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: perspectiva seguida nas ações públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Comparando essas características identificadas nos discursos dos respondentes sobre a variável em questão com o arcabouço teórico conceitual da tese, percebe-se que os princípios ou valores seguidos pela prefeitura de Tupandi não se baseiam em razões puramente

econômicas, ou seja, gerencialistas. Embora o município considere relevantes o retorno na aplicação dos recursos, a eficiência, eficácia e qualidade nos serviços públicos, assim como o controle dos gastos para realizar as ações públicas, subjacente a essas questões ele segue valores sociais, porque o cuidado que se tem com os recursos e a preocupação com o seu retorno são instrumentos para garantir benefícios e melhorias para a população e para sustentar o desenvolvimento, não se reportando, portanto, a objetivos econômicos e de curto prazo e ao lucro.

Além de privilegiar objetivos sociais nas suas ações públicas, a prefeitura de Tupandi também toma em consideração os seguintes princípios: perspectiva política, que valoriza a cidadania, avaliando as suas demandas sociais; coletivismo e justiça social, se preocupando em atender a população como um todo; a gestão é para o cidadão, sendo que seus direitos ultrapassam o consumo; equidade, pois não são buscados resultados imediatos, como os econômicos, mas, retornos de longo prazo, gerados pela educação e saúde. Dessa forma, pode-se inferir que a gestão de Tupandi leva em consideração a complexidade da gestão pública, pois integra aspectos técnicos, notadamente a questão do cuidado com os recursos, com o interesse público (retorno para a comunidade).

#### 4.1.3.2 Prioridades da gestão

Na variável “prioridades da gestão”, o prefeito citou a diversificação da indústria, principalmente a metalurgia, e o investimento em estradas e pavimentação (Figura 14). À primeira vista, parece que o prefeito identifica as prioridades da prefeitura com questões mais voltadas à obtenção de recursos financeiros, objetivando diversificar a indústria para aumentar a arrecadação e investir em estradas e pavimentação para atrair novas empresas ao município e, por sua vez, arrecadar mais impostos. Todavia, tais prioridades abrangem outros elementos além desses exclusivamente econômico-financeiros.

O prefeito falou em diversificação da indústria, especificamente em relação à metalurgia, para dar mais opções para as pessoas trabalharem no município e para aumentar a renda das famílias, já que nesse ramo é possível auferir salários melhores que na indústria

moveleira. Em decorrência disso, as famílias terão também as suas condições de vida melhoradas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Prioridades da gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificar a indústria, principalmente metalurgia.</li> <li>• Investir em estradas e pavimentação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridade da gestão é o povo.</li> <li>• Educação.</li> <li>• Saúde.</li> </ul>

**Figura 14 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: prioridades da gestão**

Fonte: Elaborada pela autora.

No caso dos investimentos em estradas e pavimentação, além dessa prioridade possibilitar o aumento dos escoamentos dos produtos produzidos em Tupandi, essencialmente frango, isto é, o aproveitamento da alta produtividade que o município tem, ela também gera uma movimentação no interior, pois as comunidades do interior passam a ter acesso mais rápido e mais fácil à cidade – bem como aos benefícios que a prefeitura proporciona à população – e uma vida mais saudável, sem pó e sujeira. Conseqüentemente, as comunidades do interior melhoram o seu bem-estar.

Com efeito, em última análise, a prioridade da gestão é a população em si, ou ainda, o seu bem-estar, o que pode ser confirmado pelos depoimentos do líder comunitário A e do líder comunitário B (Figura 14). O líder comunitário A, quando perguntado a respeito da variável considerada nesse item, respondeu exatamente que “a prioridade da gestão é o povo”, sendo que a prefeitura deve garantir à população saúde, educação, saneamento, asfaltamento, moradias dignas (loteamento), água. O líder comunitário B, quando abordado sobre essa variável, a relatou em termos dos programas da prefeitura, citando como essenciais os programas nas áreas de educação e saúde. Segundo documentos analisados, na área da educação, questões culturais também são trabalhadas como fundamentais para a melhoria do bem-estar da população (KLEIN; STEFFEN, 2000).

#### 4.1.3.3 Empresas privadas x empresas públicas

A Figura 15 demonstra que, para a variável “empresas privadas x empresas públicas”, o prefeito considerou que a prefeitura pode ser vista como uma empresa, mesmo objetivando o bem-estar da população. Ele argumentou que se uma empresa privada não é eficiente ela não sobrevive, o que pode ser aplicado ao órgão público, que também pode ir à falência, caso não seja eficiente. Porém, a falência no órgão público significa deixar de atender o cidadão e, por causa disso, o primeiro deve ser eficiente. Para ele, uma das melhores coisas que aconteceram no país foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, a partir dessa lei, “o prefeito não pode ser prefeito sem ser gestor”. Em outras palavras, o gestor público tem que ser responsável no uso dos seus recursos, os empregando em obras ou serviços que melhorem a vida dos cidadãos.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	Prefeito
Empresas privadas x empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A prefeitura pode ser vista como uma empresa.</li> <li>• A empresa privada que não é eficiente não sobrevive, assim como o órgão público.</li> <li>• Utiliza práticas das empresas privadas como o retorno na aplicação dos recursos, investimentos para aumentar os recursos, responsabilidade no uso dos recursos.</li> </ul>

**Figura 15 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: empresas privadas x empresas públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O prefeito também usa práticas das empresas privadas como o retorno na aplicação dos recursos, investimentos para aumentar os recursos e responsabilidade no uso dos recursos (Figura 15). No que se refere ao retorno na aplicação dos recursos, o mesmo significa melhorar as condições de vida da população. Já, os investimentos para aumentar os recursos parte do princípio de que sem produção (agricultura e indústria) o município não consegue sobreviver. Desse modo, é necessário garantir primeiro a geração de recursos para que isso seja revertido à população em termos de saúde, educação, cultura, lazer, moradia, água,



saneamento, energia elétrica. Por fim, a responsabilidade no uso dos recursos diz respeito à avaliação das realizações da prefeitura. Para o prefeito, não importa construir obras faraônicas que não trazem nenhum retorno à população, devendo-se aplicar os recursos na melhoria do bem-estar da população.

Portanto, apesar de considerar a prefeitura como uma empresa privada e usar algumas práticas dessas empresas para ajudar a enfrentar os problemas da administração pública, o prefeito parece levar em consideração a especificidade dessa administração, a natureza distinta de suas tarefas, de seus objetivos e da sua relação com os beneficiários dos serviços. Com isso, a prefeitura não negligencia as suas funções vitais, voltadas para o bem-estar social.

#### 4.1.3.4 Estado x mercado

Referindo-se a essa variável, quando indagado a respeito do tipo de governo necessário para enfrentar as mudanças ambientais e as crises fiscais, o prefeito de Tupandi afirmou que a prefeitura deve trabalhar conforme os recursos que têm e, às vezes, não adianta avançar (verificar Figura 16). No entanto, isso não significa que a prefeitura deve seguir um tipo de governo com funções mínimas. Pelo contrário, o governo não deve se eximir de suas responsabilidades e de suas funções, principalmente nas áreas de saúde e educação. O entrevistado falou que quando não tem os recursos necessários impede ou adia a realização de obras e de outros investimentos, mas, jamais deixa de dar continuidade aos programas que beneficiam a população, notadamente os da educação e saúde. Sendo assim, compreende-se que a prefeitura de Tupandi segue atuando em várias áreas, mesmo quando os recursos são escassos, uma vez que a mesma não se distancia de suas funções essenciais.

Os depoimentos dos líderes Comunitários A e B fortalecem esse entendimento (Figura 16). O líder comunitário A ressaltou que o município trabalha em todas as áreas, “até mais do que o necessário”, sempre pensando na população. O líder comunitário B opinou dizendo que o setor público deve se envolver em várias áreas, sem fins lucrativos, para prestar os serviços à população e atender as suas necessidades, não devendo submeter todas as suas responsabilidades para a iniciativa privada. Ele até lembrou que existem parcerias com o setor

privado, mas, na maioria dos casos a prefeitura toma a frente e facilita os processos para o setor privado. Isso ocorre no caso de início das atividades industrial e agrícola e também para fazer os loteamentos, pois existia uma dificuldade muito grande para conseguir as licenças. Hoje a prefeitura está habilitada a fazer os licenciamentos, o que agiliza os processos, beneficiando o setor privado. Em contrapartida, o município consegue arrecadar mais impostos, que serão revertidos à sociedade na forma de serviços e obras públicos. Ou seja, o município também é beneficiado. A partir dessas considerações, o líder comunitário B também confirmou que a prefeitura tem atuado em muitas áreas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Estado x mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A prefeitura deve trabalhar conforme os recursos que têm e, às vezes, não adianta avançar.</li> <li>• O melhor investimento em um município é a educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No município se trabalha em todas as áreas.</li> <li>• É de suma importância a administração pública atuar em várias áreas, com o intuito de atender as necessidades das pessoas.</li> <li>• Existem parcerias com o setor privado, mas, na maioria dos casos a prefeitura toma a frente e até facilita os processos para o setor privado.</li> <li>• Programa dos Universitários: um bom investimento.</li> </ul>

**Figura 16 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: Estado x mercado**

Fonte: Elaborada pela autora.

No que diz respeito às áreas em que o governo deve ser mais atuante, o prefeito de Tupandi associou esse questionamento ao investimento que traz mais retorno ao município (Figura 16). Em suas palavras, “o dinheiro melhor aplicado no município é na educação”. O prefeito citou o Programa dos Universitários, o qual, apesar de ter um custo elevado por mês, gera grandes retornos ao município. O Programa dos Universitários oferece a oportunidade para as pessoas cursarem o nível superior ou o nível técnico, tendo atualmente mais de 100 beneficiados. A prefeitura paga 50% do transporte para a Universidade ou Escola Técnica e garante o pagamento de uma disciplina a cada semestre para os universitários e o pagamento de metade do curso no caso dos cursos profissionalizantes. Em contrapartida, os beneficiados

prestam serviços à comunidade, realizando projetos de proteção ao meio ambiente, de conscientização das famílias a respeito da coleta seletiva de lixo, paisagísticos, de mobilização da comunidade, de limpeza dos córregos e arroios. Além disso, os estudantes coordenam atividades esportivas, ajudam na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e auxiliam nas atividades do Posto de Saúde do município. No longo prazo, o município terá profissionais qualificados, aptos a atender as necessidades de uma população em desenvolvimento. Dessa forma, sobre a educação, a prefeitura atenta tanto para retornos de curto prazo, como também tem uma visão de longo prazo.

O líder comunitário B também mencionou o Programa dos Universitários como um bom investimento (Figura 16), uma vez que “é um programa que se alto paga”, pois traz continuamente benefícios ao município e, em consequência, à sua população.

Conforme citado pelos entrevistados, o Programa dos Universitários, demonstra que a administração de Tupandi procura ser bastante atuante na área citada (educação) – aplicando mais de 25% dos recursos exigidos por lei na educação, chegando até 32% ao ano – , além de outras áreas, como a da saúde, verificada em documentos e nas falas de outros entrevistados.

#### 4.1.3.5 Sentido de uma boa gestão pública

Com respeito à variável “sentido de uma boa gestão pública”, o prefeito respondeu trabalhar com o cidadão e a participação (Figura 17). O entrevistado exemplifica que praticamente 100% da população tem energia elétrica e rede de água, o que foi conquistado porque a comunidade realizou mutirões, furando poços artesianos, distribuindo areia, dentre outros trabalhos. Lembra também que existia uma comunidade que estava demandando uma escola, mas, a prefeitura não tinha os recursos suficientes para a sua construção. A própria comunidade se mobilizou e conseguiu o terreno e a mão-de-obra, sendo que a prefeitura só arcou com os custos dos materiais de construção. O prefeito vê tal iniciativa como um ponto positivo, pois a própria comunidade pode se movimentar e alcançar os seus objetivos, com o apoio da prefeitura. O inverso também é verdadeiro, já que quando a prefeitura trabalha, a

comunidade a ajuda. Dessa forma, trabalhar em sintonia com a população é o segredo de uma boa administração pública.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Sentido de uma boa gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalhar com o cidadão.</li> <li>• Participação da população, seja em festas, investimentos ou obras.</li> <li>• Valorização dos resultados alcançados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência.</li> <li>• Participação.</li> </ul>

**Figura 17 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: sentido de uma boa gestão pública**

Fonte: Elaborada pela autora.

Ademais, quando as pessoas participam dos programas desenvolvidos pela prefeitura, elas valorizam mais os resultados alcançados, assim como sua condição enquanto cidadãos, reconhecendo que podem ser agentes ativos de mudança, que participam de ações políticas, econômicas e sociais, e que podem colaborar para o desenvolvimento do município.

Para o líder comunitário B, existem dois pontos prioritários para se ter uma boa gestão pública (verificar Figura 17). Um deles é a transparência, sendo que a população deve ter o conhecimento dos programas desenvolvidos pela prefeitura, dos recursos que ela dispõe e da aplicação desses recursos. O segundo é a participação da população no momento da aplicação dos recursos, a fim de estabelecer prioridades e atender às suas reivindicações. Da mesma maneira que o prefeito, o líder comunitário B também considerou que o contato direto com as pessoas é essencial para se ter uma boa administração pública.

Através de análise de documentos, pôde-se notar que a prefeitura se preocupa com a questão da transparência, prestando contas à população e mostrando as principais obras realizadas pela administração. Conforme observações realizadas no local, verificou-se também que existe uma proximidade muito grande entre o prefeito, secretários e a população. Um exemplo evidente é que o gabinete do prefeito está sempre com as portas abertas para a comunidade e não existem formalidades para o atendimento da população.

#### 4.1.3.6 Participação da sociedade civil

Como pode ser evidenciado na Figura 18, a participação da sociedade civil na gestão pública e na elaboração de novas técnicas de gestão se limita à participação dos universitários, beneficiados do Programa dos Universitários, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na definição dos problemas e das prioridades sociais e na discussão de alternativas para solucionar tais problemas. O prefeito de Tupandí destacou que os universitários ajudam a estabelecer as diretrizes gerais para a elaboração do orçamento do município para o exercício financeiro do período, bem como apresentam idéias para solucionar os problemas em nível de administração. Nesse sentido, o grau de participação da sociedade como um todo nos processos de tomada de decisão do setor público relacionados à gestão pública mostra-se pequeno.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universitários participam da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.</li> <li>• Cem pessoas (universitários) trabalhando para verificar o que Tupandí precisa: definição de problemas e prioridades sociais e apresentação de idéias para solucionar os problemas.</li> </ul>	-

**Figura 18 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: participação da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

A Figura 18 mostra também que não foram identificadas características nas respostas dos líderes comunitários para a variável “participação da sociedade civil”, considerando a dimensão modelo de gestão. Quando abordados a respeito dessa variável, os líderes comunitários se referiram à participação da sociedade na formulação das políticas públicas (verificar item 4.1.4.5) e não na gestão e na elaboração de novas técnicas de gestão. Por consequência, as pressões por parte da sociedade civil também não dizem respeito à

participação nos processos de gestão, sendo voltadas para questões relacionadas às demandas dos cidadãos (verificar item 4.1.4.4). As próprias sugestões dadas pelos líderes comunitários para serem incorporadas na gestão pública do município são relacionadas a novos programas que a prefeitura poderia desenvolver (biblioteca pública, laboratório de informática com acesso à Internet para a população em geral, dar oportunidades de emprego para os jovens entre 16 e 18 anos), isto é, à formulação de políticas públicas e não para a gestão pública.

#### 4.1.3.7 Preocupações especiais dessa gestão

Sendo indagados sobre as preocupações especiais da gestão, o prefeito e os líderes comunitários citaram que a prefeitura vem dedicando ações a grupos da sociedade, notadamente aos deficientes e idosos (Figura 19). No caso dos deficientes, os mesmos recebem uma ajuda de custo da prefeitura todo mês, a qual varia de acordo com a deficiência. O prefeito também lembrou que a prefeitura apóia os deficientes, fazendo visitas e distribuindo presentes no Natal, o que demonstra consideração por parte da administração pública a este grupo da sociedade.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Preocupações especiais dessa gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficientes: recebem ajuda de custo da prefeitura.</li> <li>Idosos: recebem apoio financeiro da prefeitura para alguns passeios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficientes: recebem renda mensal da prefeitura.</li> <li>Idosos: apoio financeiro da prefeitura para alguns projetos desenvolvidos pelos idosos.</li> </ul>

**Figura 19 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: preocupações especiais dessa gestão**

Fonte: Elaborada pela autora.

Já, os grupos de idosos, que têm em cada comunidade do município, são independentes da prefeitura e só recebem apoio financeiro da prefeitura para alguns projetos,

como passeios à Porto Alegre. O prefeito às vezes acompanha os idosos nesses passeios e vê como um aspecto positivo o financiamento dado pela prefeitura, pois isso aumenta a auto-estima dos idosos e eles se sentem respeitados pelo poder público (prefeitura).

Quando incitado sobre preocupações com indivíduos em desvantagens, o prefeito deixou evidente que não existem pobres no município, o que também foi confirmado pelo líder comunitário A, já que em média a população vive bem e, por isso, não há uma ação específica para esse grupo. Isso ocorre porque a própria prefeitura dá condições para as pessoas obterem renda e melhorarem suas condições de vida. Às vezes, têm algumas famílias que ficam fora dessa estatística, no entanto, são pessoas que vêm de outros municípios. Para atendê-las, a prefeitura tem um local para distribuição de cobertores e roupas, mas, isso acontece muito raramente, segundo o prefeito.

Ainda sobre as preocupações da prefeitura com grupos da sociedade, o líder comunitário B expôs que o motivo para essa preocupação é atentar para as necessidades básicas de cada grupo da sociedade. Em outros termos, é focalizar que a população tem condições, nesse caso físicas, diferentes e que tais diferenças tem que ser apreciadas para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas.

Como complemento, o Plano Plurianual de Tupandi (2006-2009) demonstra que existe uma preocupação com alguns grupos da sociedade como a população de baixa renda – a qual não é identificada como pobre pelo prefeito e pelo líder comunitário A – , grupos de idosos, clube de mães, deficientes e outros. Tal preocupação se reflete nas políticas públicas, que buscam desenvolver o bem-estar de toda a população, em especial dos mais necessitados, e promover maior qualidade de vida ao idoso e ao deficiente físico.

#### 4.1.3.8 Modelo de gestão em uso

Destacando limitações do modelo de gestão em uso, o prefeito deu ênfase ao fato de que deve ser menos condescendente (Figura 20). Ele argumenta que, mesmo tendo em vista a importância dos funcionários da prefeitura se aperfeiçoarem, principalmente médicos e agentes de saúde, não deve haver desperdício dos recursos públicos. Dessa forma, quando têm

curios e palestras fora do município, o prefeito acha mais prudente limitar o número de funcionários para economizar diárias.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Prefeito</b>
Modelo de gestão em uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução de custos no aperfeiçoamento dos funcionários.</li> <li>• Não se tornar paternalista, porque as pessoas estão acostumadas a receber tudo do governo.</li> <li>• Se limitar aos seus recursos.</li> </ul>

**Figura 20 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: modelo de gestão em uso**

Fonte: Elaborada pela autora.

Com relação à sugestões a serem inseridas na gestão pública, o prefeito respondeu que através da prefeitura se consegue ajudar o próximo, fazer muita coisa pelo outro (Figura 20). Contudo, o prefeito e nem a sua gestão deve se tornar paternalista, uma vez que as pessoas se acomodam quando recebem os serviços do governo.

O prefeito também colocou como recomendação a questão econômica do município, tendo que sempre se limitar aos seus recursos (Figura 20). Ele disse que só a partir do momento que a sua economia vai bem, o seu município e a sua população melhoram. Assim, o investimento no setor produtivo retorna em ICMS, que vai ser revertido ao cidadão na forma de saúde, educação, lazer, moradia, dentre outros. Por sua vez, incentivando novas empresas e os pequenos produtores do município, os mesmos conseguem um trabalho, um meio para melhorar suas condições de vida. Com isso, gera-se um ciclo, objetivando o bem-estar da população.

Nessa perspectiva, apesar de ser pragmático e de pensar primeiro no crescimento econômico do município, o prefeito não limita a sua gestão a isso, tratando a questão econômica como um meio para atacar problemas recentes, como a falta de recursos, a pobreza, o desemprego, o agravamento das desigualdades sociais e, tendo como fim, a promoção do bem-estar da população.



#### **4.1.4 Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Tupandi**

Nesse item, são contemplados os excertos das entrevistas com os secretários e os líderes comunitários do município de Tupandi concernentes a cada variável da dimensão “políticas públicas”. Desse modo, destacam-se as características das políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas em Tupandi.

##### **4.1.4.1 Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas**

Com referência às preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas, o secretário da educação falou primeiro do desenvolvimento educacional do município (Figura 21). Ele descreveu que quando o município foi criado, a prefeitura se deparou com a falta de professores para o Ensino Fundamental. Em função disso, pensou-se em uma política de formação de professores no município, incentivando as pessoas que quisessem fazer pedagogia, através do pagamento de 50% da faculdade e mais o transporte. Como resultado, a prefeitura conseguiu formar um quadro de aproximadamente 50 professores, resolvendo o problema inicial.

Mas, evidenciando que a maioria dos jovens do município continuavam sem condições de cursar um curso superior, a prefeitura resolveu expandir o programa para os jovens, criando o Programa dos Universitários, citado anteriormente (item 4.1.3.4), o que trouxe vários retornos para o município, em nível de prestação de serviços à prefeitura por parte dos estudantes. No longo prazo, a medida que o município cresce e se desenvolve, surge a necessidade de novos profissionais, empregando-se aqueles estudantes que foram beneficiados pelo programa. Assim, no desenvolvimento das políticas públicas na área da educação, o incentivo para as pessoas ficarem no município também é uma das preocupações centrais.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento educacional do município.</li> <li>• Formação de profissionais.</li> <li>• Incentivar as pessoas a ficarem no município.</li> <li>• Educação: infantil, fundamental, curso profissionalizante e curso superior.</li> <li>• Diminuir a estatística de analfabetismo no município.</li> <li>• Atendimento rápido e de qualidade das pessoas na área da saúde.</li> <li>• Geração de renda e emprego.</li> <li>• Oferecer possibilidades para que as pessoas tenham uma moradia digna.</li> <li>• Transformar a agricultura de subsistência em uma agricultura economicamente viável.</li> <li>• Aumentar a arrecadação de impostos.</li> <li>• Estradas em boas condições.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com a renda da população.</li> <li>• Com a população.</li> <li>• Dar incentivos para o setor primário e para as indústrias se instalarem no município.</li> <li>• Gerar emprego e renda.</li> </ul>

**Figura 21 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Ainda em relação à área da educação, pôde-se perceber que no desenvolvimento das políticas, a prefeitura se preocupa com a educação em geral. Conforme constatado nas entrevistas e no Plano Plurianual do município, existem projetos para a educação infantil (creches), para crianças de 1ª a 4ª série (educação fundamental), através da educação em turno integral (contraturno), além dos projetos para o ensino médio e ensino superior. Outra preocupação é reduzir o número de analfabetos no município, que, segundo levantamento da própria prefeitura eram aproximadamente 40 pessoas em 2000<sup>19</sup>, incluindo deficientes, através de parcerias, já que o município não tem infra-estrutura para atendê-los. Diante disso, a educação é tratada como uma base para o desenvolvimento do município.

<sup>19</sup> O município está confrontando dados do IBGE, que para o ano de 2000 apontaram mais de 180 analfabetos em Tupandi.

Considerando ainda a variável “preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas”, a secretária da saúde se referiu ao atendimento dado as pessoas nessa área (Figura 21). De acordo com a secretária, o objetivo é dar um atendimento rápido e de qualidade ao paciente, evitando que ele fique muito tempo na fila. Dessa forma, a preocupação está voltada para a qualidade das políticas de saúde e para o bem-estar, dignidade e respeito do cidadão. A secretária da administração também enfatizou que uma das preocupações no desenvolvimento das políticas públicas é a saúde, sendo o bem-estar das pessoas o objetivo principal.

Um exemplo dessa preocupação é que o município conta com uma boa estrutura na área da saúde que permite oferecer um bom atendimento aos pacientes: um posto de saúde, que fica aberto até às 22 horas, com leito para internações e sala de cirurgia; uma sala de cirurgia no ambulatório central de Tupandi; atendimento odontológico gratuito; ambulatório central com clínico geral, fonoaudiólogo, ginecologista, cardiologista, oftalmologista, psicóloga, pediatra e fisioterapeuta. Além de serviços curativos, a prefeitura também se preocupa em realizar um trabalho de prevenção na comunidade, através de campanhas de conscientização e palestras (TUPANDI, 2005; KLEIN; STEFFEN, 2000).

Também uma outra preocupação no desenvolvimento das políticas destacada pela secretária da administração é a geração de emprego e renda (Figura 21). Ela relatou que a partir de um conjunto de ações integradas da prefeitura, através dos programas de incentivo à indústria, agricultura, comércio, gera-se renda e emprego para o município como um todo, o que permite a melhoria nas condições de vida da população. O líder comunitário B também afirmou como uma preocupação a geração de emprego e renda no município, mediante incentivos à agricultura e indústria. Para ele, essa preocupação é considerada como fundamental para que sejam garantidos os benefícios à população, principalmente em educação e saúde.

Além disso, o oferecimento de possibilidades para que as pessoas tenham uma moradia também foi mencionado como uma preocupação pela secretária da administração. Por meio do loteamento popular e de viabilização de investimentos, as pessoas têm a possibilidade de construir as suas casas e deixam de morar em “casebres”, passando a ter uma moradia digna.

O secretário da agricultura e meio ambiente descreveu como preocupação no desenvolvimento das políticas a transformação da agricultura de subsistência em uma agricultura economicamente viável (Figura 21). Através de programas de incentivos em frango de corte, suinocultura, gado leiteiro, citricultura, atividades nas quais os agricultores do

município já estavam familiarizados, e de parcerias com empresas para a absorção da produção, as pequenas propriedades tornaram-se viáveis, implicando em melhoramento na vida dos agricultores e em retornos para o município, em termos de geração de renda. O secretário destacou que 70% da arrecadação de ICMS do município vem do setor primário, o que retorna para a comunidade na forma de educação, saúde, obras. Em suas palavras, “o município faz parcerias e dá incentivos para desenvolver essas atividades, mas, o retorno disso é imediato, pois a comunidade pode ser melhor atendida em várias áreas” (Secretário da agricultura e meio ambiente).

A secretária da fazenda enfatizou como preocupação o aumento na arrecadação de impostos, mas, visando atingir os outros objetivos do município, bem como atender a população, construindo estradas, obras, casas, escolas. Somando-se a isso, o secretário de obras mencionou as estradas em boas condições como uma preocupação implicada no desenvolvimento das políticas, pois elas facilitam o acesso das empresas parceiras dos projetos da prefeitura (como a Frangosul) e, por sua vez, incrementa a arrecadação de ICMS no município e torna possível garantir os serviços à população (Figura 21).

Por fim, o líder comunitário A declarou que a preocupação envolvida no desenvolvimento das políticas está vinculada à renda da população (Figura 21). Citando o programa de incentivo aos pequenos agricultores, o representante da população disse que, em um primeiro momento, os incentivos podem ser através de recursos financeiros, mas, ao mesmo tempo, tem que ser dadas condições para que as pessoas busquem os seus objetivos ou as suas realizações. Nas palavras do líder comunitário A: “na primeira vez pode até dar o peixe, mas tem que ensinar a pescar”. Nesse contexto, ele fala que a preocupação deve ser tanto a renda, como as realizações dos indivíduos, ou seja, seu bem-estar. Isso pode ser confirmado pela sua própria declaração de que a população em si deve ser a preocupação no desenvolvimento das políticas públicas.

Com efeito, para a variável em questão a percepção é de que os respondentes falam em desenvolvimento, através da educação; em qualidade de vida, dignidade e respeito dos indivíduos, por meio da saúde; em renda e em realizações dos indivíduos, mediante programas de incentivo à agricultura e à indústria como preocupações que devem estar envolvidas no desenvolvimento das políticas.

#### 4.1.4.2 Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas

Quando perguntado sobre o foco no desenvolvimento das políticas para o tratamento de alguns problemas atuais que a administração pública local tem que enfrentar, como a pobreza, o agravamento das desigualdades, preocupações com o meio ambiente e o crescimento da criminalidade, o secretário da educação destacou (Figura 22) que os programas são pensados para evitar problemas futuros, como o uso de drogas pelos jovens e a criminalidade, sendo necessário para isso realizar um trabalho preventivo, que abrange aspectos sociais, políticos e culturais, para formar o cidadão para o futuro (“a criança de hoje é o futuro cidadão culto e educado de amanhã”).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Secretários</b>
Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os programas são pensados para evitar os problemas futuros, como o uso de drogas pelos jovens e a criminalidade, e não se restringe a aspectos econômicos e monetários.</li> <li>• Trabalho de prevenção.</li> <li>• Ênfase no desenvolvimento das políticas é dada para a cultura, esporte, lazer.</li> <li>• Questões sociais e políticas e não somente econômicas.</li> <li>• Dar as condições básicas para o indivíduo caminhar sozinho no futuro.</li> <li>• Melhoria na qualidade de vida da comunidade.</li> <li>• Dar condições adequadas na área da saúde para que as pessoas possam alcançar seus objetivos.</li> </ul>

**Figura 22 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Nesse sentido, através de projetos como escolinhas de futebol, aulas de balé, grupos de danças folclóricas, aulas de violão, flauta, canto, percussão, cordas e teclado, ensino da língua alemã no Ensino Fundamental, aperfeiçoamento da língua alemã no Ensino Médio, intercâmbios entre estudantes de Tupandi e da Alemanha, que trabalham a educação, cultura, esporte, lazer e política, o município garante as condições necessárias para que os indivíduos

se desenvolvam e para que eles possam atuar sozinhos e em caminhos valiosos no futuro. Segundo o secretário da educação:

“Nós investimos na sua formação para que depois a pessoa tenha condições de se socializar e de decidir e escolher pelo bom caminho. Nós não damos dinheiro para o indivíduo, nós o ensinamos a se defrontar com o mundo de hoje e a saber distinguir o certo do errado e a se formar um cidadão para contribuir para o progresso do município.” (Secretário da educação)

Somando-se a isso, a secretária da administração citou o Programa dos Universitários como uma forma de enfrentar os problemas atuais, uma vez que ele expande os caminhos das pessoas e lhes oferecem novos horizontes. Para ela, deve-se ter os recursos para a realização dos programas, mas, o foco no desenvolvimento das políticas deve ser a melhoria da qualidade de vida ou do bem-estar da comunidade (Figura 22).

A secretária da saúde também enfatizou como foco no desenvolvimento das políticas a garantia das condições adequadas relacionadas à área da saúde para que as pessoas possam alcançar seus objetivos e para o tratamento dos problemas atuais (Figura 22). Conforme a secretária, o Programa de Saúde da Família (PSF) cobre 100% da comunidade de Tupandi, cujas famílias são visitadas em casa pelos agentes de saúde, médicos, enfermeiros e dentistas, permitindo a prevenção de doenças, a conscientização da população e a aproximação dos profissionais com a comunidade.

Assim, de acordo com os depoimentos dos secretários, ilustrados na Figura 22, o tratamento dos problemas atuais não se restringe à questões econômicas, administrativas e gerenciais, mas, também envolve questões sociais, políticas e culturais.

#### 4.1.4.3 Formulação x implementação das políticas públicas

Nessa variável, como ilustrado na Figura 23, a formulação das políticas envolve o prefeito, os secretários e a comunidade, principalmente os estudantes beneficiários do Programa dos Universitários, e a implementação, além da comunidade, também abrange

várias secretarias, mas, neste caso, a responsabilidade maior de execução de um projeto fica com a respectiva secretaria. Segundo a secretária da administração, os agentes (prefeito, secretários e sociedade civil) se reúnem para propor idéias e, a partir disso, se faz uma triagem dos programas que podem ser implementados de acordo com as demandas do município e do seu orçamento. Após a aprovação, as secretarias trabalham em conjunto e com a ajuda da população para a implementação, no entanto, o projeto é de responsabilidade da secretaria respectiva, por exemplo, se for um projeto na área da agricultura, o secretário da agricultura tem uma responsabilidade maior na sua execução. Para tornar evidente a integração das secretarias na implementação das políticas, ela salientou que são realizadas reuniões mensais com os secretários para analisar o andamento dos projetos.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	
Formulação x implementação das políticas públicas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• A formulação envolve os secretários, prefeito, comunidades, principalmente os estudantes beneficiários do Programa dos Universitários, e a implementação também abrange várias secretarias, mas, neste caso, a responsabilidade maior de execução de um projeto fica com a respectiva secretaria.</li> <li>• A secretaria da administração coordena a formulação e a implementação das políticas.</li> </ul>

**Figura 23 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: formulação x implementação das políticas públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

A secretária da fazenda confirmou que a formulação das políticas envolve todas as secretarias, o prefeito e os estudantes universitários, sendo que na implementação é realizado um trabalho conjunto, embora a responsabilidade fique a cargo da secretaria que diz respeito ao projeto. Ela complementou dizendo que a secretaria da administração coordena tanto a formulação como a implementação das políticas em todas as áreas.

Com efeito, apesar da responsabilidade maior de implementação dos programas ficar na secretaria correspondente a esses programas, parece não existir uma separação das funções de formulação e execução das políticas públicas.

#### 4.1.4.4 Pressão por parte da sociedade civil

Com relação às pressões que a prefeitura tem sofrido por parte da sociedade civil (conferir Figura 24), tanto os secretários como a sociedade civil destacaram que a população tem exigido cada vez mais em termos de prestação de serviços, principalmente na saúde pública. Conforme os relatos da secretária da saúde e do líder comunitário A, nessa área as pessoas demandam medicamentos, exames e atendimento médico. Ainda assim, a prefeitura procura incluir as reivindicações relacionadas à saúde nas políticas seguintes, como foi o caso das tomografias, em que a prefeitura entrou em um consórcio de municípios na região de Montenegro para atender as demandas desse exame, passando a comprar esse serviço de forma mais fácil, rápida e com um custo mais baixo.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Pressão por parte da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na área da educação, a população está satisfeita e Tupandi é considerada uma referência na região.</li> <li>• Contato direto com a população.</li> <li>• Na área da saúde, a população demanda medicamentos e exames.</li> <li>• A população tem exigido cada vez mais.</li> <li>• Na agricultura, não existem pressões.</li> <li>• Na fazenda, também não existem pressões.</li> <li>• Na secretaria de obras, os agricultores demandam estradas e tratores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao longo dos anos as pessoas passaram a ser mais exigentes em suas demandas, principalmente na área da saúde.</li> <li>• As reivindicações de interesse comunitário são normalmente incluídas nas políticas, como no caso da educação, cultura e saúde.</li> <li>• Contato direto e diário da população com os vereadores, secretários e prefeito do município.</li> <li>• Cobranças em relação à execução dos programas.</li> <li>• Atenção às demandas da população.</li> </ul>

**Figura 24 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: pressão por parte da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.



A secretaria de obras também tem sofrido pressões com relação às demandas dos cidadãos. O secretário de obras relatou que, em sua secretaria, os agricultores têm pressionado para a construção de estradas e existem muitos pedidos de tratores para preparar a terra para a lavoura. Nesse último caso, a prefeitura procurou inserir tais demandas nas políticas, passando a oferecer o serviço, mas, cobrando uma pequena taxa do colono.

No que diz respeito à educação, a população não tem pressionado a prefeitura, pois, segundo o secretário da educação, Tupandi é considerada uma referência nessa área na região e até antecipa a implementação de projetos do governo federal e estadual, tal como a inclusão das aulas de xadrez nas escolas. A ausência de pressão por parte da sociedade civil na educação é explicada pelo contato direto que a prefeitura mantém com a população, no qual as pessoas, por meio de conversas informais, fazem sugestões, a partir das quais nascem os projetos e as políticas. Nessa perspectiva, as reivindicações concernentes à educação são incluídas nas políticas, entretanto, em função desse contato direto, a prefeitura consegue se manter sempre à frente dessas demandas, “não existindo nenhuma reivindicação da população que a prefeitura não esteja atendendo” (Secretário da educação).

Na agricultura também não existem pressões por parte da sociedade civil, sendo que todos os agricultores cadastrados nos programas receberam os investimentos. O mesmo ocorre na secretaria da fazenda, pelo motivo de realizar um trabalho mais burocrático de organização, controle, pagamento e arrecadação dos recursos. O único problema que a secretária da fazenda ressaltou era a duplicidade de pagamentos de impostos, muito questionada pela população, o que já foi solucionado pela prefeitura mediante a modernização do cadastro de contribuintes.

Ainda considerando a variável “pressão por parte da sociedade civil”, o líder comunitário B lembrou que o contato direto e diário da população com os vereadores, secretários e prefeito do município gera cobranças em termos de execução dos programas. Com relação às demandas, ele enfatizou que pelo menos a prefeitura dá atenção às demandas da população, mesmo que não possam ser prontamente atendidas, fazendo com que o cidadão se sinta valorizado.

Em termos gerais, observou-se para essa variável que as pressões estão mais relacionadas às demandas de serviços públicos, como medicamentos, atendimento médico e exames, na área da saúde, estradas e tratores, no caso da secretaria de obras. Em algumas áreas, como na educação, não existe pressão por parte da população para participar do processo de formulação das políticas, uma vez que ela já participa desse processo através do

contato direto e troca de idéias com o prefeito e os secretários. Para a implementação das políticas, existe uma cultura em Tupandi de trabalhar com a participação da população, por isso não foram identificadas pressões referentes à participação dos cidadãos na implementação das políticas. Por fim, a prefeitura procura incluir as demandas da população, buscando políticas alternativas para atendê-las. Cabe notar também que não foram identificadas pressões referentes à questões mais sociais (equidade, justiça social, gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos), uma vez que as mesmas já estão incorporadas nas políticas, como no caso da educação, cultura, saúde e agricultura.

#### 4.1.4.5 Participação da sociedade civil

Conforme as características identificadas nas falas dos entrevistados sobre essa variável (Figura 25), o secretário da educação disse que a população participa da formulação das políticas públicas em função do contato direto que existe entre a prefeitura e a população, o que também foi evidenciado pelo líder comunitário B. Em conversas informais, a comunidade apresenta idéias e, a partir disso, surgem os projetos e as políticas. Segundo o secretário, algumas políticas na educação emergem dessa participação da sociedade.

Já, na agricultura, a partir dos programas já existentes, a população se reúne em cada comunidade do interior para a avaliação das políticas em execução, apresentando propostas, que são empregadas no aperfeiçoamento dessas políticas ou na geração de novas políticas. Assim, através do Conselho Municipal da Agricultura, a população participa da reformulação dos programas e políticas existentes, bem como da formulação de novas políticas.

Em nível geral, a secretária da administração mencionou que os próprios estudantes, beneficiários do Programa dos Universitários, ajudam bastante na formulação das políticas, através de reuniões realizadas com o prefeito e os secretários, nas quais são feitas sugestões. Como esses alunos representam cada comunidade do município, as idéias levadas até a prefeitura pelos mesmos são das próprias comunidades do município. Em última análise, a própria população participa da formulação das políticas públicas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No processo de formulação das políticas, através do contato direto com a população.</li> <li>• Na área da saúde, a sociedade participa pouco da formulação das políticas.</li> <li>• A prefeitura procura incentivar a participação da população na formulação das políticas.</li> <li>• Na agricultura, a população participa do aperfeiçoamento dos programas e também na formulação de novas políticas.</li> <li>• Os universitários ajudam a formular as políticas públicas.</li> <li>• Os universitários trabalham três horas por semana para o município, ajudando na implementação das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população participa sempre dos projetos da prefeitura e na formulação das políticas.</li> <li>• Através do contato direto e diário da população com os vereadores, secretários e o prefeito do município.</li> <li>• Os universitários participam da implementação das políticas, prestando serviços à comunidade.</li> </ul>

**Figura 25 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: participação da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

O líderes comunitários também destacaram que através do contato direto e diário da população com os vereadores, secretários e o prefeito do município a população participa do processo de formulação de políticas públicas. No entanto, nesse caso, essa participação se dá em nível de demandas da população, ou seja, a partir das suas demandas, que são observadas através desse contato direto, as políticas são formuladas.

Nesse contexto, entende-se que existe uma participação satisfatória da sociedade civil na formulação das políticas públicas no município de Tupandí, a qual se dá a partir do contato direto com a população e de reuniões, onde são apresentadas idéias, assim como por meio das demandas da população observadas no contato direto.

Por outro lado, na área da saúde, a população participa pouco da formulação das políticas. Nessa área, os agentes de saúde conversam com a população e verificam as suas necessidades. A partir dessas necessidades a prefeitura estabelece políticas que podem ser implementadas para atendê-las.

No interior, a secretária da administração também evidenciou que existe uma participação reduzida da população na formulação das políticas. Mas, a prefeitura já está buscando formas para incentivar essa população a participar desse processo. Pode-se tomar como exemplo as reuniões que foram realizadas pela prefeitura no primeiro semestre de 2005 em cada comunidade do município, nas quais a prefeitura prestou contas à população e pediu que ela apresentasse proposições para serem incluídas nas políticas.

Em relação à implementação das políticas públicas, a população participa significativamente desse processo. Alguns secretários e os líderes comunitários afirmaram que os estudantes, beneficiários do Programa dos Universitários, prestam serviços à comunidade, ajudando na implementação dos programas de várias secretarias, como saúde, educação, obras, administração (conferir item 4.1.3.4), além da própria comunidade colaborar na execução de algumas políticas, como no caso dos loteamentos.

Portanto, a população participa dos processos de decisão do setor público relacionados à formulação e implementação de políticas públicas. Embora ocorra uma participação da sociedade civil mais expressiva em nível de execução das políticas, não existe uma autonomia da prefeitura sobre a formulação das políticas, já que todos os agentes (prefeito, secretários, comunidade, notadamente os estudantes beneficiários do Programa dos Universitários) participam desse processo, como referido no item 4.1.4.3, e também um controle da participação popular, uma vez que a própria prefeitura incentiva essa participação.

#### 4.1.4.6 Resultados esperados quando da formulação das políticas

Para o secretário da educação, o que se espera quando da formulação das políticas é a “educação no verdadeiro sentido da vida” (Figura 26). Por intermédio dos programas, as vocações das crianças são despertadas, o que as auxiliam em suas próprias vidas, até mesmo para pensar em uma profissão. Segundo o entrevistado, existem exemplos de crianças que participaram de projetos de música e hoje trabalham profissionalmente nessa área. Na área da saúde, espera-se que ocorra uma redução da assistência curativa. A prefeitura está realizando

um trabalho de prevenção, através do PSF, nas casas das pessoas e nas escolas, o que vai significar uma redução nos atendimentos curativos.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Secretários</b>
Resultados esperados quando da formulação das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação e a complementação da educação.</li> <li>• Descobertas do potencial das crianças.</li> <li>• Redução da assistência curativa na saúde pública.</li> <li>• Mais geração de trabalho e renda para investir em programas sociais.</li> <li>• Maior número de pessoas beneficiadas com um determinado programa.</li> <li>• Incremento na produtividade dos agricultores.</li> <li>• Melhora na qualidade de vida dos agricultores.</li> <li>• Mais empresas instaladas no município.</li> </ul>

**Figura 26 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: resultados esperados quando da formulação das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Associando os depoimentos do secretário da educação e da secretária da saúde com o referencial teórico da tese, observa-se que ambos falaram em oferecer aos indivíduos as oportunidades para que eles possam realizar seus projetos de vida. A educação possibilita a descoberta do potencial das pessoas e, a partir disso, elas podem exercer seu poder de realização, como ter uma profissão e participar na vida da comunidade. Na saúde, a prevenção significa dar as condições necessárias para que a pessoa encontre sua capacitação de ser saudável e, em decorrência disso, suas realizações. Ou ainda, através da prevenção, são removidos alguns dos obstáculos nas vidas dos indivíduos e, com isso, eles podem ter mais liberdade para viver o tipo de vida que eles têm razão para valorizar. Nesse sentido, esperam-se, através da educação e da saúde, resultados valiosos, isto é, as realizações dos indivíduos (funcionamentos).

De outro lado, outros secretários se referiram aos recursos como resultados esperados quando da formulação das políticas (Figura 26). A secretária da administração argumentou que se espera mais geração de trabalho e mais renda para que se possa reinvestir os recursos para a população. A secretária da fazenda também comentou que se espera aumentar a arrecadação para o prefeito poder oferecer os benefícios à população. Para o secretário da

agricultura, a expectativa é a de que os agricultores tenham mais lucro, mas, imagina-se que isso resulte também em melhoria das suas condições de vida. Por último, o secretário de obras enfatizou que são esperados mais investimentos no município (instalação de empresas), o que possibilita aumento da arrecadação e, conseqüentemente, novos programas podem ser implementados para a população.

Dessa forma, apesar de enfocarem os recursos como resultados que se buscam alcançar quando se formula as políticas, esses secretários também têm a expectativa de que tais recursos sejam revertidos para a população na melhoria das suas condições de vida (bem-estar), ou seja, esperam-se resultados valiosos. Assim, os recursos são tratados como meios para que as capacitações dos indivíduos sejam encontradas e, em decorrência, as suas realizações alcançadas (funcionamentos).

#### 4.1.4.7 Sentido da eficiência de uma política

Para a variável “sentido da eficiência de uma política”, foram identificadas características apenas nas falas dos secretários (Figura 27). O secretário da educação considerou que uma política é eficiente quando ela alcança o resultado, ou seja, o aprendizado em várias formas. Conforme o entrevistado, a educação possibilita não somente aprender a ler e a escrever, mas, também outros aprendizados, tal como a música e a dança. Através da educação, a dança e a música podem ser introduzidas na vida das crianças como um resgate e cultivo das suas origens, assim como oferecem possibilidades para que elas sigam a sua vida, até mesmo podendo ter uma profissão. Assim, a educação é julgada como uma oportunidade para se alcançar outros resultados.

Da mesma maneira que o secretário da educação, a secretária da saúde também disse que uma política é eficiente quando ela atinge os seus objetivos, sendo, na sua secretaria, a prevenção e a qualidade no atendimento, que são vistos como condições básicas para os cidadãos viverem uma vida valiosa ou para atingir o bem-estar. Para o secretário de obras, uma política é eficiente quando ela consegue atender à população.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Sentido da eficiência de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando obtém o resultado que é o aprendizado em várias formas.</li> <li>• Quando atinge os objetivos (prevenção e qualidade no atendimento).</li> <li>• Quando ocorre crescimento dos índices de arrecadação.</li> <li>• Quando ela consegue atender à população.</li> </ul>	-

**Figura 27 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sentido da eficiência de uma política**

Fonte: Elaborada pela autora.

Assim, de acordo com as respostas dos secretários da educação, da saúde e de obras, a eficiência na política pública é pensada no sentido de melhoramento das oportunidades/opções dos cidadãos para que eles alcancem os seus objetivos de vida e não em termos econômicos e monetários.

Somente a secretária da administração falou no sentido de eficiência de uma política em termos mais quantitativos, ou seja, quando ocorre crescimento dos índices de arrecadação. Ainda assim, ela comentou que a partir das políticas para aumentar a arrecadação, pode-se ampliar as outras políticas.

#### 4.1.4.8 Público alvo das políticas

Quanto à variável “público alvo das políticas”, exceto para a saúde pública, a prefeitura reconhece os cidadãos como agentes ativos de mudança, que participam de ações políticas, econômicas e sociais (Figura 28). Para o secretário da educação, a população atua apresentando idéias para a formulação das políticas e também participa da execução das políticas, como no caso dos universitários, que ajudam nos programas de várias secretarias,

prestando serviços à comunidade. Essa participação tanto na formulação quanto na implementação das políticas também foi salientada pelo líder comunitário B.

Já, a secretária da administração disse que a participação da população depende do assunto que interessa a cada um. Mesmo assim, ela admitiu que os cidadãos se mobilizam e mostram as suas sugestões à prefeitura. No caso da agricultura, a população participa através do Conselho Municipal da Agricultura, composto por representantes de toda a comunidade, avaliando os projetos em andamento e expondo suas idéias. Na secretaria de obras, a população também participa através da co-responsabilidade na prestação dos serviços, pagando uma pequena taxa.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Público alvo das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agente ativo.</li> <li>• Beneficiários passivos na área da saúde.</li> <li>• Depende do assunto que interessa para cada um.</li> <li>• Participa através do Conselho Municipal da Agricultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiários passivos na saúde pública.</li> <li>• Trabalha junto com a prefeitura.</li> <li>• Participa da implementação das políticas.</li> <li>• Participa do estabelecimento de prioridades na aplicação dos recursos, por meio das reuniões que são realizadas para a formulação de políticas.</li> </ul>

**Figura 28 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: público alvo das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Ao contrário do que foi observado nessas secretarias, na área da saúde pública os cidadãos são percebidos como meros beneficiários passivos das políticas. A secretária da saúde afirmou que nessa área as pessoas esperam muito da prefeitura e o líder comunitário A complementou dizendo que as pessoas são mal acostumadas na questão da saúde pública. Segundo o líder comunitário A, em função dessa passividade, as pessoas até não valorizam os serviços de saúde e fazem um mal uso desse serviços.

No entanto, a secretária da saúde e o líder comunitário A estavam se referindo às demandas da população, como medicamentos, atendimento médico e exames. Quando se considera a ajuda que os universitários oferecem em campanhas de vacinação, no atendimento



do Posto de Saúde e os grupos de trabalho que existem na comunidade, como o dos hipertensos, onde cada pessoa se torna responsável pelo seu próprio bem-estar e pelo do outro, pode-se dizer que a população atua em algumas políticas relacionadas à saúde (KLEIN; STEFFEN, 2000).

Ainda sobre a variável “público alvo das políticas”, o líder comunitário A confirmou que o cidadão é “aquele que trabalha junto à prefeitura”. Ele ressaltou que os cidadãos de Tupandi não ficam somente esperando os benefícios da prefeitura, ao invés disso, eles trabalham em parceria com a prefeitura, cuidando de si mesmos e ajudando uns aos outros. Fato ilustrativo disso é a mobilização das comunidades, através de mutirões, para a execução de algumas políticas, como os loteamentos e a instalação de energia elétrica e rede de água nas casas.

Ressalta-se que, conforme observações realizadas durante as entrevistas, essa participação das pessoas nas ações políticas, econômicas e sociais é o resultado de um processo de construção dessa cultura no município, que ocorreu desde a sua emancipação. Segundo o próprio prefeito, “as pessoas são acomodadas e tem que ser feito um trabalho para se criar essa cultura de participação”.

#### 4.1.4.9 Sucesso x justiça da política

Quando abordados sobre a reflexão feita pelos formuladores de políticas entre o sucesso, em termos quantitativos (estatísticas), e a qualidade dessas políticas, a maioria considerou ambos importantes (Figura 29). O secretário da educação enfatizou que a política em si e a qualidade dessa política, bem como a questão da justiça da política caminham paralelamente. Ele declarou que têm programas que são melhores financeiramente que outros e que isso deve ser levado em consideração, porque senão o programa não se torna viável. Todavia, por outro lado, também é essencial, no caso da educação, oferecer a formação e o conhecimento, dar atenção à individualidade das crianças – proporcionando aulas de reforço para as crianças que têm potencial, mas, que não conseguem acompanhar em sala de aula –,

dar oportunidades para que futuramente os cidadãos participem da sociedade e dar condições para que eles possam fazer escolhas efetivas no futuro, realizando seus projetos de vida.

Confirmando o depoimento do secretário da educação, a secretária da administração mencionou que a relação entre a eficiência e a equidade da política tem que ser positiva. Para ela, os recursos têm que ser aplicados em projetos que tragam bem-estar para a população e não meramente em políticas que somente maximizem as estatísticas. Ela também considera a questão da justiça da política como essencial. Citando o exemplo dos loteamentos, ela ressaltou que esse programa segue alguns critérios, os quais atentam para a individualidade das pessoas, verificando se as pessoas a serem beneficiadas realmente necessitam e se o programa vai gerar uma melhora nas suas condições de vida.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	Secretários
Sucesso x justiça da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O sucesso das políticas e a questão da justiça são importantes.</li> <li>• Relação positiva entre eficiência e equidade.</li> <li>• Pensa-se na política em si e na qualidade dessas políticas.</li> <li>• Mais importante é atender a todos, na saúde pública.</li> </ul>

**Figura 29 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sucesso x justiça da política**

Fonte: Elaborada pela autora.

Além da justiça da política, segundo o secretário da agricultura, os programas se preocupam em atender o maior número de pessoas. Contudo, ficou claro em sua resposta que essa preocupação não se dá no sentido de melhorar as estatísticas em termos de beneficiários dos programas, mas sim, para trazer retornos para a população e para o município, isto é, objetiva atender os reais interesses da comunidade e oferecer igualdade de oportunidades a todos. Ele também revelou que, além dos recursos, o mais importante é fazer com que os agricultores sobrevivam com uma boa qualidade de vida, evidenciando a relevância tanto da política em si como da qualidade dessa política.

Por fim, na saúde pública o essencial é atender a todos, dando as condições adequadas relacionadas à saúde para o cidadão. A secretária da saúde falou que, embora a questão econômica seja uma preocupação, o mais importante é atender a todos.

#### 4.1.4.10 Qualidades ou características intrínsecas de uma política

Sobre o que uma política pública deve proporcionar à sociedade civil, o secretário da educação falou em dar oportunidades, acesso e condições para que as pessoas possam estudar, o que gera um círculo virtuoso (Figura 30). Conforme o secretário, através da educação e da cultura pode-se alcançar um desenvolvimento pessoal, intelectual e cultural, pois as políticas nessa área propiciam o aprendizado em várias formas e despertam habilidades, o que torna as pessoas mais confiantes para atuar em caminhos valiosos no futuro, para participar da vida em comunidade, para assumir responsabilidades, para fazer escolhas efetivas e para realizar seus projetos de vida. Além disso, como os pais não tiveram a oportunidade de estudar, as políticas referentes à educação e cultura são muito valorizadas por eles, sendo o desenvolvimento dos seus filhos, através dessas políticas, motivo de grande orgulho.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Qualidades ou características intrínsecas de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades, acesso e condições.</li> <li>• Desenvolvimento pessoal, cultural e intelectual.</li> <li>• Orgulho e autoconfiança.</li> <li>• Realização pessoal.</li> <li>• Habilidades e aprendizagem.</li> <li>• Prevenção, qualidade e atendimento.</li> <li>• Participação em atividades de grupo.</li> <li>• Condições de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdade de oportunidades (capacitações).</li> <li>• Valorização: dignidade, confiança, auto-respeito.</li> <li>• Recursos.</li> <li>• Condições de vida.</li> <li>• Interação com a comunidade.</li> <li>• Atender as necessidades.</li> <li>• Promover o bem comum.</li> </ul>

**Figura 30 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: qualidade ou características intrínsecas das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Assim como o secretário da educação, o líder comunitário A, citando o Projeto dos Universitários, também enfatizou que as políticas públicas devem oferecer igualdade de oportunidades (capacitações) e valorização (dignidade, confiança e auto-respeito) – Figura 30.

O seguinte trecho da sua entrevista ilustra essas características que uma política pública deve ter:

“Hoje nós estamos bem aqui porque primeiro a gente plantou para poder colher e nós estamos colhendo agora.” (Líder comunitário A)

“(…) A gente planejou há muito tempo, porque na minha época nós não tínhamos condições de ir para o colégio. Para nós colonos não tinha vez. Fizemos aquele projeto porque a gente achou que os pequenos também tinham o direito de estudar. Então, o prefeito resolveu fazer um projeto para que cada pessoa possa continuar estudando. (...) toda pessoa fica mais igual. Toda pessoa se acha hoje valorizada. Naquela época eram duas ou três pessoas de família rica que podiam. Hoje, a pessoa mais simples faz universidade. (...) As pessoas se sentem mais valorizadas, não só pela prefeitura, mas, ela se sente com mais valor.” (Líder comunitário A) (Grifo da autora)

Além dessas características, o líder comunitário A também considera que os recursos financeiros, as condições de vida, como água, energia elétrica e moradia, bem como educação, cultura e saúde devem ser proporcionados pelas políticas públicas.

Para a secretária da saúde, as políticas devem propiciar recursos como a prevenção de doenças, o acesso à médicos e um serviço de saúde pública de qualidade para que as pessoas tenham as condições básicas de vida. Também mencionou que as políticas nessa área oferecem a participação em atividades de grupo, pois a prefeitura tem formado grupos de deficientes, de idosos e de mulheres, para realizar trabalhos artesanais, oficinas, palestras e acompanhar as condições de saúde desses grupos (Figura 30).

Usando como referência os programas voltados para os pequenos agricultores, a secretária da administração e o secretário da agricultura salientaram que as políticas públicas devem melhorar as condições de vida dos agricultores e dar possibilidades para eles se desenvolverem e viverem com uma boa qualidade de vida (Figura 30).

O líder comunitário B lembrou como características das políticas públicas a promoção do bem comum e a possibilidade de interação com a comunidade, através da sua participação nos processos de formulação e implementação das políticas (Figura 30).

Assim, de acordo com as respostas dos secretários e dos líderes comunitários, eles reconhecem que as qualidades intrínsecas de uma política pública são muito mais complexas que a renda (recursos financeiros), pois consideraram também as seguintes qualidades: habilidades, aprendizagem, desenvolvimento, educação; escolhas e oportunidades;

participação em atividades de grupo; auto-estima, orgulho, autoconfiança; realização pessoal; saúde e segurança; inclusão e acesso; auto-respeito; condições materiais, legais, econômicas, políticas e sociais; direitos de participação; condições de vida, incluindo saúde, nutrição, saneamento básico, água limpa, acesso à médicos, moradia; interação social; despertar a conscientização em relação ao meio ambiente; interação em atividades recreacionais.

#### 4.1.4.11 Realização das intervenções políticas

A partir das respostas dos secretários e dos líderes comunitários a respeito das qualidades ou características intrínsecas de uma política e de exemplos citados pelos entrevistados que consideram essas características, evidenciou-se que as intervenções políticas são realizadas por meio de recursos financeiros e também através de instrumentos mais complexos, relacionados à educação, participação, práticas culturais e esportivas e garantias das condições de vida (Figura 31).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Realização das intervenções políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Educação (oportunidades e escolhas): infantil (creches), em turno integral (contraturno), média e superior.</li> <li>• Participação (dos universitários e da população como um todo).</li> <li>• Serviços de saúde de qualidade.</li> <li>• Práticas culturais e esportivas.</li> <li>• Condições de vida à população.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escola estruturada.</li> <li>• Creche.</li> <li>• Escola de educação infantil.</li> <li>• Informática.</li> <li>• Quadras poliesportivas.</li> <li>• Água e luz (loteamentos).</li> <li>• Renda.</li> <li>• Calçamento.</li> <li>• Participação.</li> </ul>

**Figura 31 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: realização das intervenções políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Segundo o líder comunitário B, o maior benefício que a população passou a ter com as políticas públicas desenvolvidas pelo município foi a qualidade de vida, a qual foi conquistada através de uma escola estruturada, creche, escola de educação infantil, acesso à informática, quadras esportivas, renda, água, luz, esgoto, calçamento. Dessa forma, o entrevistado parece dizer que para se alcançar a qualidade de vida (resultado) no município, foram necessárias diversas intervenções políticas, relacionadas tanto com a questão financeira como com métodos mais complexos, quais sejam a educação, garantias das condições de vida, práticas esportivas.

Tal constatação referente às formas de intervenção política também foi observada no discurso dos secretários. Para eles, os programas como os grupos de deficientes, de idosos, o Programa dos Universitários e dos pequenos agricultores concedem basicamente recursos financeiros aos beneficiários, mas, também trabalham a questão da auto-estima, do respeito, da participação nos processos de formulação e implementação de políticas. O loteamento popular influencia a dignidade das pessoas, oferecendo condições adequadas de vida, como água limpa, moradia, energia elétrica, saneamento. Os campos de futebol e ginásios de esportes garantem o lazer para a população. O programa Tupandi Melhor desperta a conscientização das pessoas em relação ao meio ambiente. Na área da saúde, as intervenções políticas também consideram a dignidade e o respeito ao cidadão, pois a prestação de serviços de qualidade e o acesso à saúde são para oferecer os recursos necessários para os cidadãos viverem uma vida valiosa.

Todavia, a educação em si, muito valorizada no município de Tupandi e tratada como base para o seu desenvolvimento, realiza intervenções em um sentido mais complexo, garantindo oportunidades e escolhas aos cidadãos, assim como trabalhando práticas culturais e tradições, através da dança e da música.

Nesse contexto, as intervenções políticas identificadas no discurso dos respondentes estão de acordo com as características intrínsecas referidas anteriormente.

#### 4.1.4.12 Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas

Quando perguntado sobre quais preocupações devem ser consideradas na elaboração das políticas públicas que a prefeitura não está atualmente considerando, o secretário da educação enfatizou que nessa área existe um processo contínuo, no qual sempre tem que inovar e fazer a inclusão das pessoas (Figura 32). No Plano Plurianual do município, a educação, principalmente a infantil e fundamental, é tratada como prioridade e, portanto, busca-se primeiro a manutenção dos programas já existentes e, posteriormente, o investimento em novos programas. A questão dos recursos também é uma preocupação constante, sendo já prevista a redução dos investimentos no Programa dos Universitários e a priorização da educação infantil e fundamental caso a prefeitura não tenha recursos. Segundo o secretário, os dois últimos níveis são essenciais para o desenvolvimento dos cidadãos e, por isso, devem ser priorizados. Assim, tanto os recursos como a educação em si são aspectos que têm que ser considerados continuamente na elaboração das políticas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na educação, é um processo contínuo.</li> <li>• Tratamento de esgoto.</li> <li>• Agregar mais valor aos produtos produzidos em Tupandi.</li> <li>• Expandir o controle interno para todos os setores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questão Ambiental.</li> </ul>

**Figura 32 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

A secretária da administração mencionou o tratamento de esgoto como algo que, embora já exista o projeto e a previsão de implantação de redes de esgoto no Plano Plurianual do município, ainda não está sendo considerado em função dos recursos (Figura 32). Esse aspecto citado pela secretária está relacionado com a melhoria do nível de higiene pública,

bem como com a garantia das condições de vida (saneamento básico) para que a população alcance seus projetos de vida.

Outra preocupação relatada pelo líder comunitário B que, apesar de estar prevista no Plano Plurianual, ainda não foi tratada também devido aos recursos, é o impacto ambiental gerado pelos resíduos e dejetos de animais na produção. Isso reflete um aspecto mais qualitativo, voltado para a proteção e conscientização em relação ao meio ambiente.

Finalmente, o secretário da agricultura e a secretária da fazenda falaram em aspectos mais instrumentais (recursos) como não sendo contemplados atualmente na elaboração das políticas. Para o secretário da agricultura, a preocupação deve ser agregar mais valor aos produtos produzidos em Tupandi, através do processamento, o que representaria um aumento da renda dos agricultores. Já, a secretária da fazenda citou a expansão da comissão de controle interno em todos os setores da prefeitura. Essa comissão controla os repasses dos recursos e a sua aplicação, realiza pesquisas de preços para as compras da prefeitura a fim de reduzir os custos e controla a distribuição de medicamentos.

#### **4.1.5 Identificação do modelo para as ações estatais em Tupandi**

A partir das características relevantes do modelo de gestão que fundamenta as ações públicas e das características das políticas públicas baseadas nesse modelo que emergiram da análise de resultados do município de Tupandi, pode-se associá-las aos modelos para as ações estatais descritos no referencial teórico da tese, a fim de identificar se essas características estão mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação ou com o modelo da Nova Administração Pública.

De acordo com os resultados evidenciados por meio das entrevistas realizadas em Tupandi, dos documentos e da observação de contexto, em termos de modelo de gestão, o município segue um modelo de governança voltado para a eficiência e para a equidade governamental, o qual se relaciona com a Abordagem da Capacitação. Alguns aspectos identificados no município confirmam essa afirmação. Em primeiro lugar, o município inclui em sua agenda atual a promoção do seu desenvolvimento em um aspecto mais humano e não



apenas em termos econômicos. Assim, os objetivos da administração pública se referem à obtenção e a geração de recursos e riquezas, ao crescimento econômico, ao aumento da arrecadação, à melhoria das condições de vida da população, à qualidade de vida dos cidadãos, aos benefícios à população (saúde, educação, moradia digna, lazer, saneamento básico), ou seja, desenvolvimento humano.

Suas ações governamentais são guiadas por aspectos técnicos, como eficiência, eficácia, controle de custos e qualidade nos serviços públicos, mas, inclui também valores sociais subjacentes, como a valorização da cidadania no compartilhamento dos processos decisórios e a condição de agência dos indivíduos, levando em consideração, portanto, a complexidade da gestão pública. Nesse contexto, o município não privilegia objetivos econômico-financeiros, uma vez que os mesmos são tratados juntamente com prioridades sociais, políticas e culturais e objetivos concernentes à equidade e à justiça social. Fato ilustrativo disso, é o sentido dado pelos entrevistados para uma boa gestão pública, que não foi associado à eficiência, mas, sim com questões complexas da gestão pública e da vida política, como a participação cidadã e a formação de um espírito democrático que habilita as pessoas a serem cidadãos com crescente qualidade de vida.

De forma coerente à essas orientações seguidas pelo município de Tupandi, a administração pública do município utiliza práticas do setor privado para ajudar a enfrentar os problemas da administração pública, mas, faz distinções claras entre os dois contextos e, por isso, não reduz as suas intervenções estatais e ações governamentais a funções mínimas, não negligenciando, por sua vez, suas funções vitais, voltadas para o bem-estar social. Ao contrário disso, a prefeitura de Tupandi é atuante em todas as áreas, notadamente na área da educação, tendo um papel central no desenvolvimento econômico e social.

Além disso, o município de Tupandi atenta para as diferenças entre os seres humanos e essas diferenças são também consideradas para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas. Também, a população do município participa, embora pouco, dos processos de tomada de decisão do setor público relacionados à gestão pública e a elaboração de novas técnicas de gestão, o que evidencia que a autonomia desses processos não está na administração direta do Estado e que a influência popular não se restringe à questões operacionais como a Nova Administração Pública sugere.

Finalmente, em Tupandi se reconhece que para atacar os 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, uma vez que os recursos não

podem ser um objetivo em si mesmo, devendo ser empregados para alcançar o bem-estar da população. Nesse sentido, pode-se inferir que a Nova Administração Pública é limitada para se enfrentar os problemas atuais, pois é exigida muito mais que uma ação gerencialista.

Portanto, em Tupandi, o modelo de gestão implícito não segue princípios tecnocráticos puros, pois são observados também valores sociais subjacentes, a diversidade humana e a condição de agência dos indivíduos.

Em consequência, no município de Tupandi são incluídos outros aspectos além da eficiência na elaboração das suas políticas públicas, tais como questões sociais, desenvolvimento, qualidade de vida, renda e realizações dos indivíduos. Desse modo, o foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas, como sugere a Nova Administração Pública, é considerado limitado para tratar problemas recentes que a administração pública tem que enfrentar.

Também não existe em Tupandi uma separação entre as funções de formulação e implementação das políticas, tal como proposto pela Nova Administração Pública, sendo que os mesmos órgãos (prefeito, secretarias e comunidade) participam das duas funções, o que torna evidente ainda que existe um envolvimento da população nos processos de formulação e de implementação das políticas públicas, notadamente neste último. Em complemento, já que todos os agentes participam do processo de formulação das políticas e a própria prefeitura incentiva essa participação, não existe autonomia do poder público sobre a definição das políticas e nem um controle da participação popular, como ocorre na Nova Administração Pública. Como reflexo, os cidadãos de Tupandi são reconhecidos pela prefeitura e se declaram como agentes ativos de mudança, ou seja, 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 (aspecto de agência).

Em Tupandi, o que importa na formulação das políticas não é somente o sucesso dessas políticas em termos quantitativos, mas, também a justiça ou a qualidade dessas políticas. Assim, deve existir uma relação positiva entre a eficiência e a equidade na política, na qual os recursos devem ser aplicados em projetos que tragam bem-estar para a população e não em políticas que apenas maximizem as estatísticas. Em outras palavras, além da viabilidade da política, a mesma deve oferecer oportunidades e condições para que as pessoas possam fazer suas escolhas efetivas no futuro, proporcionar bem-estar à população e garantir igualdade de oportunidades para as pessoas. Em função disso, o município busca resultados complexos (valiosos) quando formula as políticas, no sentido de oferecer oportunidades para

os indivíduos alcançarem as suas realizações (funcionamentos) e não somente resultados quantitativos (como na Nova Administração Pública).

Salienta-se que, no município de Tupandi, para que os resultados valiosos (funcionamentos) sejam alcançados, as ações da prefeitura, por meio das políticas públicas, não são realizadas meramente através de recursos financeiros (renda), mas também por instrumentos mais complexos, podendo ser citados educação, participação, práticas culturais e esportivas e garantias de condições de vida. Por intermédio desses instrumentos, são oferecidos meios efetivos para que as capacitações dos indivíduos sejam encontradas e, conseqüentemente, para que eles alcancem as suas realizações (funcionamentos valiosos), gerando um círculo virtuoso, pois a ampliação das liberdades efetivas dos indivíduos e, por conseguinte, das suas capacitações, os torna mais confiantes para decidir seus destinos e para exercer papéis de agência e escolha social.

Resumindo, a eficiência na política em Tupandi é pensada em termos mais complexos, isto é, no sentido de melhoramento das oportunidades/opções dos indivíduos, especialmente através da educação e da saúde, para que os cidadãos alcancem os seus objetivos de vida. Ressalta-se que a renda, embora tenha a sua importância para as realizações das pessoas, não é tratada no município como um objetivo em si mesmo, sendo um instrumento para outros fins (bem-estar da população).

Diante do exposto, conclui-se que as políticas públicas do município de Tupandi estão incorporando aspectos mais relacionados com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere a Nova Administração Pública. Sendo assim, a elaboração das políticas públicas em Tupandi não exclui questões instrumentalistas, mas, apenas integram outros valores que possibilitam aos indivíduos o alcance das suas realizações, tais como valores sociais, políticos, culturais e institucionais.

#### 4.2 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA DO MUNICÍPIO DE TORRES

Os dados referentes ao município de Torres foram coletados por meio de documentos, de exames do contexto e de entrevistas com nove pessoas envolvidas no processo de

formulação de políticas públicas, realizadas em julho e agosto de 2005. Foram entrevistados o prefeito do município; o secretário municipal do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca; o secretário municipal de turismo, indústria e comércio; o secretário municipal de desenvolvimento e gestão; a secretária municipal de educação; o secretário municipal da saúde; o secretário municipal da assistência social; o secretário municipal do meio ambiente e o representante da Associação da Praia da Cal. Da mesma maneira que em Tupandí, no transcorrer da análise os entrevistados são identificados conforme as suas funções, sendo o representante da Associação da Praia da Cal denominado líder comunitário.

#### **4.2.1 Caracterização do município**

##### **4.2.1.1 Breve histórico**

A cidade de Torres surgiu pela necessidade de se controlar a passagem estratégica entre o resto do Brasil e os núcleos avançados do povoamento português na Colônia do Sacramento e no Presídio de Rio Grande. Nessa passagem, foi instalado um posto fiscal, que se transformou em Guarita Militar da Itapeva e Torres entre 1774 e 1776.

Os primeiros imigrantes alemães chegaram em 1826, sendo que, dentre eles, os protestantes formaram a colônia de Três Forquilhas e os católicos construíram a colônia de São Pedro de Alcântara. Em 1830, famílias de origem italiana vieram de Caxias do Sul e fixaram moradia no distrito de Morro Azul.

Entre a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, o cenário econômico local foi dominado pela indústria turística com a transformação de Torres em uma moderna estação balneária em 1915 chamada de Balneário Picoral, que marca historicamente a introdução do turismo no município. Com a Revolução Farroupilha iniciada em 1835, Torres experimentou em 1936 um recuo no seu desenvolvimento. No ano seguinte, foi criada a Freguesia de São Domingos das Torres (Lei de 20 de dezembro de 1.837), constituindo-se a 28ª da província.

Com o desenvolvimento da Freguesia, a mesma foi elevada à categoria de vila e município em 21 de maio de 1878 (Lei n. 1.152), data da criação do município de Torres.

Atualmente, a gestão está implementando um plano de desenvolvimento, de inclusão social e de governança comunitária e modernização administrativa para alcançar objetivos concernentes à promoção do desenvolvimento integral do município, o que inclui o desenvolvimento urbano, econômico, social e ambiental e o desenvolvimento da comunidade como um todo; da inclusão social e da melhoria da qualidade de vida da população e da participação da população na gestão pública. Portanto, na presente gestão (2005/2008), a administração pública além de se voltar para o aprimoramento dos serviços públicos, capacitação e valorização do servidor, maximização da satisfação dos munícipes e otimização dos recursos públicos, apresenta preocupações relativas ao desenvolvimento em um sentido amplo do município e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a qual implica em aumento da renda, mas, também envolve outros fatores mais complexos, como ter uma moradia digna, segurança, acesso a comunidade virtual, participação política, dentre outros (TORRES, 2005a, 2005b, 2005c).

#### 4.2.1.2 Localização

O município de Torres localiza-se no litoral do Rio Grande do Sul, ao norte na divisa com Santa Catarina. Está a 197 Km da capital Porto Alegre e faz limites ao sul com Dom Pedro de Alcântara e Arroio do Sal, ao norte com o estado de Santa Catarina, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com o município de Mampituba. Pertence ao COREDE Litoral.

#### 4.2.1.3 Indicadores socioeconômicos

Em 2005, a população total de Torres era de 34.750 habitantes. Em 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) do município foi de R\$ mil 194.692 e seu PIB per capita perfazia um montante de R\$ 5.888. Em comparação com a renda per capita da capital (R\$ 10.437) e a do estado como um todo (R\$ 12.071), a renda per capita do município de Torres é inferior (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2006).

No que diz respeito à situação de desenvolvimento humano do município de Torres, seu IDH apresenta valor equivalente à 0,821, o que lhe garante a 73ª posição considerando todos os municípios do estado. Seu IDH é superior ao da média do estado (0,814) e inferior ao índice da capital (0,865). Examinando-se as sub-dimensões do IDH, as condições educacionais da população de Torres (0,911) são superiores às condições de longevidade (0,817) e de rendimento (0,734). As condições educacionais da população do município também são superiores a da média estadual (0,904), mas, inferiores a da capital (0,951) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

Sobre o perfil educacional<sup>20</sup> da população de Torres, a taxa de alfabetização é de 93,71%, sendo a escolaridade média correspondente a 6,25 anos de estudo. Comparando-se com o estado e a capital, a taxa de alfabetização de Torres é inferior ao respectivo indicador da capital (96,55%) e, por outro lado, maior que a média estadual (93,35%). A escolaridade média é menor tanto em relação ao respectivo indicador da capital (8,96) como em referência ao respectivo indicador do estado (6,42) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

As condições de saúde da população de Torres são as seguintes: a esperança de vida ao nascer é de 74,04 anos, ficando em um patamar superior as médias da capital (71,48) e do estado (72,13). A mortalidade infantil até 1 ano de idade equivale a 13,01 por 1.000 nascidos vivos, a qual é menor que o índice da capital (18,06) e o índice do estado (17,00). Já, a mortalidade infantil até 5 anos de idade é de 13,21 por 1.000 nascidos vivos, ainda abaixo das médias da capital (18,33) e do estado (17,27). Para o número de médicos residentes por 1.000

---

<sup>20</sup> Análise feita com base nas informações censitárias do ano 2000, extraídas do Atlas de Desenvolvimento Humano.

habitantes, Torres apresenta índice de 1,80, superior ao do estado como um todo (1,55), mas, inferior ao da capital (5,93) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

#### 4.2.2 Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Torres

A Figura 33 apresenta as principais características identificadas nas respostas do prefeito e do líder comunitário – sociedade civil – a respeito da dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” de Torres.

CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
Prefeito	Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação financeira.</li> <li>• Contenção de custos.</li> <li>• Implementar programas como qualificação profissional e qualificação gerencial.</li> <li>• Geração de emprego e renda.</li> <li>• Organização dos custos.</li> <li>• Reestruturar as secretarias.</li> <li>• Modernização da administração.</li> <li>• Criar uma nova cultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos universais.</li> <li>• Melhoria da qualidade de vida das pessoas.</li> <li>• Melhoria da renda.</li> </ul>

**Figura 33 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura**

Fonte: Elaborada pela autora.

Sobre essa dimensão, o prefeito se ateu à preocupações econômicas, falando que o município encontra-se em uma situação financeira agravante e, em decorrência disso, é necessário controlar e organizar os custos, reestruturar as secretarias e modernizar a administração para que programas como o de qualificação profissional e o de qualificação gerencial sejam implementados. Também é necessário criar uma nova cultura entre os servidores e secretários, pois o que se está propondo é uma mudança organizacional, na qual o

município passa a ter uma nova estrutura organizacional, com competências definidas, monitoradas e avaliadas (TORRES, 2005a). A geração de emprego e renda também foi citada pelo prefeito como uma preocupação.

De outro lado, o líder comunitário relatou que os objetivos, as preocupações e as perspectivas da prefeitura devem ser genéricos e universais, como a melhoria da qualidade de vida e da renda dos cidadãos, o crescimento econômico e o desenvolvimento econômico e social do município. Ou seja, para o líder comunitário, o município leva em consideração tanto questões voltadas para o seu desenvolvimento em um sentido mais humano (qualidade de vida, desenvolvimento econômico e social), como questões econômicas (renda e crescimento do município).

Podem parecer paradoxais as respostas do prefeito e do líder comunitário referente à dimensão em questão. No entanto, documentos analisados confirmam que as metas e diretrizes da administração pública municipal abrangem preocupações relacionadas com a promoção do desenvolvimento integral (econômico e social) e a melhoria na qualidade de vida da população (TORRES, 2005b). Além disso, o projeto de reestruturação organizacional da prefeitura, citado pelo prefeito, que diz respeito às preocupações mais econômicas, compreende também planos voltados ao desenvolvimento humano do município, como o Plano de Desenvolvimento de Torres, o Plano da Inclusão Social e da Melhoria da Qualidade de Vida de Torres e o Plano de Governança Comunitária (TORRES, 2005a).

Ainda assim, observações realizadas no local demonstraram que, embora o município leve em consideração questões voltadas para o seu desenvolvimento em um sentido mais humano e não somente em termos econômicos, a preocupação atual está relacionada com a reestruturação da administração pública local para a resolução dos problemas financeiros, ou seja, com questões instrumentais.



### 4.2.3 Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Torres

Seguindo os mesmos procedimentos utilizados para a análise do município de Tupandi, nessa seção efetua-se a descrição e a análise interpretativa da dimensão “modelo de gestão” para o município de Torres, de acordo com suas respectivas variáveis.

#### 4.2.3.1 Perspectiva seguida nas ações públicas

As características relacionadas à variável “perspectiva seguida nas ações públicas” estão indicadas na Figura 34. Segundo o prefeito de Torres, os valores centrais da sua gestão são voltados para a busca do planejamento, para o controle máximo de custos, através da administração da folha de pagamentos, para a modernização administrativa e tecnológica, visando uma maior eficiência e eficácia, para a transparência e prestação de contas. Portanto, são valores mais gerencialistas, economicistas e instrumentais, que objetivam a maximização do dinheiro e dos ganhos em eficiência e privilegia os objetivos de curto prazo, isto é, o resultado quantitativo. Para exemplificar, no planejamento estratégico do município, um dos valores da administração é a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TORRES, 2005).

Confirmando o relato do prefeito, o líder comunitário enfatizou que a prefeitura de Torres está passando por uma revolução na gestão, saindo de uma administração pública empírica e política para uma administração com um enfoque mais científico, baseado em um paradigma de administração pública e que está sendo implementado com a assessoria da academia. Se referindo à variável em questão, o entrevistado comparou o poder público com uma empresa privada, apesar de diferenciado e com objetivos distintos. De acordo com ele, uma empresa privada para ter sucesso em um mercado competitivo tem que seguir esse enfoque científico (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, lucro) e, em consequência, a prefeitura para sobreviver também tem que usar tais princípios, embora seja

necessário adequá-los às suas especificidades. Assim, a gestão pública deve seguir valores gerenciais e de mercado e esses valores estão sendo tomados em consideração em Torres.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Perspectiva seguida nas ações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca do planejamento.</li> <li>• Controle de custos.</li> <li>• Administrar a folha de pagamento.</li> <li>• Eficiência e eficácia.</li> <li>• Modernização administrativa.</li> <li>• Modernização tecnológica.</li> <li>• Transparência.</li> <li>• Prestação de contas.</li> <li>• Criar a cultura de participação da sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores científicos.</li> <li>• Revolução da gestão.</li> <li>• Valores gerenciais e de mercado.</li> </ul>

**Figura 34 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: perspectiva seguida nas ações públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Ainda para essa variável, o prefeito disse seguir princípios gerencialistas e economicistas para futuramente criar também uma cultura de participação da sociedade, evidenciando que também se considera, embora não imediatamente, uma orientação política como valor central, que valoriza a cidadania na avaliação dos serviços públicos e na participação da formulação de políticas públicas.

#### 4.2.3.2 Prioridades da gestão

Conforme a Figura 35, o prefeito identificou como prioridades da sua gestão a geração de emprego e renda, o fomento à indústria, turismo e agricultura, visando o crescimento econômico do município. O líder comunitário também falou em melhoria da condição

econômica da população como uma prioridade da gestão atual, o que será buscado mediante o fomento ao turismo.

No caso específico do fomento ao turismo, além de visar um crescimento da renda para o município advindo desse setor, a prefeitura também está preocupada em oferecer possibilidades de desenvolvimento e de escolha para as pessoas no mercado de trabalho, através do programa de qualificação profissional. Nesse sentido, dentro desse setor, as prioridades não são voltadas apenas para objetivos financeiros, mas, também para questões sociais e objetivos de longo prazo (equidade).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Prioridades da gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de emprego e renda.</li> <li>• Fomento à indústria.</li> <li>• Turismo.</li> <li>• Agricultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a qualidade de vida da população.</li> <li>• Turismo.</li> <li>• Melhorar a condição econômica da população.</li> </ul>

**Figura 35 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: prioridades da gestão**

Fonte: Elaborada pela autora.

O líder comunitário também se referiu à melhoria da qualidade de vida da população como sendo priorizada pela prefeitura (Figura 35). Somando-se a isso, em observações do contexto, verificou-se também que questões financeiras, como tornar a prefeitura mais eficiente e controlar os seus gastos, e administrativas, como a reestruturação organizacional da administração local, são tratadas como prioridades na gestão municipal.

Resumindo, as prioridades da gestão em Torres são relativas à questões econômicas, financeiras, administrativas e sociais. Também pode-se notar uma preocupação com objetivos de longo prazo (programa de qualificação profissional) e com o cidadão (qualidade de vida).

#### 4.2.3.3 Empresas privadas x empresas públicas

Em referência à variável “empresas privadas x empresas públicas”, o prefeito trata a prefeitura como uma empresa privada (Figura 36). Para ele, as empresas privadas também têm problemas, mas, conseguem ser mais eficientes que as empresas do setor público, pois existe uma cobrança do profissional e uma competitividade no setor privado, fazendo com que ele se dedique ao trabalho, trabalhe mais, atenda melhor o cliente e alcance mais lucro. Já, no poder público, como não são encontradas essas características o servidor fica mais acomodado.

Independente dessas especificidades dos setores privado e público, o prefeito considera que as técnicas utilizadas nas empresas privadas podem ser adotadas para superar os problemas da administração pública. Inclusive a prefeitura de Torres está empregando práticas como a busca da eficiência, o controle de custos, a valorização e avaliação do desempenho dos servidores, a transformação dos servidores em gestores, através da implantação de um programa de qualidade na administração municipal, e o atendimento ao cliente para tentar modificar esse cenário de comodismo no poder público e para criar uma cultura de responsabilidade no servidor (Figura 36).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	Prefeito
Empresas privadas x empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A prefeitura é tratada como uma empresa.</li> <li>• As empresas privadas também têm problemas.</li> <li>• Utiliza práticas das empresas privadas como a busca da eficiência, controle de custos, valorização e avaliação do desempenho, transformação dos servidores em gestores e atendimento ao cliente.</li> </ul>

**Figura 36 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: empresas privadas x empresas públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Exemplificando o uso dessas práticas das empresas privadas pela prefeitura de Torres, documentos analisados mostraram que ela está passando por um processo de reestruturação organizacional, cujos serviços municipais são organizados em níveis estratégico, tático, composto por gerências municipais, e operacional. Nessa reestruturação, as competências de

cada órgão da prefeitura são definidas, suas atividades são planejadas com metas e prioridades estipuladas, bem como são avaliadas através de indicadores de desempenho e efetividade. Também foram observados processos de mudanças administrativas relacionados à transformação dos servidores em gestores, através do programa de qualidade que objetiva a melhoria dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos (TORRES, 2005a, 2005b).

Apesar dessas mudanças organizacional, no funcionamento e na gestão dos serviços públicos de Torres, baseadas essencialmente em práticas e técnicas utilizadas nas empresas privadas, compreender também funções vitais do setor público, voltadas para o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população, a percepção que se teve é que elas estão sendo realizadas para atender as necessidades de alcance da eficiência na prefeitura. Ademais, o prefeito, mesmo considerando que existem algumas diferenças entre os servidores públicos e os profissionais das empresas privadas, não observa as distinções entre as organizações públicas e privadas, em termos da natureza das tarefas, objetivos e relação entre a instituição e os beneficiários dos serviços, bem como entre o cidadão e o cliente, critérios de mercado e produtividade e o interesse público.

#### 4.2.3.4 Estado x mercado

Sobre a variável “estado x mercado” (Figura 37), na opinião do prefeito, não existe um modelo ideal de governo para se enfrentar as transformações ambientais e a as crises fiscais. Para ele, o governo deve ser, acima de tudo, um regulador, interferindo naquilo que o empresariado exacerba, uma vez que este está sempre buscando o lucro. No entanto, o Estado também deve atender as necessidades sociais. Em resumo, o governo não pode ser reduzido à funções básicas, mas, por outro lado, não deve atuar em todas as áreas. Em contraste, o líder comunitário enfatizou que o governo tem que atuar em várias áreas, como um orientador, devendo ser mais atuante.

Apesar de julgar que o governo deveria praticar um modelo entre o Estado mínimo e o Estado atuando em várias áreas, o prefeito ressaltou que o município de Torres tem trabalhado

como um Estado mínimo, alegando que em função do município ser de pequeno porte (em torno de 30.000 habitantes) e não ter condições financeiras, o mesmo não consegue fazer intervenções grandes. Já, para o líder comunitário, a prefeitura está procurando atuar em várias áreas, buscando a qualidade de vida do cidadão, o desenvolvimento do município, a promoção da inclusão social, a eficiência na gestão e a modernização administrativa.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Estado x mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É difícil dizer qual é o modelo ideal.</li> <li>• O Estado tem que ser regulador.</li> <li>• O Estado tem que atender as necessidades sociais.</li> <li>• O Estado não deve ser nem mínimo, nem atuar em todas as áreas.</li> <li>• O município pratica um Estado mínimo.</li> <li>• Atuação maior na modernização administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo deve atuar em várias áreas.</li> <li>• A prefeitura de Torres está atuando em várias frentes.</li> </ul>

**Figura 37 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: Estado x mercado**

Fonte: Elaborada pela autora.

Considerando as áreas que o governo deve ser mais atuante, o prefeito citou o Comitê de Inclusão Social, que desenvolve ações com vistas à inclusão social e à melhoria da qualidade de vida em Torres, a governança e a modernização administrativa. De acordo com análises realizadas no local, no momento, a prefeitura está trabalhando basicamente na questão da modernização administrativa.

#### 4.2.3.5 Sentido de uma boa gestão pública

Quando abordado a respeito do sentido de uma boa gestão pública, o prefeito considerou a transparência como essencial (Figura 38). Novamente, falou em questões como o controle de recursos e o planejamento para garantir essa transparência. Todavia, através dessa transparência, o município também visa criar uma cultura de participação da sociedade, para que a mesma controle os investimentos dos recursos. Mediante realizações de reuniões e informativos municipal, a prefeitura se preocupa com a prestação de contas no município, objetivando também desenvolver a participação. Contudo, segundo o prefeito, a participação da população no controle do orçamento da prefeitura ainda é muito pequena.

Além disso, para o prefeito, administrar os recursos públicos com foco no cidadão, objetivando o desenvolvimento integral de Torres, também tem o sentido de uma boa gestão pública.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Sentido de uma boa gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência.</li> <li>• Administração focada no cidadão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir oportunidades para as pessoas.</li> </ul>

**Figura 38 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: sentido de uma boa gestão pública**

Fonte: Elaborada pela autora.

O líder comunitário ressaltou que uma boa gestão pública não se restringe em tornar o setor público mais eficiente e controlar os seus gastos, mas, principalmente em garantir oportunidades para que as pessoas possam alcançar seus projetos de vida (Figura 38).

Portanto, de acordo com o prefeito e o líder comunitário uma boa administração envolve a questão da eficiência, como o controle dos recursos e o planejamento, e também aspectos mais complexos, embora ainda em um processo de desenvolvimento, como a participação cidadã, buscada através da transparência. Além disso, o sentido de uma boa gestão pública está relacionado à garantia de oportunidades aos cidadãos, bem como à

promoção do desenvolvimento do município. No entanto, como a prefeitura se encontra em um estágio de introdução da modernização administrativa, considera-se que o sentido de uma boa gestão pública se refere à eficiência.

#### 4.2.3.6 Participação da sociedade civil

A Figura 39 demonstra as características identificadas nas falas dos entrevistados concernentes à variável “participação da sociedade civil”. De acordo com o prefeito, não existe no município uma cultura de participação da sociedade na gestão pública e na elaboração de novas técnicas de gestão, em função de um descrédito da população em relação aos políticos em geral. A prefeitura objetivando criar esta cultura na população, está realizando reuniões para a prestação de contas e para discutir sobre algumas obras a serem efetuadas. Também, a prefeitura está divulgando a importância da participação popular e convidando a população para participar das reuniões e audiências públicas, por meio de anúncios na rádio e carros de som.

O líder comunitário confirmou que a participação da população na gestão pública ainda é pequena no município. Ele disse que quando os interesses de determinada categoria estão em jogo, a população se faz presente de forma mais significativa, mas, isso não acontece em questões gerais. Com relação à gestão, aconteceram reuniões sobre o plano diretor do município e para a prestação de contas, mas, com pequena participação da comunidade. Na sua opinião, dependendo da maneira como a gestão pública é conduzida, pode-se incluir mais pessoas nesse processo. Especificamente em Torres, pessoas que não participavam dos processos de tomada de decisão do setor público referentes à gestão pública, porque não se sentiam estimuladas ou porque não se divulgava a importância da participação, estão começando a acompanhar e participar desses processos.

Quando perguntado se a sociedade civil faz algum tipo de pressão sobre a prefeitura para participar dos processos de gestão pública e elaboração de novas técnicas de gestão, o líder comunitário disse que as pessoas não vão até a prefeitura para dar alguma idéia. Como descrito anteriormente, a prefeitura que objetiva governar com os cidadãos e ela que incentiva



a participação da sociedade, não havendo, dessa forma, uma iniciativa da sociedade para reivindicar tal participação.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe uma cultura no município de participação da sociedade civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É pequena a cultura de participação.</li> <li>• Não existe pressão por parte da sociedade civil para participar da gestão pública.</li> <li>• Não tem sugestões para incorporar na gestão pública do município.</li> </ul>

**Figura 39 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: participação da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

Ainda considerando a variável “participação da sociedade civil”, o líder comunitário não fez sugestões para incorporar na gestão pública do município, o que corrobora o fato da população participar pouco desse processo. O entrevistado falou do novo modelo de gestão e das suas principais características como a gerência de projetos, a página de Torres na Internet, a transparência das atividades como algo elaborado pela administração direta da prefeitura (de cima para baixo) e, em função disso, não teria idéias a acrescentar. Com base nessas novas técnicas de gestão formuladas pela prefeitura, o líder comunitário somente chamou a atenção para o fato de que elas têm que ser agora colocadas em prática. Por fim, o líder comunitário apresentou propostas relativas à políticas públicas que o município poderia desenvolver, como por exemplo políticas de educação.

#### 4.2.3.7 Preocupações especiais dessa gestão

De acordo com o relato dos entrevistados para a variável “preocupações especiais dessa gestão” (Figura 40), observou-se que a prefeitura tem se preocupado com grupos da

sociedade, principalmente com relação aos indivíduos em desvantagem. O prefeito considerou, quando abordado sobre essa variável, natural a prefeitura dedicar ações a grupos da sociedade, sendo que as políticas públicas são focadas nos menos favorecidos.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Preocupações especiais dessa gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>As políticas públicas são focadas nos menos favorecidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existem preocupações com relação aos mais necessitados.</li> <li>Ações: loteamento popular, assistência social, frente de limpeza da cidade.</li> </ul>

**Figura 40 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: preocupações especiais dessa gestão**

Fonte: Elaborada pela autora.

O líder comunitário também destacou que existem preocupações nesse sentido e que tais preocupações se refletem na formulação de políticas públicas. Exemplos disso são o loteamento popular, a assistência social e a geração de emprego e renda, através da frente de limpeza da cidade. O respondente disse que essas preocupações refletem um problema continental, ou seja, a pobreza, que atinge inclusive as administrações públicas locais; no entanto, a prefeitura não tem recursos suficientes para eliminar tal problema, mas, tem trabalhado para minimizá-lo.

#### 4.2.3.8 Modelo de gestão em uso

No momento em que foi solicitado a destacar algumas limitações do modelo de gestão em uso, o prefeito enfocou a burocracia (Figura 41). Para ele, a burocracia é muito poderosa e limitadora dos processos, o que torna mais difícil enfrentar os problemas atuais. Contudo, o servidor está acostumado com memorandos e portarias e essa é uma cultura que tem que ser mudada ao longo do tempo.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Prefeito</b>
Modelo de gestão em uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A burocracia é muito forte.</li> <li>• A conscientização do servidor público.</li> </ul>

**Figura 41 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: modelo de gestão em uso**

Fonte: Elaborada pela autora.

Como resultado, a conscientização do servidor público deveria ser inserida na gestão pública (Figura 41). Segundo o prefeito, através da qualificação do servidor, os mesmos poderão produzir mais, trabalhar com mais motivação e satisfação e cuidar melhor da máquina pública. Além da qualificação do servidor, a desburocratização, o controle do desempenho dos servidores, a modernização administrativa e tecnológica podem ajudar a prefeitura a enfrentar melhor os problemas recentes.

Assim, conforme o prefeito, primeiramente a gestão está procurando “cuidar” da prefeitura, através da modernização administrativa e tecnológica e da qualificação dos servidores públicos, tornando os processos mais ágeis e eliminando a burocracia, o que ajuda no enfrentamento dos problemas.

#### **4.2.4 Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Torres**

A seguir, sob o enfoque dos secretários e do líder comunitário do município de Torres, são descritas e interpretadas as variáveis da dimensão “políticas públicas”, salientando-se, assim, as suas principais características.

#### 4.2.4.1 Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas

As características identificadas com respeito a variável “preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas públicas” são mostradas na Figura 42. Para o secretário do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca, a preocupação se refere ao povo em si, no seu caso, ao agricultor. Conforme o secretário, a prefeitura tem que construir estradas e ser atuante quanto a agricultura. No entanto, não é somente com obras que ele consegue “agradar” o agricultor, mas sim, através da atenção, do respeito e da valorização dada a ele.

Já, o secretário de turismo, indústria e comércio falou na qualificação dos pontos turísticos como uma preocupação no desenvolvimento das políticas. De acordo com o secretário, é preciso investir em infra-estrutura, como calçadão, equipamentos turísticos, pontos turísticos, para desenvolver o turismo e, conseqüentemente, gerar o crescimento econômico do município.

Para o secretário de desenvolvimento e gestão, as preocupações envolvem o desenvolvimento integral do município, considerando o desenvolvimento urbano, econômico, social e ambiental e o desenvolvimento da comunidade como um todo. Além disso, a qualidade de vida e a inclusão social também são preocupações consideradas no desenvolvimento das políticas públicas. Relativamente à qualidade de vida, o secretário ressaltou que a mesma não significa somente ter riquezas e crescimento econômico, mas, também segurança, acesso à comunidade virtual, inclusão social, acesso à moradia (através dos programas de revitalização de bairros e de moradias populares).

Corroborando o depoimento do secretário de desenvolvimento e gestão, o líder comunitário enfatizou que no desenvolvimento das políticas o município está dosando aspectos relacionados com a questão econômica, com o emprego e a renda, sem desprezar prioridades sociais e o bem-estar dos cidadãos. Ele salientou também que o conceito de qualidade de vida é mais complexo, tendo que ser levado em consideração todos os aspectos interligados, inclusive a renda, e, na sua percepção, a prefeitura está buscando essa noção de qualidade de vida, que envolve tanto questões instrumentais como sociais, e a incluindo na elaboração das políticas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O povo, no caso o agricultor.</li> <li>• Qualificar os pontos turísticos.</li> <li>• Desenvolvimento urbano, econômico, social e ambiental.</li> <li>• Qualidade de vida e inclusão social.</li> <li>• Integração entre as lideranças políticas e sociais.</li> <li>• Reduzir a mortalidade infantil.</li> <li>• Acabar com o clientelismo.</li> <li>• Educação ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Econômica.</li> <li>• Social.</li> <li>• Bem-estar dos cidadãos.</li> <li>• Emprego e renda.</li> <li>• Qualidade de vida.</li> </ul>

**Figura 42 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

A secretária de educação falou em questões políticas como preocupações implicadas no desenvolvimento das políticas. Segundo a secretária, tem que haver a integração entre as lideranças políticas e sociais, pois quando a população participa dos processos da prefeitura, os resultados são melhor alcançados.

No caso da saúde, a preocupação está relacionada à redução da mortalidade infantil. Para tanto, a secretaria da saúde está organizando o sistema de atendimento, o Programa de Saúde da Família, a base de atendimento de pré-natal e de pediatria, bem como repondo médicos e enfermeiros, auxiliar de enfermagem e contratando pediatra e obstetra. Essa preocupação envolvida no desenvolvimento das políticas referentes à saúde reflete a busca da melhoria das condições de vida da população. Entretanto, o secretário também considerou que a alta taxa de mortalidade repercute em termos de diminuição de repasses de recursos e, como a prefeitura já está perdendo recursos, a redução da mortalidade infantil é necessária.

Outra preocupação no desenvolvimento das políticas, destacada pelo secretário da assistência social é acabar com o clientelismo. Ele relatou que a prefeitura muitas vezes fazia as doações para a população e esta se acostumava com o sistema. De acordo com o secretário, o clientelismo é ruim para a população, porque ela não consegue evoluir. Em função disso, o sistema foi modificado e a população oferece um dia de trabalho para a prefeitura em troca de uma cesta básica, um vale gás, material de construção ou outro tipo de auxílio. Esse trabalho

pode ser de qualquer natureza, como cortar a grama da cidade, ajudar pessoas doentes, fazer trabalhos artesanais para enfeitar a cidade no Natal, dentre outros. Ainda existem exceções, pois tem pessoas idosas ou que não podem trabalhar que continuam recebendo ajuda da prefeitura.

Com essa mudança, as pessoas começaram a participar e se conscientizaram que poderiam contribuir para o desenvolvimento do município e ajudar umas às outras. O secretário até esperava que as demandas da secretaria iriam ser reduzidas com a modificação do sistema, mas, ao contrário, elas aumentaram, pois antes as pessoas tinham vergonha de pedir auxílio e hoje, como elas oferecem o trabalho em troca do auxílio, elas se sentem mais dignas. Dessa forma, através de uma alteração no sistema da secretaria da assistência social, o secretário descreve que ocorreu uma transformação política, social e institucional relacionada à participação da população, mudanças de normas e práticas sociais e dignidade.

Por fim, o secretário do meio ambiente fez referência ao desenvolvimento, em termos de educação ambiental, como uma preocupação. A secretaria do meio ambiente procura levar a conscientização de preservação às escolas, à comunidade, aos jovens, mediante projetos que atingem desde o nível das creches e o jardim.

Em suma, diante dos depoimentos dos secretários do município de Torres, pôde-se identificar os seguintes aspectos para a variável “preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas”: questões sociais (respeito, valorização, dignidade), questões econômicas (emprego e renda, crescimento econômico e redução da mortalidade infantil para aumentar o repasse de recursos), desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos (desenvolvimento integral, qualidade de vida, inclusão social, prioridades sociais, redução da mortalidade infantil, educação ambiental), questões políticas (participação), questões institucionais (mudança de normas e práticas sociais, interação social).

#### 4.2.4.2 Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas

Para tratar problemas como a pobreza, o agravamento das desigualdades, preocupações com o meio ambiente e o crescimento da criminalidade, observou-se no

depoimento dos secretários que o foco no desenvolvimento das políticas não se restringe apenas a questões administrativas e gerenciais (Figura 43).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Secretários</b>
Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Patrulha agrícola (visitas e maquinário).</li> <li>• Oferecer ao agricultor as mesmas condições de vida da população que mora na cidade.</li> <li>• Terceirização da administração do Parque da Guarida.</li> <li>• Qualificação dos serviços internos da prefeitura, transparência, qualificação na prestação dos serviços públicos.</li> <li>• Desenvolvimento integral.</li> <li>• Dar condições adequadas à população na área da saúde.</li> <li>• Transformar a população em parceiros da gestão pública.</li> <li>• Garantir dignidade e participação.</li> <li>• Educação ambiental.</li> </ul>

**Figura 43 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca mencionou como foco modificar a percepção que os agricultores têm de que os recursos são totalmente investidos na cidade e que o interior é esquecido. Em decorrência disso, a prefeitura deve investir em estradas, calçamento e iluminação pública no interior, bem como realizar visitas, dar a devida atenção ao agricultor e fornecer maquinário e serviço de médico veterinário para os pequenos agricultores, através de uma patrulha agrícola. Embora ele fale em recursos, o foco a que o secretário se refere vai além de questões econômicas, significando que o essencial é garantir ao agricultor as mesmas condições de vida da população que mora na cidade, o que ajuda a evitar problemas de desigualdade e pobreza entre a área urbana e rural.

O secretário de turismo, indústria e comércio descreveu aspectos administrativos como foco para enfrentar os problemas citados. Segundo o secretário, como a prefeitura não tem recursos suficientes, ela vai terceirizar a administração do Parque da Guarida. No discurso do secretário de desenvolvimento e gestão também foram observados alguns aspectos administrativos e gerenciais como foco para o tratamento de problemas atuais, tais como a

qualificação dos serviços internos da prefeitura, a administração transparente com foco no cidadão, o qual é considerado como cliente/consumidor, e a qualificação na prestação dos serviços. No entanto, o secretário de desenvolvimento e gestão chamou a atenção para o fato de que essas políticas, que têm características administrativas e gerenciais, estão dentro de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento integral, que envolve questões econômicas, sociais, ambientais, constituindo-se em um objetivo de longo prazo. Ele explicou que para a formulação das políticas no município não se está levando em consideração o período de 4 anos de gestão, mas, um prazo de no mínimo 20 anos, para se configurar um desenvolvimento integral.

Na área da saúde, assistência social e meio ambiente, também evidenciou-se aspectos mais complexos que os administrativos e gerenciais no desenvolvimento das políticas para o enfrentamento de problemas atuais. O secretário da saúde citou o atendimento adequado das pessoas como um foco para o controle de doenças crônicas e degenerativas, a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, assim como o pré-natal adequado para prevenir a mortalidade infantil. Ou seja, o secretário falou em garantir as condições adequadas à população na área da saúde.

O secretário da assistência social se referiu a garantias de dignidade e participação como foco no desenvolvimento das políticas, tornando a população parceira da prefeitura, que ajuda uns aos outros e no desenvolvimento do município. Em complemento, documentos analisados demonstraram que a secretaria da assistência social está implementando uma política para tratar de problemas atuais, como a exclusão social e o crescimento demográfico, focando questões como a conscientização da proteção ambiental, o resgate da cidadania, a promoção da melhoria da qualidade de vida dos munícipes, a conscientização turística e a importância da interação social (PROGRAMA TORRES DA CIDADANIA, 2005).

Finalmente, o secretário do meio ambiente relacionou o foco à conscientização da preservação do meio ambiente, através da educação ambiental.



#### 4.2.4.3 Formulação x implementação das políticas públicas

De acordo com a Figura 44, o secretário de desenvolvimento e gestão afirmou que existe uma integração tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas. Conforme o seu discurso, a prefeitura está trabalhando com uma nova estratégia de administração, cujo sistema administrativo foi dividido em níveis estratégico, tático e operacional. No nível estratégico, que inclui o prefeito e os secretários do município, a formulação das políticas públicas são coordenadas e discutidas com todos os gestores (TORRES, 2005a). A execução de cada uma das políticas é de competência do gestor da pasta, embora ocorram parcerias entre as secretarias na implementação dos programas. Além disso, as políticas são colocadas em um ambiente virtual, com acesso de 50 gestores, os quais lêem as políticas, discutem e apresentam propostas. Também são realizados seminários estratégicos para a discussão das políticas. O secretário disse que a comunidade, através dos representantes de associações de bairro, participa desses seminários e também ocorrem audiências públicas para apresentação de propostas, discussão e coleta de sugestões e demandas da comunidade. Porém, como observado anteriormente nos depoimentos dos respondentes, essa participação da comunidade em audiências públicas ainda é pequena (conferir item 4.2.3.6).

Outros secretários confirmaram o depoimento do secretário de desenvolvimento e gestão. O secretário de turismo, indústria e comércio enfatizou que os projetos surgem da sua secretaria, mas, com parcerias entre as secretarias, tanto na formulação como na implementação das políticas. Ele citou o exemplo do projeto da área de convivência no Bairro Getúlio Vargas, que está sendo realizado em parceria com a secretaria de obras, o projeto do roteiro rural, com apoio da secretaria do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca, além de projetos com parcerias com a secretaria do meio ambiente.

Na assistência social, a responsabilidade pelas políticas respectivas é da sua secretaria, mas, existe um envolvimento com outras secretarias, tais como as secretarias da saúde e de educação para o comitê de inclusão social e qualidade de vida, e as secretarias de obras, de turismo, indústria e comércio, do meio ambiente e do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca para a frente emergencial de trabalho. Em relação ao comitê de inclusão social, o próprio prefeito ressaltou que essa proposta de trabalho permite uma

integração maior entre as secretarias, pois os comitês, compostos por várias secretarias, são responsáveis por elaborar e gerir um determinado plano, executar conjuntamente as ações e buscar o engajamento da comunidade (TORRES, 2005c). Segundo o prefeito, antes da implantação dos comitês, as secretarias trabalhavam separadamente. Em suas palavras, “dez secretarias eram dez prefeituras”.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	
Formulação x implementação das políticas públicas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe uma integração tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas.</li> <li>• Existe uma inter-relação entre as secretarias.</li> </ul>

**Figura 44 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: formulação x implementação das políticas públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário do meio ambiente também falou que antes não existia integração, mas, hoje tudo é realizado de forma integrada com outras secretarias, principalmente com as secretarias de turismo, indústria e comércio, de obras e de educação. Na área da saúde, algumas políticas têm integração com as secretarias da assistência social e de educação.

Nesse sentido, parece não existir uma separação entre as funções de formulação e implementação das políticas públicas. A formulação das políticas públicas são coordenadas e discutidas com todas as secretarias, incluindo a participação da comunidade, e a execução das políticas é de competência da respectiva secretaria, embora ocorram parcerias entre as secretarias na implementação dos programas.

#### 4.2.4.4 Pressão por parte da sociedade civil

O que se observou com relação à variável “pressão por parte da sociedade civil” é que as pressões que a prefeitura tem sofrido dizem respeito às demandas dos cidadãos (Figura 45).

No caso da secretaria do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca, as demandas são máquinas reivindicadas principalmente pelos pequenos agricultores, que é a classe menos favorecida. De alguma forma, a secretaria busca os meios para atender as reivindicações. Neste caso, a compra de máquinas novas já está incluída no orçamento da prefeitura.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Pressão por parte da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A demanda é muito grande para a agricultura.</li> <li>• Existe uma cobrança indireta.</li> <li>• Com relação à educação, as cobranças têm sido menores.</li> <li>• Na área da saúde, a pressão é muito grande.</li> <li>• Na assistência social, as pessoas também demandam bastante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobranças em relação à execução dos projetos.</li> <li>• Algumas demandas são acatadas pela prefeitura.</li> </ul>

**Figura 45 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: pressão por parte da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

Na secretaria de turismo, indústria e comércio, as cobranças indiretas ocorrem em relação ao calçadão, por causa das dunas que o invade. Conforme o secretário de turismo, indústria e comércio, sempre se busca alguma solução para as reivindicações, as quais são incluídas nas políticas seguintes, se forem viáveis e a prefeitura tiver orçamento para tanto.

Na área da saúde, as demandas são concernentes ao atendimento médico. O secretário da saúde argumentou que o que ele tem verificado é uma busca da cidadania por parte da população, isto é, a população está requerendo os seus direitos, dentre eles a saúde e, por isso, procuram mais a secretaria. Como a demanda é grande, mesmo incluindo nas políticas, a secretaria procura priorizar alguns atendimentos, por exemplo a chamada atenção básica da saúde<sup>21</sup>, planejamento familiar, programa de controle da mulher, atendimento da criança até 5 anos e das pessoas acima de 60 anos.

<sup>21</sup> A atenção básica da saúde inclui o atendimento na área de clínica geral, pediatria, obstetrícia e clínica cirúrgica, bem como pequenos procedimentos cirúrgicos, urgência e emergência.

Na assistência social, as demandas são variadas, como alimentos, gás, material de construção. Como as demandas também são grandes nessa secretaria, a mesma procura incluir as reivindicações sociais formulando políticas alternativas, as quais implicam a colaboração das pessoas beneficiadas. Um exemplo disso é a contratação de senhoras, que precisavam de ajuda e não podiam trabalhar nas frentes emergenciais de trabalho, para fazer trabalhos artesanais que são usados para enfeitar a cidade no Natal.

Somente a secretária de educação comentou que em relação a sua secretaria as demandas têm sido reduzidas, pois ela trabalha integrada com os pais, através de reuniões, e eles têm conhecimento das possibilidades da secretaria. Ela apenas ressaltou que uma demanda é um maior número de creches, notadamente no verão, uma vez que nesse período a população do interior vem trabalhar na cidade e não tem onde deixar os seus filhos. Essa demanda já foi acatada pela secretaria, que vai oferecer duas creches para funcionar somente nos meses de janeiro e fevereiro.

O líder comunitário, quando abordado se a população tem pressionado a prefeitura, enfatizou que existe muita cobrança em termos de execução de projetos, além de demandas. No entanto, o entrevistado argumentou que, normalmente, as pessoas não têm dimensão das dificuldades (legais, dívidas, licitações) que o poder público enfrenta, fazendo cobranças sem fundamento. De acordo com ele, algumas demandas têm receptividade e a prefeitura procura acatar, tais como financiamento de viagem e execução de obras.

Diante desses depoimentos, apesar das pressões estarem mais relacionadas com as demandas da população, pode-se verificar que algumas demandas incluem também questões mais sociais como o direito do cidadão à saúde como essencial para a sua dignidade humana, no caso da secretaria da saúde, e a dignidade, auto-estima, convívio em sociedade trabalhadas na secretaria da assistência social quando são atendidas as demandas.

Ainda referindo-se a variável em questão, é importante focar que não foram evidenciadas nas respostas dos secretários e do líder comunitário pressões que dizem respeito a promoção efetiva dos cidadãos nos processos de formulação e implementação das políticas. Como descrito anteriormente, não existe uma cultura de participação no município e é a prefeitura que está incentivando essa participação.

#### 4.2.4.5 Participação da sociedade civil

Tal como ilustrado na Figura 46, as respostas dos entrevistados referentes à variável “participação da sociedade civil” demonstraram que a apresentação de opiniões para a formulação das políticas públicas parece ser de iniciativa da própria prefeitura. De acordo com o secretário do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca, a secretaria realiza reuniões com os agricultores nas localidades, os propondo algumas políticas, como a de desenvolvimento da Agroindústria. A partir disso, são realizadas discussões da proposta com a população.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A apresentação de opiniões é uma iniciativa da prefeitura.</li> <li>• A população discute e faz sugestões sobre as políticas formuladas.</li> <li>• A comunidade participa da execução de projetos na área do turismo e na assistência social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população participa pouco da formulação das políticas públicas.</li> </ul>

**Figura 46 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: participação da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

Corroborando esse relato, o secretário de turismo, indústria e comércio falou que todos os projetos elaborados pela prefeitura são discutidos pela população através de reuniões com as associações de bairros. Nessas reuniões, a população faz algumas sugestões e estabelece as suas prioridades que são incluídas nas políticas. Da mesma maneira, o secretário de desenvolvimento e gestão expôs que depois de elaboradas pela prefeitura as propostas são apresentadas à comunidade nas audiências públicas, nas quais são coletadas sugestões da comunidade que, por sua vez, são inseridas nas políticas.

Nas secretarias da saúde e do meio ambiente, a participação da comunidade ocorre por intermédio das reuniões dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente e de Saúde, nas quais a

população apresenta opiniões sobre as políticas. O primeiro conselho é formado pelas ONG'S, sociedade civil e prefeitura e o segundo é constituído por 32 entidades, incluindo os usuários do sistema, sindicato, associações de bairro, prestadores de serviços, representantes profissionais e representantes dos órgãos governamentais (secretaria da saúde, de educação). Além disso, também são realizadas reuniões na comunidade, principalmente nos bairros, para discutir assuntos específicos, relacionados ao meio ambiente, saúde, educação.

Nesse sentido, infere-se que a população de Torres tem uma participação maior no aperfeiçoamento das políticas, o que ocorre através das reuniões, das audiências públicas e do conselho, mas, a autonomia sobre a sua formulação ainda é da prefeitura. No depoimento do líder comunitário isso também pôde ser constatado, já que ele afirmou que a população participa pouco da formulação das políticas públicas. Por outro lado, ele enfatizou que a população está começando a desenvolver um certo conceito de cidadania, pois a comunidade deseja uma cidade melhor e a participação gera benefícios para todos.

Sobre a implementação das políticas públicas, observou-se que a sociedade civil participa da execução de alguns projetos referentes ao turismo, como o embelezamento e a manutenção de jardins. Na secretaria da assistência social, além da população participar ministrando cursos e palestras através do trabalho voluntário, ocorre uma participação expressiva da comunidade na implementação de alguns programas, como a Frente de Trabalho e o Natal Florido.

#### 4.2.4.6 Resultados esperados quando da formulação das políticas

Um dos resultados esperados quando da formulação das políticas destacado pelos secretários de turismo, indústria e comércio e de desenvolvimento e gestão é a satisfação da comunidade (Figura 47). Segundo o secretário de turismo, indústria e comércio, buscando alcançar esse resultado, os projetos são realizados de acordo com os desejos da comunidade, o que garante também a sua parceria.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	Secretários
Resultados esperados quando da formulação das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação da comunidade.</li> <li>• Orgulho da comunidade.</li> <li>• Transformar Torres em uma cidade referência.</li> <li>• Formar cidadãos.</li> <li>• Ampliação do Programa Saúde da Família.</li> <li>• Inclusão total.</li> </ul>

**Figura 47 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: resultados esperados quando da formulação das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário de desenvolvimento e gestão também enfatizou que se espera uma comunidade que tenha orgulho de morar em Torres e que Torres seja uma cidade de referência, não somente pelas suas belezas naturais, mas, pela participação da comunidade que nela vive e pela qualidade de vida que ela oferece aos seus cidadãos e aos seus visitantes (Figura 47).

A secretária de educação ressaltou que a formação do aluno como um todo, enquanto um cidadão, é o resultado que se busca alcançar quando se formula as políticas. Na secretaria da assistência social, o resultado esperado é a inclusão total. O secretário da assistência social disse que alcançar esse resultado é difícil, mas, a secretaria está procurando integrar as pessoas dentro das suas próprias comunidades e incentivando para que elas melhorem o seu bairro. Por último, o secretário da saúde destacou a ampliação do Programa de Saúde da Família como um resultado esperado, com o intuito de realizar trabalhos de prevenção de doenças.

Basicamente os secretários se referiram às questões como satisfação, orgulho, cidadania, saúde, inclusão, participação como resultados que eles buscam alcançar quando formulam as políticas, as quais podem ser compreendidas como condições ou recursos adequados para habilitar as pessoas a atuar em caminhos valiosos, exercer papéis de agência e escolha social, ou seja, moldar seus próprios destinos e alcançar as suas realizações ou projetos de vida. Portanto, em última análise, os entrevistados esperam resultados valiosos (funcionamentos).

#### 4.2.4.7 Sentido da eficiência de uma política

Alguns entrevistados associaram a eficiência de uma política com o alcance dos objetivos propostos, sem especificar tais objetivos (Figura 48). O líder comunitário apenas ressaltou que esse seria o sentido de eficiência, independente se a política é social ou mais voltada para questões econômicas. Já, o secretário do meio ambiente apontou que tais objetivos seriam não poluir e não cometer crimes ambientais, que podem ser relacionados à habilidade que as pessoas têm de “viver com preocupação para e em relação aos animais, plantas, e o mundo da natureza” (NUSSBAUM, 2000, p.80).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Sentido da eficiência de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando alcança os objetivos.</li> <li>• Maior resolutividade das questões da saúde.</li> <li>• Quando as pessoas conseguem se desenvolver e “caminhar com as próprias pernas”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando atinge os objetivos.</li> </ul>

**Figura 48 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sentido da eficiência de uma política**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário da saúde falou que eficiência na política pública significa maior resolutividade aos problemas na área da saúde, o que implica uma humanização do atendimento e um trabalho de prevenção (Figura 48). Ou seja, se referiu a garantias de respeito e dignidade e prevenção de doenças, que são condições básicas para os cidadãos viverem uma vida valiosa.

Na assistência social, a eficiência da política se relaciona ao desenvolvimento dos indivíduos, ao aprendizado de uma profissão, o que os torna aptos a conseguirem seu próprio sustento, a cuidar de si mesmos, influenciar o mundo e ajudar uns aos outros, a moldar seus próprios destinos e alcançar seus objetivos de vida (Figura 48).



Assim, não identificou-se nas falas dos entrevistados que o sentido da eficiência da política pública esteja relacionado com aspectos econômicos e monetários. Ao contrário disso, verificou-se que a eficiência da política é pensada no sentido de habilitar as pessoas a se preocuparem com o meio ambiente, oferecer garantias de respeito e dignidade, proporcionar aprendizado e desenvolvimento, o que diz respeito às condições que proporcionam aos cidadãos poder de escolha, autonomia, responsabilidades e oportunidades para alcançarem suas realizações.

#### 4.2.4.8 Público alvo das políticas

A respeito da visão da prefeitura sobre o público alvo das políticas (Figura 49), o secretário de turismo, indústria e comércio considerou que a comunidade trabalha junto com a prefeitura, especialmente na execução de alguns projetos em bairros (embelezamento e manutenção dos jardins). A população participa também estabelecendo algumas prioridades sobre os projetos elaborados pela prefeitura, como no caso do Centro de Lazer no Bairro Getúlio Vargas, cuja comunidade escolheu se preferia nesse centro uma quadra de basquete ou uma sala de informática.

O secretário de desenvolvimento e gestão também observou que a comunidade é participativa, apresentando sugestões e informações nas reuniões com entidades e com as associações de bairro, as quais são imprescindíveis para o sucesso das políticas. No entanto, tal como referido anteriormente (verificar item 4.2.4.5), essa participação ocorre dentro de uma noção de consulta popular, depois da elaboração das políticas pela prefeitura.

Na área da saúde, segundo o secretário, a população tem sido bastante atuante. A comunidade participa através do Conselho Municipal de Saúde, discutindo as políticas elaboradas e a aplicação de recursos e apresentando sugestões sobre essas políticas. Da mesma maneira, o secretário do meio ambiente relatou que a sociedade participa do Conselho Municipal do Meio Ambiente, fazendo propostas sobre as políticas elaboradas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Público alvo das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalha junto com a prefeitura.</li> <li>• Participa através das reuniões com entidades e associações de bairros.</li> <li>• Tem sido atuante por intermédio do Conselho Municipal de Saúde.</li> <li>• Participativo: trabalho voluntário e trabalho em contrapartida da assistência social.</li> <li>• Participa através do Conselho Municipal do Meio Ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está começando a ser mais participativo.</li> <li>• A prefeitura está vendo o cidadão como pessoas que podem contribuir.</li> </ul>

**Figura 49 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: público alvo das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Na secretaria da assistência social, a comunidade também participa bastante, principalmente com trabalhos voluntários, na proposição de idéias e na implementação de algumas políticas, cujos beneficiários oferecem em troca o seu trabalho.

Diante desses discursos, evidencia-se que a população está sendo atuante em alguns casos, como na execução das políticas e na apresentação de propostas para aperfeiçoá-las. Contudo, deve ser lembrado que não existe uma cultura de participação no município, notadamente em relação à formulação das políticas, sendo a iniciativa ainda da prefeitura. Nesse sentido, pode-se dizer que a comunidade torrense está deixando de ser mera beneficiária passiva e se transformando em agente ativa. Tal confirmação pode ser ilustrada pela definição do líder comunitário enquanto um cidadão:

“Até pouco tempo eu era um cidadão não participativo, agora talvez em função dessa mudança<sup>22</sup>, estou mais inserido nesse conceito mais participativo, estou criando essa consciência e tentando contribuir para a melhoria de Torres.” (Líder comunitário)

Salienta-se também que, mesmo ocorrendo pouca participação da população, especialmente na formulação das políticas, a prefeitura está procurando criar essa cultura, o

<sup>22</sup> O entrevistado está se referindo às transformações em relação à estrutura organizacional, ao funcionamento e a gestão dos serviços municipais que estão ocorrendo em Torres.

que pode ser evidenciado na opinião dada pelo líder comunitário a respeito da visão que a prefeitura tem dos cidadãos do município:

“A prefeitura já está encarando o cidadão como pessoas que podem contribuir, pois elas estão sendo convocadas a participarem dos processos. Já há essa percepção de que as pessoas que não são diretamente ligadas à administração podem dar idéias e contribuir com muitas coisas e isso é positivo. Existe muita gente capacitada que pode ajudar a prefeitura dando uma espécie de consultoria para cada coisa que a prefeitura vai fazer, o que acaba trazendo a população e a envolvendo mais diretamente e isso só vai facilitar o atingimento das metas.” (Líder comunitário)

#### 4.2.4.9 Sucesso x justiça da política

As características identificadas nas falas dos entrevistados para a variável “sucesso x justiça da política” podem ser evidenciadas na Figura 50. Conforme o secretário do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca, os custos são necessários, mas, o mais importante é o desenvolvimento dos agricultores, como o investimento que a prefeitura fez na escola para a formação dos agricultores, onde eles se aperfeiçoam e aprendem a ter uma visão de longo prazo. Dessa forma, o secretário se referiu à qualidade da política, em termos de oferecer ao agricultor oportunidades de aperfeiçoamento para realizar seus fins.

O secretário de turismo, indústria e comércio disse que quando a comunidade está satisfeita com os programas, como o calçadão e os espaços culturais, o retorno financeiro ou o sucesso desses programas será uma consequência, mesmo porque os projetos nessa área tornam a cidade mais bonita e atraem mais turistas, ou seja, atrai mais renda para o município. Com efeito, segundo o secretário existe uma relação positiva entre o sucesso da política e a qualidade da política, pois a satisfação envolve proporcionar algumas condições para as pessoas que são básicas para decidir seus destinos.

Para o secretário de desenvolvimento e gestão, todas as políticas estão sendo pensadas com o objetivo de promover a justiça social, incluindo o desenvolvimento, a qualidade de vida e a inclusão social. De acordo com o secretário, a promoção da justiça social é uma das diretrizes do Plano de Desenvolvimento do município, que busca favorecer a comunidade como um todo. Ele também ressaltou que tanto as diferenças sociais como as diferenças

econômicas, por exemplo, pessoas que moram em dunas, que ainda não têm acesso a energia elétrica, a água tratada, ao transporte público, são consideradas no desenvolvimento das políticas, indicando que as políticas atentam para a individualidade das pessoas. Ademais, ele argumentou que as políticas estão sendo formuladas para o longo prazo, não sendo considerado o período de quatro anos de gestão, objetivando o desenvolvimento integral do município, o que evidencia que não se toma em consideração apenas objetivos de curto prazo, ou seja, o resultado quantitativo ou o sucesso das políticas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Secretários</b>
Sucesso x justiça da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O mais importante é o investimento que se faz para o desenvolvimento dos agricultores, sendo os custos necessários.</li> <li>• O retorno financeiro é uma consequência, o que importa é a satisfação da comunidade.</li> <li>• A justiça social é uma das diretrizes do Plano de Desenvolvimento.</li> <li>• Tanto a diferença social como a diferença econômica é tratada nas políticas.</li> <li>• Na formulação da políticas, se pensa em objetivos de longo prazo.</li> <li>• O mais importante é o atendimento na área da saúde, pois é um direito de toda a população.</li> </ul>

**Figura 50 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sucesso x justiça da política**

Fonte: Elaborada pela autora.

Por fim, o secretário da saúde mencionou que até existe uma preocupação com a questão do controle de recursos, que poderia ser caracterizada como uma preocupação mais voltada para o resultado quantitativo das políticas, mas, nessa área, o controle é complicado, pois as demandas são grandes e não existem recursos suficientes. Assim, a saúde tem um custo elevado para o município, mas, como ela é um direito de toda a população, esta deve ser atendida. Dessa maneira, o secretário fala que a qualidade da política também é levada em consideração, pois têm que ser proporcionada às pessoas as condições adequadas relacionadas à saúde, que são básicas para as realizações dos seus projetos de vida.

#### 4.2.4.10 Qualidades ou características intrínsecas de uma política

Os secretários de turismo, indústria e comércio, de desenvolvimento e gestão e da assistência social citaram a participação da comunidade como uma característica da política pública (Figura 51). De acordo com os secretários, a política pública deve oferecer as condições para que a população se envolva, se comprometa e participe. Em outras palavras, deve oferecer garantias de participação, deliberação, poder e influência, as quais são essenciais para as pessoas alcançarem seus objetivos.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Qualidades ou características intrínsecas de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação da comunidade.</li> <li>• Prevenção de doenças.</li> <li>• Promover o bem comum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação.</li> <li>• Oferecer caminhos para as pessoas.</li> </ul>

**Figura 51 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: qualidade ou características intrínsecas das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário da saúde mencionou que a política pública deve propiciar a prevenção de doenças, isto é, condições básicas de vida para os indivíduos viverem uma vida valiosa ou para atingir o bem-estar (Figura 51). Já, a secretária de educação e o secretário do meio ambiente disseram que uma política pública tem que promover o bem comum, devendo oferecer condições em termos de educação e saúde para as pessoas viverem uma vida com mais qualidade. Segundo o secretário do meio ambiente, um trabalho educativo, que desperte a conscientização das pessoas em relação ao meio ambiente, como por exemplo o cuidado com o lixo, gera reflexos sobre a redução de doenças e melhora a qualidade de vida das pessoas.

Ainda sobre a variável “qualidades ou características intrínsecas de uma política” (Figura 51), o líder comunitário destacou que “a política pública tem que proporcionar algo mais complexo à população, que habilite a pessoa para toda a vida e para a sua própria independência”, oferecendo meios efetivos para que ela alcance seus projetos de vida. Como

exemplo, ele citou a educação, a qual propicia um caminho para as pessoas, dando condições para que ela molde seu próprio destino. Para ele, as políticas assistencialistas e paternalistas, como oferecer uma cesta básica mensalmente para as pessoas, têm retornos restritos, servindo apenas para casos emergenciais.

Resumindo, os entrevistados compreendem que uma política pública deve proporcionar à população “*inputs*” mais complexos, tais como direitos de participação, condições de vida (prevenção de doenças, saúde), educação, habilidades, escolhas, oportunidades e conscientização em relação ao meio ambiente.

#### 4.2.4.11 Realização das intervenções políticas

De acordo com os discursos dos secretários (Figura 52), as intervenções políticas são realizadas mediante recursos financeiros, bem como através de meios mais complexos, como a educação, garantias de participação, práticas culturais e esportivas, garantias de condições de vida e mudanças de normas e práticas sociais.

Na agricultura observou-se que além dos recursos investidos em máquinas (patrulha agrícola) para os pequenos agricultores, também são consideradas a formação do agricultor e o seu aperfeiçoamento, através da Escola Rural de Formação de Agricultores. Na área de turismo, indústria e comércio, a principal preocupação é a qualificação dos pontos turísticos, ou seja, o investimento em infra-estrutura, como o Parque da Guarida, Calçadão da Beira Mar, Calçadão da Beira do Rio, área de lazer no Bairro Getúlio Vargas. Porém, a partir desses projetos também são garantidos o lazer à população, a participação na escolha das prioridades de cada projeto, a participação no embelezamento da cidade e na manutenção dos jardins, que, por sua vez, cria a conscientização em relação à preservação do meio ambiente, assim como práticas culturais com os eventos realizados no município.

Na saúde pública, além de oferecer medicamentos, transporte para os pacientes, as intervenções políticas atentam para o atendimento adequado das pessoas, a atenção básica da saúde, a prevenção de doenças, o respeito e a dignidade dos cidadãos, procurando oferecer as condições básicas nessa área para as pessoas viverem uma vida valiosa.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Realização das intervenções políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação (formação do agricultor).</li> <li>• Práticas culturais e esportivas.</li> <li>• Participação.</li> <li>• Prevenção de doenças, atendimento adequado, atenção básica da saúde.</li> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Cesta básica, vale gás, material de construção.</li> <li>• Mudanças de normas e práticas sociais.</li> <li>• Cursos e palestras.</li> <li>• Educação ambiental.</li> </ul>	-

**Figura 52 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: realização das intervenções políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Da mesma maneira, na assistência social algumas intervenções são realizadas por meio de recursos financeiros, como por exemplo para custear exames, e também são oferecidos cestas básicas, material de construção, vale gás, dentre outros. Por outro lado, as políticas na assistência social também garantem a participação das pessoas em sua execução, assegurando seu próprio sustento, sua dignidade, seu desenvolvimento e o aprendizado de uma profissão. Além disso, normas e práticas sociais são modificadas pelas intervenções políticas, sendo trabalhadas também questões como a valorização da auto-estima e o convívio em sociedade. Outras intervenções são realizadas por cursos e palestras sobre noções de higiene, a conscientização ambiental, o resgate da cidadania, a promoção da melhoria da qualidade de vida dos munícipes, a conscientização turística e a importância da interação social (PROGRAMA TORRES DA CIDADANIA, 2005).

Na secretaria do meio ambiente, as intervenções são realizadas pela educação para conscientização das pessoas com referência ao meio ambiente, o que reflete também sobre as condições de saúde do município. As políticas trabalham a educação ambiental nas escolas e na comunidade em geral, podendo ser citados os seguintes projetos: Tá limpo, Lixo Zero, Educar é Proteger a Vida.

Por último, o secretário de desenvolvimento e gestão destacou que as intervenções garantem a participação da comunidade nos processos de decisão do setor público, uma vez que ela é convidada a participar das reuniões, audiências públicas e seminários estratégicos para apresentar propostas, informações e demandas.

Ressalta-se que não foram identificadas no relato do líder comunitário características concernentes à variável “realização das intervenções políticas”, pois, quando abordado sobre os benefícios que a população passou a ter com as políticas públicas desenvolvidas pelo município, a fim de evidenciar as formas que foram realizadas as intervenções políticas, o líder comunitário se referiu à gestão pública, como a transparência e a renovação da equipe.

Para concluir, as intervenções políticas enfatizadas nas respostas dos secretários seguem as características intrínsecas das políticas citadas no item anterior, sendo realizadas mediante recursos financeiros e também por meio de instrumentos mais complexos.

#### 4.2.4.12 Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas

Sobre a variável “aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas” (Figura 53), o secretário do interior e do desenvolvimento da agropecuária e da pesca falou da diversificação das culturas agrícolas e do desenvolvimento da Agroindústria, aspectos estes que já estão sendo tratados, embora não implementados. Segundo o secretário, incluindo essas preocupações nas políticas são dadas condições para que os agricultores possam trabalhar e atuar sozinhos, decidindo seus destinos, objetivando-se o resgate da sua auto-estima.

O secretário de turismo, indústria e comércio se referiu ao investimento em publicidade para tornar Torres um pólo turístico como um aspecto a ser considerado na elaboração das políticas. A inserção dessa preocupação nas políticas relacionadas à secretaria de turismo visa o crescimento econômico do município, podendo ser associada à questões mais instrumentais. Outro aspecto citado pelo secretário é o investimento em captação de eventos, o qual tem por fim também aumentar o retorno financeiro para o município.



VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificação das culturas e implantação da Agroindústria.</li> <li>• Investimento em publicidade e captação de eventos.</li> <li>• Recursos.</li> <li>• Regularização fundiária.</li> <li>• Política social.</li> </ul>	-

**Figura 53 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

A secretária de educação e o secretário da saúde descreveram que existe uma preocupação constante com os recursos. No caso da educação, um aspecto que tem que ser tratado ainda na elaboração das políticas é a questão do repasse de recursos do governo federal, pois as creches não são incluídas nesse repasse e a preocupação é que elas se tornem inviáveis para o município. O mesmo ocorre na saúde, devendo ser contemplado nas políticas como conseguir mais recursos para o seu financiamento, principalmente em nível federal e estadual, bem como a definição da questão dos repasses de recursos específicos para a saúde.

Ainda considerando a variável em questão, o secretário da assistência social mencionou a regularização fundiária como uma preocupação a ser considerada nas políticas, embora já seja uma meta de governo da prefeitura. Conforme o secretário, a medida que se faz essa regularização são construídas casas para a população de renda mais baixa, a qual passa a ter uma moradia mais digna e a ser incluída socialmente.

Na secretaria do meio ambiente, o que tem que ser concebido ainda na elaboração das políticas públicas é o envolvimento maior da própria comunidade e do veranista. Se a população se conscientizar de que tem responsabilidades em relação ao meio ambiente, ela passa a cuidar da sua casa, do seu terreno, do seu jardim, da praça do seu bairro, o que gera reflexos para todo o município.

Para essa variável também não foram observadas características no discurso do líder comunitário, uma vez que ele considera que a prefeitura já está tratando de vários aspectos nas políticas públicas, tanto instrumentais como qualitativos.

Portanto, considerando as preocupações que ainda devem ser tratadas na elaboração das políticas públicas, pelas respostas dos entrevistados foram destacados tanto aspectos instrumentais, como o investimento em publicidade, a captação de eventos e o repasse de recursos na educação e na saúde, quanto aspectos qualitativos, tais como o resgate da autoestima mediante a diversificação da agricultura e o desenvolvimento da agroindústria, a dignidade e a inclusão social através da regularização fundiária e a responsabilização da comunidade em relação ao meio ambiente.

#### **4.2.5 Identificação do modelo para as ações estatais em Torres**

Estabelecendo uma correspondência entre os principais resultados evidenciados em Torres com respeito ao modelo de gestão que fundamenta as suas ações públicas e os modelos do arcabouço teórico da tese para as ações estatais, quais sejam a Abordagem da Capacitação e a Nova Administração Pública, o município segue um modelo de governança mais direcionado para a eficiência que para a equidade governamental.

Apesar de contemplar em sua agenda a preocupação com o desenvolvimento integral do município, ou seja, o desenvolvimento urbano, econômico, social e ambiental e o desenvolvimento da comunidade como um todo – desenvolvimento humano –, e com a qualidade de vida e a inclusão social, atualmente, a reestruturação da administração pública local, a fim de resolver os problemas financeiros, é proeminente. As prioridades da gestão em Torres até apontam para questões sociais, além de questões econômico-financeiras e institucionais-administrativas, no entanto, quando se avaliam os princípios ou orientações seguidos pelas ações públicas no município, eles revelam a proeminência referida.

Dessa forma, o município se encontra em um momento de introdução de um novo modelo de gestão na prefeitura com enfoque essencialmente gerencialista, e, em decorrência, os valores centrais seguidos pela prefeitura de Torres são basicamente economicistas e tecnicistas, podendo-se tomar como exemplo o planejamento, o controle máximo de custos, a modernização administrativa e tecnológica, a eficiência e a eficácia, a transparência e a prestação de contas.

Nesse sentido, as mudanças organizacional, no funcionamento e na gestão dos serviços públicos de Torres são baseadas essencialmente em práticas e técnicas administrativas utilizadas nos contextos organizacionais privados e estão sendo realizadas para atender as necessidades de alcance da eficiência na prefeitura. Ou seja, as mudanças na administração pública do município têm um caráter mais gerencial, com modelos de gestão guiados pelo mercado, nos quais o Estado é voltado fundamentalmente para a eficiência governamental, como no modelo da Nova Administração Pública.

Corroborando isso, o próprio prefeito confirmou que a prefeitura tem se reduzido a funções mínimas, realizando poucas intervenções estatais e atuando mais na questão da modernização administrativa, isto é, efetuando ações mais voltadas para a eficiência que para a equidade governamental. Em adição, o sentido de uma boa administração pública em Torres envolve a questão financeira, como o controle de recursos e o planejamento. A transparência também referida como essencial para uma boa gestão pública, que visa a participação da população no controle do orçamento da prefeitura e está mais relacionada a aspectos complexos da gestão pública, é apenas um objetivo que a prefeitura busca alcançar.

Outra característica identificada sobre o modelo de gestão implícito em Torres, que permite uma analogia com o modelo da Nova Administração Pública, é o reconhecimento de que a burocracia restringe os processos da prefeitura, tornando mais difícil enfrentar os problemas atuais. Esses problemas seriam atacados mais eficientemente através da conscientização dos servidores públicos, da modernização administrativa e tecnológica, da desburocratização e do controle do desempenho dos servidores. Assim, em 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.

Em suma, o município de Torres pode ser caracterizado, em termos de modelo de gestão, como um Estado mais voltado para a eficiência que para a equidade governamental, o que poderia comprometer questões mais complexas da gestão pública e da vida política, tais como a formação da democracia e a participação cidadã. Todavia, de outro lado, o município está iniciando um processo para criar 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 eliminar a centralização do poder que se dá atualmente, bem como já observa diferenças existentes na população, se preocupando com grupos da sociedade, principalmente os menos favorecidos, para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas. Ou seja, já está

incluindo alguns aspectos, embora em uma fase rudimentar, que ultrapassam o modelo de governança voltado apenas para a eficiência governamental (Nova Administração Pública).

Diante disso, entende-se que o modelo de gestão do município de Torres apresenta duas fases, uma referente à introdução da modernização administrativa, com enfoque essencialmente gerencialista, e a outra relativa à inclusão de outros aspectos além da eficiência, embora ainda rudimentar, como a criação da cultura de participação nos processos de decisão do setor público, através da divulgação da importância da participação popular, a preocupação com as diferenças entre os seres humanos e a melhoria da qualidade de vida como prioridade da gestão.

Nesse contexto, pode ser que o município de Torres esteja saindo de um modelo de gestão fundamentalmente gerencialista – primeira fase: de reestruturação da administração pública local – e caminhando para um modelo mais voltado para a Abordagem da Capacitação – segunda fase –, quando já considera a inserção dos outros aspectos citados. O discurso da sociedade civil do município, quando fala, referindo-se ao modelo de gestão implícito, que uma boa gestão pública não se restringe em tornar o setor público mais eficiente e controlar os seus gastos, mas, principalmente em garantir oportunidades para que as pessoas possam alcançar seus projetos de vida, pode estar apontando para essa inferência. Em outras palavras, o líder comunitário do município tem a percepção de que um modelo de gestão baseado somente na eficiência não é o ideal para o alcance de objetivos universais (melhoria da qualidade de vida e da renda dos cidadãos, o crescimento econômico e o desenvolvimento econômico e social do município).

Com relação às características constatadas em Torres sobre as políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas, na elaboração das políticas são inseridos outros aspectos além da eficiência, tais como questões sociais, políticas e institucionais, desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos. Desse modo, para o desenvolvimento das políticas, o foco para o enfrentamento de alguns problemas recentes se refere à questões administrativas e gerenciais, tal como propõe o modelo da Nova Administração Pública, mas, também inclui questões sociais, políticas e ambientais.

Novamente em contraposição ao modelo da Nova Administração Pública, não existe em Torres uma separação entre as funções de formulação e de implementação das políticas públicas. A formulação das políticas são coordenadas e discutidas com todas as secretarias, abrangendo também a participação da comunidade, e a execução das políticas é de competência da respectiva secretaria, embora trabalhe em parceria com as outras secretarias.

Contudo, o que ficou evidente quanto à formulação e implementação das políticas em Torres é que mesmo com a participação da comunidade nesses processos, 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. Assim, a influência popular em Torres ainda está restrita a questões operacionais, como o modelo da Nova Administração Pública sugere, o que se explica pelo fato de não existir no município uma cultura de participação. Por conseguinte, a população de Torres não é reconhecida como um agente ativo de mudança. Mas, como a prefeitura está procurando criar a 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.

Mesmo assim, outras características relevantes das políticas públicas que emergiram da análise de resultados do município de Torres são opostas ao modelo da Nova Administração Pública. Por exemplo, na formulação das políticas são levadas em consideração tanto o sucesso quanto a qualidade dessas políticas. Sendo assim, a relação entre eficiência e a equidade na política é positiva, devendo oferecer oportunidades de aperfeiçoamento e condições básicas, notadamente na área da saúde, para as pessoas decidirem seus destinos. Ademais, em Torres, todas as políticas 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. Por esse motivo, a expectativa que se tem quando as políticas são formuladas é alcançar resultados valiosos (funcionamentos), oferecendo recursos adequados para habilitar as pessoas a atuar em caminhos valiosos.

Para o alcance desses resultados, as intervenções políticas em Torres são realizadas mediante recursos financeiros, bem como através de meios mais complexos, como a educação, garantias de participação, práticas culturais e esportivas, garantias de condições de vida e mudanças de normas e práticas sociais, sendo reconhecido, portanto, que as políticas públicas devem proporcionar muito mais que renda aos indivíduos, mas sim condições adequadas para que as suas capacitações sejam encontradas e, em consequência, as suas realizações alcançadas. Com isso, as pessoas adquirem autonomia e assumem responsabilidades para decidir seus destinos e exercer papéis de agência e escolha social.

Como reflexo, a eficiência na política pública não está relacionada com aspectos econômicos e monetários, pelo contrário, é pensada em um sentido mais complexo, ou seja ,

no sentido de habilitar as pessoas a se preocuparem com o meio ambiente, oferecer garantias de respeito e dignidade, proporcionar aprendizado e desenvolvimento, o que diz respeito à condições que proporcionam aos cidadãos poder de escolha, autonomia, responsabilidades e oportunidades para alcançarem seus projetos de vida.

Para concluir, as políticas públicas do município de Torres em nível geral incorporam aspectos mais compatíveis com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere a Nova Administração Pública. Em outros termos, a definição das políticas públicas em Torres considera outras dimensões relevantes além da dimensão econômica, integrando também preocupações sociais, políticas, culturais e institucionais.

Assim, a constatação de que as políticas públicas no município de Torres se relacionam mais com a Abordagem da Capacitação pode ser um indicador da transição mencionada com respeito ao modelo de gestão implícito.

#### 4.3 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Para o município de Porto Alegre, a investigação foi realizada a partir de documentos, observações realizadas no local e entrevistas com seis pessoas, realizadas entre janeiro e março de 2006, incluindo o prefeito do município, o secretário municipal de acessibilidade e inclusão social, o secretário municipal de saúde, o secretário municipal de cultura, o secretário municipal de coordenação política e governança local e o Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Rubem Berta e Conselheiro do Orçamento Participativo de Porto Alegre do Eixo Baltazar. Assim como nas análises de Tupandi e Torres, os entrevistados são nomeados de acordo com suas respectivas funções e o Presidente da Associação de Moradores e Conselheiro do Orçamento Participativo é indicado como líder comunitário.

### 4.3.1 Caracterização do município

#### 4.3.1.1 Breve histórico

Porto Alegre é um dos primeiros municípios na formação do Rio Grande do Sul, juntamente com Rio Grande, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha. A colonização local foi iniciada no século XVII com a formação de um povoado às margens da Lagoa do Viamão. Em 26 de março de 1772, um edital eclesiástico dividiu a Freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Viamão em duas, criando-se a Freguesia de São Francisco do Porto dos Casais. A capital da província de São Pedro do Rio Grande do Sul foi criada em 1773. Em 1808, foi elevada à categoria de vila e, em 14 de novembro de 1822, a Vila de Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre passou à categoria de cidade (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2006).

Ao longo da sua história, Porto Alegre desenvolveu características locais singulares através de movimentos sociais e de instrumentos de gestão participativa, tais como um perfil democrático, um significativo estoque de capital social acumulado e um local no qual a cidadania pode ser expressa. Como resultado, tornou-se referência mundial em termos de democracia participativa, tendo como expressão maior dessa participação popular o Orçamento Participativo, implantado em 1989.

Além disso, Porto Alegre, a partir da década de 1990, recebeu reconhecimento nacional pelo seu elevado nível de qualidade de vida, apresentando bons resultados no indicador de desenvolvimento humano municipal nos anos de 1991 e 2000 e ocupa, atualmente, a 1ª posição no ranking das cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes.

Atualmente, a administração pública municipal está implantando um novo sistema de gestão, a Governança Solidária Local, que inclui as instâncias já existentes de gestão participativa, como o Orçamento Participativo, os Conselhos, os Fóruns e Comissões Locais, sendo considerada como uma nova etapa no processo de gestão participativa, que fortalece as comunidades locais na busca do desenvolvimento. Em suma, as propostas da Governança

Solidária Local constituem-se em avanços e mudanças fundamentais para Porto Alegre alcançar um novo patamar em qualidade de vida, desenvolvimento e justiça social (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005).

#### 4.3.1.2 Localização

A cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, localiza-se no leste do estado, sendo limitada ao sul e oeste pelo Lago Guaíba, a leste pelos municípios de Alvorada e Viamão e ao norte pelo rio Gravataí. O município integra o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.

#### 4.3.1.3 Indicadores socioeconômicos

Em 2005, a população de Porto Alegre situava-se em 1.416.735 habitantes. Em 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) do município foi de R\$ mil 14.655.093 e seu PIB per capita atingia um montante de R\$ 10.437. A renda per capita do município de Porto Alegre é inferior a do estado (R\$ 12.071) e superior a do Brasil (R\$ 8.694) (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2006).

Avaliando-se a situação de desenvolvimento humano do município de Porto Alegre, seu IDH apresenta um valor correspondente a 0,865, ocupando a 2ª posição dentre os municípios do estado e a 9ª posição entre os municípios do Brasil. Seu IDH é superior ao da média estadual (0,814). Levando em consideração as sub-dimensões do IDH, as condições de rendimento (0,869) e de longevidade da população (0,775) são os pontos mais fracos do município e as condições educacionais da população de Porto Alegre (0,951) apresentam um patamar mais elevado, ficando acima da média estadual (0,904) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).



Com relação ao perfil educacional<sup>23</sup> da população de Porto Alegre, a taxa de alfabetização é de 96,55% e a escolaridade média é de 8,96 anos de estudo, estando os dois indicadores acima da média estadual (93,35% e 6,42, respectivamente) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

No que tange as condições de saúde da população de Porto Alegre, a esperança de vida ao nascer é de 71,48 anos, menor que a média do estado (72,13). A mortalidade infantil até 1 ano de idade é de 18,06 por 1.000 nascidos vivos, acima do índice estadual (17,00). Para a mortalidade infantil na faixa até cinco anos, o índice aumenta para 18,33 e permanece acima da média do estado (17,27). Por outro lado, o número de médicos residentes por 1.000 habitantes em Porto Alegre é equivalente a 5,93, bem superior à média do estado (1,55) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

#### 4.3.2 Objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Porto Alegre

Sobre a dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” identificou-se apenas no discurso do prefeito (Figura 54) que a administração pública local busca, desde o início da gestão, que Porto Alegre seja referência em qualidade de vida, o que aponta para preocupações voltadas para o desenvolvimento humano da cidade.

CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
Prefeito	Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualidade de vida, desenvolvimento e justiça social.</li> </ul>	-

**Figura 54 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura**

Fonte: Elaborada pela autora.

<sup>23</sup> Análise feita com base nas informações censitárias do ano 2000, extraídas do Atlas de Desenvolvimento Humano.

Outros dados analisados na forma de documentos confirmaram essa preocupação. Conforme o Plano Plurianual do município, os objetivos da prefeitura dizem respeito à qualidade de vida, desenvolvimento econômico e humano e justiça social. Somando-se a isso, o próprio fato do município procurar conectar seus programas e ações ao esforço internacional de atingir as Metas do Milênio em 2015, demonstra a sua preocupação em realizar objetivos que são referentes ao desenvolvimento humano, tais como a erradicação da pobreza e da fome, o atingimento do ensino básico, a promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, a redução da mortalidade infantil, a melhoria da saúde e o combate de doenças (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005).

Ademais, nos discursos de outros respondentes, reportando-se a outras variáveis, foi mencionado que o objetivo do governo municipal é o bem-estar social e o desenvolvimento local sustentável. Por exemplo, o secretário de coordenação política e governança local, referindo-se a outra variável, relatou que a prefeitura tem trabalhado com “uma visão de desenvolvimento sustentável em que o econômico não é a única variável e nem a mais importante”. Sendo assim, todos os programas do governo são organizados em eixos que compreendem o social, o econômico e o ambiental, visando o desenvolvimento sustentável do município.

Nesse sentido, pode-se dizer que a prefeitura de Porto Alegre tem buscado o desenvolvimento do município em um aspecto mais humano e não apenas em termos econômicos.

#### **4.3.3 Modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Porto Alegre**

Nesse item, apresenta-se a análise descritiva-interpretativa individual de Porto Alegre para cada uma das variáveis referentes à dimensão “modelo de gestão”. Dessa forma, a partir das falas dos entrevistados são identificadas as características do modelo de gestão que fundamenta as ações públicas em Porto Alegre.

#### 4.3.3.1 Perspectiva seguida nas ações públicas

Quando abordados a respeito dos valores ou princípios seguidos pela prefeitura de Porto Alegre (Figura 55), tanto o prefeito como o líder comunitário fizeram referência ao novo modelo de gestão na administração pública de Porto Alegre, chamado de Governança Solidária Local.

A Governança Solidária Local é uma nova etapa do processo de gestão participativa, que transcende o Orçamento Participativo do município, pois busca mobilizar forças entre os diversos atores da sociedade (poder público, iniciativa privada e Terceiro Setor) e estimular o protagonismo da sociedade, dentro de um processo de co-gestão governo e sociedade, para promover o desenvolvimento local sustentável. Com esse novo modelo, os atores sociais tornam-se co-responsáveis na resolução de problemas e em iniciativas de melhoria social e desenvolvimento local, participando ativamente dos processos, colaborando e trabalhando juntos, tendo direitos e, ao mesmo tempo, responsabilidades, o que, por conseguinte, fortalece a autonomia e a auto-estima, a confiança, o associativismo, a cooperação, o controle social e o capital social local. Concomitantemente, cria-se uma cultura de contrapartidas, eliminando-se práticas paternalistas. Todas essas propostas da Governança Solidária Local são trabalhadas dentro do conceito de territorialidade da gestão municipal, uma vez que a governança será implantada nas 16 Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o que permite um estreitamento das relações entre a prefeitura e a sociedade, ou seja, uma horizontalização dessas relações (Busatto, 2005a, 2005b, 2005c).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Perspectiva seguida nas ações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança Solidária Local.</li> <li>• Métodos modernos de gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança Solidária Local.</li> </ul>

**Figura 55 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: perspectiva seguida nas ações públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O líder comunitário explicou esse novo sistema de governo:

“A atual administração, tendo constatado que os recursos que ela dispõe não cobrem as necessidades da cidade e que os problemas se avolumam, (...) está tentando criar um mecanismo para trazer dentro da esfera da cidade a parceria entre todos, uma responsabilidade social com a cidade, com o bairro, com a vila. Não é um fórum de serviços aonde as pessoas vão lá demandar serviços. As pessoas vão lá propor idéias, parcerias ou colocações das dificuldades que enfrentam e buscar idéias para solucioná-las. (...) A governança vai se transformar em uma rede (...) onde todos os setores são envolvidos com aquela realidade. O que não se aceita mais hoje em dia é o paternalismo, o dar por dar. Se quer parcerias na construção de soluções. Parceria é a palavra-chave, senão não funciona. E o governo está propondo essa forma de fazer as coisas, onde nem tudo sai dos cofres da prefeitura, nem tudo sai do empresariado, nem tudo sai da comunidade. Se por um lado tem um empresário que banca areia e tijolo para fazer a construção, de outro lado, nós temos uma comunidade que tem pedreiro, carpinteiro, eletricitista desempregados, temos que juntar isso.” (Líder comunitário) (Grifo da autora)

“É co-responsabilidade, todos envolvidos no processo. Por exemplo, veio um cidadão aqui e ofereceu o conhecimento dele no combate às drogas, através da conscientização. Este é um capital social que tem disponível na comunidade e que não está sendo aproveitado. Precisa ser aproveitado nesse sentido. Então, eu acho que é um bom programa, uma boa iniciativa.” (Líder comunitário) (Grifo da autora)

Dessa forma, com esse novo modelo de gestão, parece que as ações públicas do município seguem uma perspectiva política, que valoriza a cidadania no compartilhamento dos processos decisórios, na avaliação de suas demandas, no controle social, dentre outros. Também, nesse novo sistema de governo, a gestão é para o cidadão, pois esse participa, é responsável, faz por si e pelos outros. Além disso, Porto Alegre também segue princípios de equidade e valores sociais, pois o novo modelo está sendo implementado para atender aos desafios do desenvolvimento sustentável, da melhoria da qualidade de vida e da inclusão social.

Por outro lado, juntamente com essas orientações seguidas pela prefeitura identificadas no modelo de Governança Solidária Local, a prefeitura também está incorporando em sua gestão métodos modernos relacionados com princípios de eficiência, avaliação de desempenho, mensuração dos programas por indicadores, visão estratégica, transparência na aplicação de recursos públicos e nos resultados obtidos, definição de objetivos e metas, responsabilidade financeira (Figura 55).

Ainda assim, mesmo preocupando-se com os aspectos técnicos da gestão pública, em suas ações, a prefeitura de Porto Alegre leva em consideração questões mais complexas, como a valorização da democracia e a participação da sociedade nos processos decisórios.

#### 4.3.3.2 Prioridades da gestão

Com respeito à variável “prioridades da gestão” (Figura 56), o prefeito mencionou a promoção da sustentabilidade ambiental através de um planejamento da cidade futura, do seu crescimento e da conscientização da população via educação ambiental; da inclusão social, melhorando serviços de saúde, atendendo as necessidades básicas da população e gerando a auto-sustentabilidade das famílias e a emancipação dos cidadãos; do desenvolvimento e do fortalecimento da economia, incentivando os negócios, o empreendedorismo e atividades com potencial competitivo, tornando Porto Alegre um município competitivo do ponto de vista econômico.

Em documentos pesquisados, observou-se que a modernização da gestão e o aprofundamento dos mecanismos de participação popular, por intermédio da implantação do modelo de Governança Solidária Local, também são tratados como prioridades da gestão (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005). Essa última prioridade também foi citada pelo líder comunitário.

Analisando o discurso do prefeito, como a modernização da gestão do município leva em conta a responsabilidade financeira e a efetividade de despesas e da receita, pode-se relacionar a mesma a questões econômico-financeiras. A implantação do novo modelo de gestão, a Governança Solidária Local, abrange questões institucionais-administrativas, pois transforma a estrutura burocrática em uma estrutura horizontalizada, na qual ocorre a aproximação e a integração dos órgãos governamentais à rede de participação social, modificando-se também as formas de planejamento, direção e controle das ações públicas municipais, que passam a ser realizadas em co-responsabilidade com os atores sociais. Além disso, a Governança Solidária Local, assim como o aprofundamento dos mecanismos de participação popular, priorizam questões sócio-políticas, uma vez que compreende novas relações entre a sociedade e o governo, envolvendo os direitos do cidadão e a sua participação na gestão. O desenvolvimento e o fortalecimento da economia visa o crescimento econômico do município, ou seja, recursos financeiros. Contudo, a prefeitura considera que com o crescimento do município são gerados mais emprego e renda, possibilitando a ampliação das oportunidades de inclusão social das pessoas (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005). Por

fim, a sustentabilidade ambiental considera objetivos de longo prazo, bem como a inclusão social prioriza o cidadão e a garantia da equidade.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Prioridades da gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidade ambiental.</li> <li>• Inclusão social.</li> <li>• Desenvolvimento da economia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança Solidária Local.</li> <li>• Restabelecer a dignidade das pessoas.</li> <li>• Beneficiar e qualificar a população em todos os sentidos.</li> </ul>

**Figura 56 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: prioridades da gestão**

Fonte: Elaborada pela autora.

De outro lado, o líder comunitário enfatizou prioridades como o cidadão, o interesse público e garantias de equidade, pois relatou que tem que ser restabelecida a dignidade das pessoas, o que somente é possível quando as mesmas têm oportunidades disponíveis dentro da sua comunidade, como educação e saúde. A prioridade, portanto, “é beneficiar e qualificar em todos os sentidos a população” (Líder comunitário).

#### 4.3.3.3 Empresas privadas x empresas públicas

A Figura 57 mostra as características identificadas nas respostas do prefeito para a variável “empresas privadas x empresas públicas”. Segundo o respondente, algumas práticas das empresas privadas podem ser adotadas como boas ferramentas para superar problemas da administração pública, principalmente na qualificação da prestação de serviços à comunidade. Em decorrência disso, ele tem usado metas e indicadores de desempenho para avaliação dos programas e da eficácia das ações implementadas. O próprio conceito de responsabilidade social, que baliza o novo modelo de gestão da prefeitura, isto é, a Governança Solidária Local, e o conceito de governança corporativa surgiram primeiramente nas empresas privadas.

Posteriormente, desenvolveu-se o conceito de responsabilidade social dos governos e definiu-se o conceito de governança, adequando-o ao setor público (BUSATTO, 2005b).

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Prefeito</b>
Empresas privadas x empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa práticas das empresas privadas na administração pública: a adoção de metas e indicadores para medir o desempenho dos programas.</li> <li>• O setor público tem atribuições que lhes são próprias.</li> </ul>

**Figura 57 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: empresas privadas x empresas públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Relativamente à incompatibilidade em fazer uso dessas práticas no setor público, o prefeito considerou que não existe essa incompatibilidade desde que elas resultem em uma maior qualificação e valorização do trabalho dos servidores e qualificação dos processos. No entanto, ele chamou a atenção para o fato de que a prefeitura tem atribuições que lhes são próprias, reconhecendo, assim, as peculiaridades da administração pública. Em suas palavras,

“Só o governo pode mobilizar e coordenar ações a partir de uma visão de conjunto e justiça social, voltado para atender as demandas da sociedade, e tem o dever de dar satisfação à opinião pública e agir com transparência. De fato, há estruturas bastante engessadas, mas, trabalhamos com ações integradas para que possamos otimizar a execução de demandas e/ou serviços. Temos uma visão de que é preciso ter um espírito cooperativo, em vez de adotar uma lógica adversarial. As ações têm de ser integradas, sinérgicas, para que alcancemos os melhores resultados. O modelo de gestão da prefeitura de Porto Alegre tem um caráter intersetorial, a articulação entre os diversos setores do governo, de maneira integrada, produtiva, de modo a produzir resultados.” (Prefeito)

Desse modo, embora adote algumas práticas do setor privado em sua administração, o prefeito considera as particularidades entre os setores e não negligencia seus compromissos sociais.

#### 4.3.3.4 Estado x mercado

Sobre o tipo de governo necessário para enfrentar as mudanças ambientais e as crises fiscais (Figura 58), o prefeito argumentou que o governo deve ter uma ação integradora e transversal, que alinhe as iniciativas e respeite as especificidades de cada área do governo, evitando as sobreposições de atividades. Atualmente, a sua administração pratica esse sistema, integrando as diversas secretarias e órgãos da administração municipal.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Estado x mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um governo com ação integradora.</li> <li>• O governo deve ser atuante em todas as áreas, dando atenção especial aos que mais precisam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um governo que tenha contato direto com a realidade em que se vai governar.</li> <li>• Esse governo está buscando as comunidades.</li> <li>• O governo deve ser mais atuante na área da saúde e educação.</li> </ul>

**Figura 58 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: Estado x mercado**

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme documentos pesquisados, esse sistema que a administração pública pratica, que se configura como a Governança Solidária Local, é oposto à concepção de “Estado Mínimo”, ou seja, de redução das suas funções e negligência dos seus compromissos sociais, pois gera uma ampla demanda por respostas estatais, notadamente no campo social, e reforça o controle social sobre o governo. Ao contrário disso, a Governança Solidária Local também não se caracteriza como “Estado Máximo”, burocrático e autoritário, sendo identificado como “Estado Rede”, ou seja, um modelo que ultrapassa a democratização dos recursos públicos do orçamento, que ocorre no Orçamento Participativo de Porto Alegre, para compartilhar com todos os atores sociais os processos decisórios, visando a inclusão social e o desenvolvimento local (BUSATTO, 2005a, 2005b, 2005c).



Para o líder comunitário, um governo necessário é aquele que tenha conhecimento da realidade que administra, o que somente é possível através de um contato com as comunidades e, por isso, o governo deve ser atuante em várias áreas. No seu entendimento, a prefeitura está buscando esse conhecimento da realidade, ou seja, a comunidade e manteve o Orçamento Participativo, que é um dos mecanismos para se aprender sobre essa realidade.

Ainda considerando a variável em questão, o prefeito enfatizou que o governo deve ser atuante em todas as áreas, porém, deve atentar especialmente aos que mais precisam, sendo esse o caminho seguido pela sua administração. Já, o líder comunitário considerou que o governo deve ser mais atuante na questão da educação e saúde, notadamente saúde preventiva e para comunidades mais pobres, não deixando claro se a prefeitura está sendo mais atuante nessas áreas citadas. De acordo com o líder comunitário, se houver uma conscientização das pessoas via educação a respeito do cuidado com o lixo, com a caixa d'água, isso terá reflexos positivos sobre a saúde da população. Levando-se em conta que os programas da prefeitura de Porto Alegre estão alinhados com as Metas do Milênio, as quais abrangem a educação e a saúde, pode-se inferir que a prefeitura está atuando nessas áreas (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005).

#### 4.3.3.5 Sentido de uma boa gestão pública

O sentido de uma boa gestão pública para o prefeito é melhorar a qualidade de vida da população, de modo que ela viva em uma cidade sustentável do ponto de vista ambiental e que tenha oportunidades de trabalho e desenvolvimento econômico. Ainda na opinião do prefeito, uma boa administração também tem que estimular a participação dos cidadãos, habilitando-os a decidir seus próprios destinos e o destino de suas comunidades (Figura 59) Nesse contexto, o prefeito fala que o sentido de uma boa gestão pública está voltado para aspectos mais complexos, como a formação do espírito democrático e público e a participação cidadã.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Sentido de uma boa gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a qualidade de vida do cidadão.</li> <li>• Estimular a participação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência.</li> </ul>

**Figura 59 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: sentido de uma boa gestão pública**

Fonte: Elaborada pela autora.

O líder comunitário enfocou a transparência como o sentido de uma boa gestão pública, principalmente com relação à escassez de recursos para realizar obras necessárias (Figura 59). Segundo o entrevistado, quando se dá essa transparência, a população se torna parceira, participa, se mobiliza e busca outros meios para a resolução de problemas. Assim, a transparência citada pelo líder comunitário está relacionada à questões mais complexas da gestão pública, ou seja, a participação da comunidade.

#### 4.3.3.6 Participação da sociedade civil

Como demonstrado na Figura 60, ambos entrevistados responderam que a população participa do processo de gestão pública através da Governança Solidária Local, já que esse novo modelo de gestão promove uma integração entre o governo e a sociedade local para a solução de problemas, para a busca de recursos, para melhorar a prestação de serviços públicos e para a execução de projetos comuns de melhoria e desenvolvimento local. Esse modelo mantém a gestão participativa, como o Orçamento Participativo, os Conselhos, os Fóruns e as Comissões Locais, mas, também busca compartilhar o processo decisório de governo com a comunidade local. São realizadas, portanto, reuniões mensais em cada uma das regiões do Orçamento Participativo, compostas pelo setor público, iniciativa privada e Terceiro Setor, não somente para democratizar os recursos públicos do orçamento, mas, para identificar problemas, discuti-los e propor soluções.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Participação da sociedade civil	Na gestão pública (Governança Solidária Local).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na gestão pública (Governança Solidária Local).</li> <li>• A população ainda é omissa.</li> <li>• Sugestão: transferir o gabinete do prefeito para cada comunidade.</li> </ul>

**Figura 60 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: participação da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

Segundo o líder comunitário, esse mecanismo de governança é equivalente a um fórum de discussões mais complexo que o Orçamento Participativo. Embora ele julgue que a população ainda é omissa e participa pouco da gestão pública, ele acredita que a Governança Solidária Local vai atingir uma parcela muito maior da sociedade se comparado ao Orçamento Participativo, trazendo para dentro da esfera política a discussão.

Quando abordado sobre sugestões que poderiam ser dadas para incorporar na gestão pública do município, o líder comunitário falou em transferir o gabinete do prefeito para cada comunidade, pois, dessa forma, a administração se daria mais próxima dos problemas dessa comunidade e seria possível identificá-los mais facilmente. De certa maneira, o modelo de Governança Solidária Local busca essa proximidade com a população, na medida em que territorializa a gestão pública, implantando governanças solidárias locais para a identificação dos problemas e adequação dos programas de governo às peculiaridades locais (BUSATTO, 2005c).

Nesse sentido, considera-se que a sociedade civil participa do processo de gestão pública por intermédio do novo modelo de gestão (Governança Solidária Local), embora essa participação ainda seja pequena, como confirma o líder comunitário.

#### 4.3.3.7 Preocupações especiais dessa gestão

Tanto o prefeito como o líder comunitário mencionaram que a prefeitura vem dedicando ações a grupos da sociedade (Figura 61). O prefeito falou que um dos eixos de atuação da prefeitura é governar para quem mais precisa, ou seja, para pessoas desprovidas de oportunidades e recursos. De acordo com o entrevistado, a preocupação com os que mais precisam se justifica porque as estatísticas apontam um crescimento do número de pessoas que vivem em estado de pobreza, as quais não têm renda suficiente, assim como conhecimento para entrar no mercado de trabalho.

Já, o líder comunitário enfatizou que algumas secretarias têm desenvolvido projetos para alguns grupos da sociedade, mas, ainda que chamando a atenção para o fato de que não poderia opinar com segurança, destacou algumas deficiências, principalmente no caso dos idosos e dos adolescentes.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Prefeito	Sociedade Civil
Preocupações especiais dessa gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Governar para quem mais precisa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algumas secretarias estão desenvolvendo projetos para alguns grupos da sociedade.</li> </ul>

**Figura 61 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão modelo de gestão: preocupações especiais dessa gestão**

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme documentos analisados, evidenciou-se que vários programas trabalham com grupos específicos da sociedade, podendo ser citados o Porto da Inclusão para famílias abaixo da linha de pobreza; Porto Alegre da Mulher para mulheres de baixa renda e em situação de risco; Lugar da Criança é na Família e na Escola para crianças e adolescentes; Carinho não tem Idade para idosos; Bem-me-quer para crianças, adolescentes e jovens; Gurizada Cidadã para crianças, adolescentes e jovens (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005). Desse modo, as preocupações relativas a grupos da sociedade identificadas nos discursos do prefeito e do líder comunitário são refletidas na formulação das políticas públicas.

Resumindo, a administração pública de Porto Alegre vem dedicando ações para grupos da sociedade, especialmente para os desprovidos de oportunidades e recursos, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e idosos, ou seja, está considerando as diferenças existentes na população para o melhoramento da sua qualidade de vida. Ademais, de acordo com observações de contexto, a própria criação do Gabinete de acessibilidade e inclusão social por iniciativa do prefeito demonstra a preocupação da prefeitura com a diversidade dos seres humanos.

#### 4.3.3.8 Modelo de gestão em uso

Sobre as limitações do modelo de gestão em uso (Figura 62), o prefeito relatou que o grande desafio está na mudança de conceito, isto é, “passar de uma estrutura verticalizada e com base no critério da autoridade para outra que estimule a formação de lideranças no setor público e com caráter intersetorial” (Prefeito). Em outras palavras, tornar a estrutura do governo horizontalizada, a fim de estreitar as relações entre os diferentes setores (secretarias) e entre o governo e a sociedade e eliminar a autonomia da administração direta do Estado sobre a formulação de políticas públicas e a elaboração de novas técnicas de gestão, compartilhando-as com a sociedade.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Prefeito</b>
Modelo de gestão em uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura verticalizada e com base no critério da autoridade.</li> <li>• Investir na modernização da máquina administrativa.</li> <li>• Estimular a formação de lideranças.</li> <li>• Eliminar a sobreposição de ações.</li> <li>• Valorizar o servidor público.</li> <li>• Tornar a administração mais articulada, flexível e integrada.</li> </ul>

**Figura 62 – Características identificadas na fala do entrevistado para a dimensão modelo de gestão: modelo de gestão em uso**

Fonte: Elaborada pela autora.

Como sugestões a serem inseridas na gestão pública para enfrentar problemas recentes (Figura 62), o prefeito destacou o investimento na modernização da máquina administrativa, redesenhando os processos. De acordo com o prefeito, as áreas da fazenda e da saúde estão passando por esse realinhamento, objetivando tornar a arrecadação e os serviços prestados ao contribuinte mais eficiente. Também, nessa modernização, a prefeitura está incluindo ferramentas gerenciais para ampliar o número de atendimentos, melhorar a distribuição e o controle de medicamentos e o agendamento de consultas e procedimentos. Outras propostas apresentadas pelo prefeito foram estimular a formação de lideranças dentro do setor público, eliminar a sobreposição de ações, unir as secretarias na realização das ações e valorizar o servidor público, visando tornar a administração mais articulada, flexível e integrada.

Assim, de um lado, o prefeito considerou a estrutura verticalizada e a autoridade como empecilhos do modelo de gestão em uso, se referindo ao modelo anterior ao novo modelo de gestão que a prefeitura está implementando, qual seja a Governança Solidária Local. De outro lado, o prefeito sugeriu a modernização administrativa e o uso de ferramentas gerenciais para serem inseridos na gestão pública para o enfrentamento dos problemas recentes. Contudo, essas sugestões dadas pelo prefeito não se baseiam em questões meramente instrumentais, pois se atenta também para questões complexas da gestão pública e da vida política, como as relações entre o Estado e a sociedade e sua participação na gestão e na elaboração de políticas públicas.

#### **4.3.4 Políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Porto Alegre**

Essa seção apresenta a interpretação descritiva das variáveis relativas à dimensão “políticas públicas”, considerando os depoimentos dos secretários e do líder comunitário do município de Porto Alegre. Ressaltam-se, portanto, as características das políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município citado.

#### 4.3.4.1 Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas

A Figura 63 ilustra as características identificadas nas falas dos entrevistados para a variável “preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas”. Segundo o secretário especial de acessibilidade e inclusão social, a principal preocupação envolvida no desenvolvimento das políticas públicas está relacionada com a acessibilidade e inclusão social, com as necessidades e com as reivindicações do segmento, ou seja, das pessoas com deficiência e com dificuldades de mobilidade. Dessa forma, a preocupação é o próprio segmento, ou ainda, as realizações ou bem-estar desses indivíduos portadores de necessidades especiais.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com o segmento: pessoas com deficiência e pessoas com dificuldades de mobilidade.</li> <li>• Atendimento da população: recursos, filas e profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS).</li> <li>• Criar condições objetivas para o desenvolvimento cultural: recuperação dos prédios públicos para que as manifestações culturais possam acontecer; política do livro; construção dos centros culturais na periferia; tornar a cultura um negócio.</li> <li>• Com os que mais precisam.</li> <li>• Envolvimento da comunidade.</li> <li>• Avaliação dos programas através de indicadores.</li> </ul>	-

**Figura 63 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário de saúde, citando os recursos, as filas e os profissionais do SUS, falou no atendimento à população como uma preocupação central no desenvolvimento das políticas.

Para ele, diante das necessidades em relação à saúde, os recursos não são suficientes e, em função disso, a população tem um atendimento razoável, o que poderia ser melhorado se a questão dos recursos fosse solucionada. Além disso, os pacientes passam um longo tempo nas filas esperando por um atendimento ou por uma cirurgia e isso afeta a sua dignidade humana e o seu direito. Conforme o secretário, “quando nós tivermos transformado estas filas de anos em filas de meses, de dias, nós teremos uma fila mais humana” e, conseqüentemente, um atendimento melhor. Os profissionais do SUS são outra preocupação destacada pelo secretário que também reflete na melhoria do atendimento à população. Os profissionais do SUS são oriundos da União, do estado e do município e isso acaba prejudicando o atendimento. Ele acredita que quando o SUS tiver um corpo funcional próprio, o atendimento será melhorado, pois todos terão o mesmo compromisso e as mesmas obrigações e direitos. Assim, de acordo com o discurso do secretário, a preocupação com o atendimento se refere ao bem-estar da população.

No caso da secretaria de cultura, a principal preocupação no desenvolvimento das políticas públicas consiste no desenvolvimento cultural, incluindo a democratização plena da cultura e a efetivação do processo de descentralização cultural. Dentro dessa preocupação enquanto uma política cultural, a secretaria está tratando diferentes questões. Primeiramente, a preocupação está voltada para questões objetivas essenciais, como a recuperação dos prédios públicos para que as manifestações culturais possam acontecer. A outra preocupação envolve a questão da democratização da cultura, ampliando o espectro de leitores e dando aos leitores chances que eles não possuem através da política do livro. Conforme o secretário, a cultura, além do lazer, entretenimento e diversão, é uma forma de conhecimento e de abrangência da realidade e, dentre os instrumentos para o conhecimento, o livro é superior, sendo também um fator de transformação.

Ainda em relação à política pública cultural, existe também a preocupação de efetivar a descentralização cultural ocorrida mediante a construção de centros culturais na periferia que permitam manifestações culturais dos próprios bairros. A última preocupação envolvida no desenvolvimento das políticas refere-se a questões econômicas, pois a secretaria está trabalhando com o conceito de economia da cultura, buscando transformar a cultura em um negócio que se reproduz financeiramente.

Em termos gerais, o secretário de coordenação política e governança local enfatizou algumas preocupações que fazem parte do desenho das políticas públicas. Uma delas são as pessoas que mais precisam, isto é, as que não têm oportunidades e condições financeiras para



alcançar as suas realizações. A segunda preocupação diz respeito ao envolvimento das comunidades na gestão pública, aproveitando uma história participativa existente na cidade, na qual as iniciativas são compartilhadas entre o governo e a sociedade. Outra preocupação destacada pelo secretário se relaciona com a avaliação dos programas através de indicadores de impacto, os quais permitem o acompanhamento da execução dos programas, as dificuldades que eles enfrentam e se eles estão direcionados para os impactos que se pretendem.

Considerando, portanto, os depoimentos dos entrevistados e frisando que não foram identificadas características para a variável em questão na fala do líder comunitário, além da avaliação dos programas através de indicadores e a transformação da cultura em um negócio que poderiam ser associados a questões instrumentais, outros aspectos também foram evidenciados no desenvolvimento das políticas, tais como o bem-estar ou as realizações dos indivíduos (pessoas com necessidades especiais, atendimento à população na área da saúde, pessoas que mais precisam), questões culturais (desenvolvimento cultural e democratização da cultura) e questões políticas (participação da comunidade).

#### 4.3.4.2 Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas

Todos os secretários do município entrevistados falaram em questões que vão além das econômicas como foco no desenvolvimento das políticas públicas para tratar alguns problemas atuais (Figura 64). O secretário especial de acessibilidade e inclusão social mencionou como foco a geração de emprego e renda para pessoas com deficiência e que estão à margem do perfil do mercado de trabalho, ou seja, pessoas desfavorecidas, com nível escolar baixo, com pouca qualificação profissional, com maior vulnerabilidade e necessidade. Esse foco poderia estar mais relacionado com questões econômicas ou com garantias de recursos para esses indivíduos saírem da condição desfavorecida em que se encontram, porém, ele envolve questões muito mais complexas, oferecendo aos mesmos liberdade real de escolha no mercado de trabalho e no alcance de seus projetos de vida.

Em relação à variável em questão, o secretário de saúde disse que a promoção da saúde significa a promoção do bem-estar físico e social da população. Então, “dentro da liberdade nós temos que dar a opção de escolha e essa escolha em questão de saúde, às vezes é muito difícil” (Secretário de saúde), porque envolve também uma mudança de cultura e educação. Segundo o secretário, ainda se tem a cultura de se curar a doença e não de preveni-la, o que se agrava ainda mais nas vilas. Nas vilas sem recursos, onde têm pessoas com dificuldades e carentes, elas não têm melhores condições de saúde porque elas não têm educação e cultura para isso. Essas pessoas que vivem com o lixo e com o cavalo do lado da casa reclamam dos ratos, mas, elas não entendem que o lixo faz mal e que atrai os ratos e as doenças. Além disso, o brasileiro em geral tem o costume de tomar medicamentos, o que também tem que ser modificado. Assim, a promoção da saúde em um sentido amplo passa necessariamente pela educação e pela mudança de cultura.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	Secretários
Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de emprego e renda para pessoas com deficiência e que estão à margem do perfil do mercado de trabalho.</li> <li>• Trabalho de mudança de cultura e educativo para a promoção do bem-estar físico e social na saúde.</li> <li>• Política cultural como meio para a inclusão social e para tratar problemas como a pobreza e a violência.</li> <li>• As políticas/programas consubstanciam três principais eixos: econômico, social e ambiental.</li> </ul>

**Figura 64 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário de cultura observou aspectos culturais como foco no desenvolvimento das políticas para enfrentar alguns problemas atuais. De acordo com o secretário, a política cultural tem sido empregada para a inclusão social. A política cultural antes tinha um componente relacionado ao conhecimento e conscientização geral e ampla dos indivíduos, mas, ela não era tratada enquanto um fator de integração das camadas pobres ou marginalizadas. Contudo, a partir dos anos 90, principalmente em função de um crescimento desordenado das cidades, do aumento da miséria, pobreza e violência ocorridos no país, a

política cultural passou a servir para a inclusão social, afastando, notadamente os mais jovens, da violência, da pobreza e das drogas através de oficinas e do carnaval.

“O carnaval, além de toda a dimensão lúdica e toda essa questão que envolve o imaginário e a poesia popular, sem dúvida nenhuma hoje ele é um fator de inclusão, porque envolve a criança, envolve um código de valor, desenvolve um código moral ou envolve um mundo onde surpreendentemente a delicadeza ocupa, na finese dos mestres-salas e das porta-bandeiras, naquele conjunto de gestos e naquela etiqueta especial que corresponde a uma visão de mundo delicada, que recusa a violência e recusa a brutalidade. Hoje esses fatores são indispensáveis dentro de uma política cultural contemporânea.” (Secretário de cultura).

Por fim, o secretário de coordenação política e governança local relatou que, seguindo uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, todas as políticas/programas são organizadas em torno de três eixos: o econômico, o social e o ambiental. Sendo assim, para alcançar o objetivo da gestão e enfrentar os problemas recentes é necessário focar em questões econômicas, sociais e ambientais, confirmando que o foco não se restringe somente ao primeiro, tal como exposto pelos demais entrevistados.

#### 4.3.4.3 Formulação x implementação das políticas públicas

Para explicar as funções de formulação e implementação das políticas públicas, os secretários se referiram ao Plano Plurianual (PPA) do município (Figura 65). Conforme o secretário especial de acessibilidade e inclusão social, o PPA 2006-2009 apresenta uma diferenciação, pois foi estruturado em torno de 21 programas, os quais integram ações de diferentes secretarias. O secretário de coordenação política e governança local falou que essa diferenciação do PPA 2006-2009 corresponde ao conceito de transversalidade, no qual as políticas públicas não são setoriais, mas, sim transversais, integradas através dos programas. Dessa forma, todas as áreas do governo (secretarias) relacionadas com um determinado tema trabalham juntas através das ações na execução de um programa, sendo que uma secretaria fica responsável por cada programa. Alguns secretários exemplificaram essa forma de trabalho:

“A minha secretaria não teve nenhum programa de governo e sim inserções de ações nos 21 programas de governo. A ação é assim, cada programa tem suas ações e cada ação tem seus responsáveis<sup>24</sup> e muitas ações em outros programas têm a gerência dessa secretaria. Por exemplo, na cidade acessível quase a metade das ações são de responsabilidade<sup>24</sup> dessa secretaria.” (Secretário especial de acessibilidade e inclusão social)

“A gestão é horizontal, pois a saúde trabalha com a limpeza pública, com a educação, com a habitação, com a assistência social, tudo em uma faixa que um completa o outro. Por exemplo, a vila dos papaleiros que queimou, o DEMHAB<sup>25</sup> os colocou numa casa de passagem onde precisa limpeza, precisa segurança, precisa educação, precisa uma creche para as crianças se desenvolverem, precisa de noções de higiene. Não adianta dar saúde se não tem cultura, não adianta dar uma casa e não saber usá-la. Então o trabalho em conjunto é o único que pode trazer algum resultado no futuro.” (Secretário de saúde)

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	
Formulação x implementação das políticas públicas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada programa é de responsabilidade de uma secretaria, mas, as ações que integram esses programas envolvem várias secretarias.</li> <li>• Gestão horizontal.</li> <li>• Os programas não nasceram da cabeça do secretário e também são realizados em ação conjunta.</li> <li>• Conceito de transversalidade: as políticas públicas são integradas através de programas.</li> </ul>

**Figura 65 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: formulação x implementação das políticas públicas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Além do co-relacionamento entre as secretarias na execução dos programas, o secretário de coordenação política e governança local lembrou que os mesmos não são centralizados no governo, tendo uma dimensão no território, ou seja, nas regiões da cidade. No território, há uma instância responsável pela implementação dos programas em parceria com a comunidade. Assim, os programas têm comitê de gerenciamento central (secretarias) e comitê de gestão local (representantes da sociedade e dos órgãos da prefeitura) que os implementam fazendo a adequação para cada área da cidade, “de tal maneira que o mesmo programa terá uma configuração na Restinga e outra configuração no Menino Deus, pois são realidades sociais diferentes e têm necessidades e potencialidades também diferentes”

<sup>24</sup> Se referindo a execução das ações.

<sup>25</sup> Departamento Municipal de Habitação.

(Secretário de coordenação política e governança local). Nesse contexto, tanto as secretarias como as comunidades trabalham juntas na execução dos programas.

Em complemento, o secretário de cultura expôs que a implementação dos programas, além da ação conjunta entre as secretarias, representando a prefeitura, e a comunidade, envolve as empresas privadas.

“As bibliotecas e os centros culturais serão originados através de uma ação conjunta entre a secretaria, representando a prefeitura, a comunidade que está pedindo e os grupos privados. Hoje em Porto Alegre as pessoas estão fundando uma associação de amigos da cultura de Porto Alegre, que é para tentar buscar recursos. Se nota hoje que têm muitos empresários com percepção social, que disponibilizam uma parte de seus lucros para atividades comunitárias e culturais.” (Secretário de cultura).

Sobre a formulação das políticas, documentos analisados evidenciaram que diretrizes do governo e discussões com a sociedade para a identificação de problemas e de demandas determinam a elaboração dos programas (PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005), o que pode ser confirmado pelo discurso do secretário de cultura relatando que os programas não nasceram da sua cabeça:

“Os programas, como os centros culturais, são uma velha exigência dos bairros e da periferia de Porto Alegre. A questão do livro é uma questão universal. A ampliação da rede de bibliotecas para que a população tenha o máximo possível acesso ao livro, é um programa elementar, uma determinação do prefeito.” (Secretário de cultura)

Ademais, em cada secretaria existe um núcleo gestor que formula ações que integram os programas. Dessa maneira, não existe uma separação entre a formulação e a implementação das políticas, pois existe participação dos mesmos órgãos em cada uma dessas funções.

#### 4.3.4.4 Pressão por parte da sociedade civil

Com respeito à variável “pressão por parte da sociedade civil” (Figura 66), o secretário especial de acessibilidade e inclusão social enfatizou que ainda não tem sofrido essa pressão em função de dois motivos. Primeiro porque a secretaria de acessibilidade é uma secretaria nova, sendo criada a partir de janeiro de 2005. Segundo, o próprio secretário vem do segmento das pessoas com deficiência, vem da sociedade civil organizada, foi representante de entidades e de federações por um longo período de tempo, então, as pessoas o conhecem, o respeitam e confiam no seu trabalho e, por isso, não estão pressionando. Ao invés de pressão, as pessoas do segmento fazem propostas e questionamentos, o que são naturais e bem-vindos, uma vez que um dos objetivos da secretaria é trazer a experiência do segmento para atendê-lo. Assim, em decorrência da confiança adquirida ao longo dos anos pelo secretário e da participação natural do segmento através de suas experiências, a secretaria de acessibilidade não tem sofrido pressão por parte da sociedade. Em adição, muitas das propostas sugeridas pelo segmento já estão incluídas no planejamento e outras que não dependem da secretaria, mas, do orçamento da prefeitura são trabalhadas na tentativa de atendê-las.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Pressão por parte da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ainda não tem essa pressão.</li> <li>• Existe muita pressão na área da saúde.</li> <li>• Na área da cultura existe pouca pressão, comparando com outras áreas.</li> <li>• Existia pressão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em relação às demandas.</li> </ul>

**Figura 66 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: pressão por parte da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

Na área da cultura, existe pressão referente às demandas dos cidadãos, mas, essa pressão é pequena se comparada com outras secretarias. As demandas para a secretaria de

cultura abrangem a criação dos centros culturais na periferia, oficinas, eventos culturais descentralizados e carnaval. O secretário de cultura explicou que as demandas principais passam por questões de esgoto, água, saúde, asfalto e educação, o que é compreensível, pois para quem mora na poeira um asfalto tem um grande significado. Devido a isso, em algumas situações nas quais a população está demandando outras questões ele tem que mostrar a importância para uma comunidade de demandas concernentes à cultura, como a criação de bibliotecas, o que é entendido e valorizado pela população.

“Sempre que eu posso falar no Orçamento Participativo, das criações de centros culturais, sobretudo da criação de bibliotecas, mostrando para aqueles que estão lá demandando outras questões a importância da biblioteca, a importância do livro, a importância do saber como alvo que não é apenas algo irredutivelmente pessoal, algo que ninguém pode te tirar, mas sobretudo é no Brasil a principal, não a única, mas a principal forma, o principal mecanismo que têm os pobres de ascensão social: o saber. A gente vê muitas vezes pais humildes, pais quase analfabetos fazendo um esforço extraordinário para que os filhos estudem porque eles sabem exatamente isso. Quer dizer, mal ou bem, a escada social do Brasil passou em primeiro lugar pela educação. Então ao relacionar a questão do livro como uma questão ampla educacional, como ampla pedagógica, é impressionante como as pessoas percebem a importância e dão valor a questão da biblioteca nos seus bairros.” (Secretário de cultura)

O secretário de coordenação política e governança local referindo-se à variável em questão justificou que em Porto Alegre existia uma pressão por parte da sociedade civil em termos de demandas. Através do Orçamento Participativo, as pessoas faziam as suas demandas e reivindicações e os recursos eram canalizados para as suas prioridades definidas. Como a prefeitura passou por um séria crise fiscal nos últimos anos, as demandas, especialmente de 2005, foram parcialmente atendidas. Com o novo modelo de gestão que a prefeitura está implantando, a Governança Solidária Local, o Orçamento Participativo é mantido, mas, por intermédio dele as demandas, além de serem atendidas, passam a fazer parte das políticas ou programas de desenvolvimento. Desse modo, as demandas e a população passam a fazer parte dos processos de formulação e implementação das políticas para o desenvolvimento do município, sem que haja uma pressão por parte da sociedade civil com relação às demandas e aos dois últimos processos.

Por outro lado, o secretário de saúde destacou que existe muita pressão em termos de demandas para essa área, principalmente em referência aos atendimentos. Ele acredita que isso acontece em função da própria Constituição, a qual afirma que a saúde é um dever do Estado e um direito do cidadão. Conforme o secretário, as pressões, se constatadas as

necessidades e levando em consideração um contexto de restrição de recursos, são acatadas pela prefeitura e incluídas nas políticas.

O líder comunitário, quando indagado sobre essa variável, mencionou que a população faz pressões em nível de demandas. Falando especificamente sobre o Bairro Rubem Berta, as demandas são referentes a construção de unidades de saúde, mais equipes para o PSF para trabalhos preventivos, melhor aproveitamento do espaço físico e equipamentos do colégio estadual do bairro, lazer, que é tratado como tão importante quanto o clínico geral no posto de saúde e o professor no colégio, e cursos profissionalizantes. Segundo seu próprio discurso, parece que essas reivindicações não constituem pressões, mas, já fazem parte do processo descrito anteriormente pelo secretário de coordenação política e governança local. Para demonstrar, ele disse que “hoje se está conseguindo uma coisa que é um pouco difícil de conseguir: sentar numa mesa e discutir” e apontou também que “a solução é realizada em parceria”.

Para concluir, não existe pressão por parte das pessoas com deficiência, em função da confiança no secretário especial de acessibilidade e inclusão social e da participação natural do segmento mediante suas experiências; existe pouca pressão com relação às demandas no caso da cultura, comparando-se a outras secretarias; existe muita pressão, também relativas às demandas, na área da saúde. De acordo com a explicação do secretário de coordenação política e governança local, assim como o discurso do líder comunitário, observou-se que tais demandas, no modelo atual de gestão, são naturais, pois fazem parte dos processos de formulação e implementação das políticas públicas, não se configurando como pressões.

#### 4.3.4.5 Participação da sociedade civil

Na Figura 67 são apresentadas as características identificadas nos discursos dos entrevistados para a variável “participação da sociedade civil”. O secretário especial de acessibilidade e inclusão social mencionou que a população, referindo-se ao segmento das pessoas com deficiência, participa da formulação de políticas públicas com propostas que são realizadas mediante a aproximação existente entre a secretaria e o segmento. Essa



aproximação se dá por intermédio de pessoas que trabalham na secretaria e são do segmento, de representantes do segmento e do próprio secretário, que é deficiente físico. Assim, essa proximidade garante uma participação natural do segmento na formulação das políticas.

Na área da saúde, a população também participa da formulação das políticas através da Comissão Municipal de Saúde. No entanto, conforme o secretário de saúde, essa participação ainda se dá em nível de cobrança, pois essa Comissão ainda é muito reivindicadora, embora, seja o papel dela. Mas, a secretaria, por meio dessa Comissão, já está incentivando a sociedade a trabalhar em conjunto, tanto na formulação quanto na implementação das políticas.

Também na cultura, a participação da sociedade na formulação e na implementação das políticas ocorre em nível de reivindicações feitas no Orçamento Participativo. Contudo, o secretário diferenciou que no novo modelo de gestão, a Governança Solidária Local, essas demandas da comunidade em relação às suas necessidades culturais feitas no Orçamento Participativo passam a determinar a elaboração das políticas. Além disso, nas reuniões do Orçamento Participativo, se discute como os problemas serão resolvidos, ocorrendo a participação de diferentes atores sociais também na implementação das políticas.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Através do contato direto com o segmento.</li> <li>• Na Comissão Municipal de Saúde, mas ainda em um nível de reivindicação.</li> <li>• Através do Orçamento Participativo.</li> <li>• Através da Governança Solidária Local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Através da Governança Solidária Local.</li> </ul>

**Figura 67 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: participação da sociedade civil**

Fonte: Elaborada pela autora.

Igualmente como relatado com respeito à gestão pública, o líder comunitário falou que a população participa dos processos de formulação e implementação das políticas públicas por meio da Governança Solidária Local. De acordo com o líder, o Orçamento Participativo foi

uma das ferramentas de participação da sociedade que atingiu uma percentagem pequena da população. Com o mecanismo de Governança Solidária Local, o Orçamento Participativo está sendo qualificado e vai atingir uma parcela maior da população, fazendo com que as pessoas não somente democratizem recursos, mas, identifiquem problemas e demandas e apresentem soluções que farão parte das políticas (formulação e implementação).

Corroborando o exposto pelos respondentes, o secretário de coordenação política e governança local também disse que a população de Porto Alegre participa dos processos de decisão do setor público referentes à formulação e implementação das políticas públicas. Em sua resposta sobre a variável em questão ele qualificou que existe um histórico na cidade pelos movimentos sociais, o que gerou um alto grau de participação da comunidade, embora com algumas insuficiências. Em função disso, a Governança Solidária Local está apenas criando condições para que os atores sociais se articulem, isto é, para que a população formule, planeje as soluções e a execução das políticas em parceria com o governo.

“Porto Alegre tem um capital social bastante elevado, o que nós queremos agora é mobilizá-lo num patamar superior que vai realmente estimular muito o participacionismo, o associativismo, o empreendedorismo das comunidades, porque elas vão ser chamadas para isso. Elas estão dentro de um poder público que agora é simulador disso, fomentador disso, liberador dessas energias. Quer dizer, eu acho que nós vamos avançar para um novo estágio democrático, mais democracia, mais participação, agora dentro de um desenho de desenvolvimento.” (Secretário de coordenação política e governança local) (Grifo da autora)

Considera-se portanto que a população de Porto Alegre participa satisfatoriamente dos processos de formulação e implementação das políticas públicas, principalmente através da Governança Solidária Local e, dentro dessa, do Orçamento Participativo. Desse modo, de acordo com as respostas dos entrevistados, parece não existir uma autonomia da prefeitura sobre a formulação das políticas e nem um controle da participação popular, pois a própria arquitetura da Governança Solidária Local envolve e estimula a participação e o protagonismo da população.

#### 4.3.4.6 Resultados esperados quando da formulação das políticas

Os dados relativos a essa variável estão demonstrados na Figura 68. Para o secretário especial de acessibilidade e inclusão social, o resultado esperado quando da formulação das políticas é a plenitude da cidadania, o que abrange levar à prática a Lei n. 5.296/04 que trata da política nacional da pessoa com deficiência, regulamentando a acessibilidade no transporte e nas obras arquitetônicas e urbanísticas da cidade, bem como buscar a inclusão social do segmento, pois as pessoas com deficiência não são passivas, pelo contrário, desejam atuar e participar na forma de integrantes da sociedade e não de “espectadoras” e, da mesma maneira que os outros cidadãos, elas precisam ir ao teatro, a um jogo de futebol, passear no parque e atuar no mercado de trabalho.

Na saúde, o que se espera é a constituição de um sistema informatizado, com estatísticas epidemiológicas, visando a melhoria do atendimento e a prevenção. Com esse sistema é possível identificar se uma região necessita de um ambulatório, suprir a farmácia com os medicamentos que a população realmente precisa e fazer as compras de medicamentos mais facilmente.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	<b>Secretários</b>
Resultados esperados quando da formulação das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acessibilidade e inclusão social: plenitude da cidadania.</li> <li>• Constituir um sistema informatizado de saúde, com dados epidemiológicos.</li> <li>• Enriquecimento das pessoas, da sua visão; conhecimento; emoção.</li> <li>• Impacto positivo nos indicadores sociais da cidade.</li> <li>• Impacto sobre o redesenho da gestão pública.</li> <li>• Nova relação entre governo e sociedade.</li> </ul>

**Figura 68 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: resultados esperados quando da formulação das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Para o secretário de cultura, a expectativa quando da formulação das políticas é o enriquecimento das pessoas e da sua visão de mundo, uma vez que a ação da cultura tem

ajudado as pessoas a tomar consciência de si, a tomar consciência da realidade e a mudar para melhor. Conforme o secretário, a cultura tem dois tipos de efeitos, um a longo prazo que é o conhecimento e outro a curtíssimo prazo que é a emoção, sendo ambos resultados que se busca alcançar quando se formula as políticas. O secretário exemplificou esses dois efeitos/resultados através do carnaval:

“O carnaval por exemplo, tem efeitos não só para os participantes das escolas de samba mas também para o público que está assistindo. O carnaval não é conhecimento propriamente dito, mas é um tipo de atividade lúdica que mexe com as pessoas, que torna, naquele momento, a vida das pessoas melhor. Todas as pessoas têm o direito de ter essas experiências emocionais e intelectuais, quanto maior tempo possível melhor. Deve-se ter consideração por aqueles que por razões educacionais, por razões financeiras não tenham tido acesso a essas paixões transformadas em sentimentos, transformadas em emoções e transformada em alguma forma específica de conhecimento do homem e do mundo.” (Secretário de cultura)

Por fim, o secretário de coordenação política e governança local destacou três principais resultados esperados quando se formulam as políticas. O primeiro deles é o impacto positivo nos indicadores sociais, tais como desenvolvimento, redução da desigualdade, diminuição dos índices de pobreza, já que o modelo de gestão da Governança Solidária Local está vinculado aos cumprimentos das metas do milênio da ONU para 2015. Outro resultado é o impacto no redesenho da gestão pública, adequando a estrutura pública a uma nova sociedade cada vez mais democratizada, bem informada, mais exigente, organizada em rede. Segundo o secretário, é o ajustamento da arquitetura pública a um novo momento histórico. O terceiro resultado é o estabelecimento de uma nova relação com a sociedade, cujo paradigma é o da co-gestão e da co-responsabilidade, no qual:

“(…) o governo e a sociedade governam juntos efetivamente, não decidindo juntos numa assembleia, mas, governando, trabalhando juntos, realizando juntos, construindo juntos, definindo a política pública em todos os seus estágios, desde as suas concepções, as definições, a execução, a avaliação, dentro de todos os estágios da política pública.” (Secretário de coordenação política e governança local).

Analisando os depoimentos dos secretários a respeito da variável “resultados esperados quando da formulação das políticas”, no caso da secretaria especial de acessibilidade e inclusão social, alcançar a plenitude da cidadania significa oferecer ao segmento das pessoas com deficiência as condições adequadas para que elas possam moldar

seus destinos, participar na vida da comunidade e de atividades econômicas, culturais e de lazer, buscando, assim, seus projetos de vida. Na saúde, a concretização do sistema informatizado se refere à garantia de melhoria no atendimento e de prevenção de doenças para que as pessoas encontrem sua capacitação de ser saudável e, como resultado, seus objetivos.

O enriquecimento e o conhecimento adquirido pelas pessoas através da cultura são concernentes a uma questão ampla educacional e pedagógica, que as habilita a buscar seus objetivos em um caminho próprio. Juntamente com a emoção, que permite que as pessoas tenham experiências aprazíveis, o enriquecimento e o conhecimento destacados pelo secretário de cultura também são oportunidades relevantes para que as pessoas encontrem as suas realizações. Finalmente, o secretário de coordenação política e governança local enfocou o novo modelo de gestão como um meio para que a capacitação de participação real na política seja encontrada e, em conseqüência, as realizações dos indivíduos. O secretário também destacou diretamente alguns funcionamentos valiosos quando falou do impacto positivo sobre os indicadores sociais, pois para que esses sejam melhorados é necessário que ocorra uma melhoria efetiva nas condições de vida das pessoas, ou seja, no seu bem-estar.

Nesse contexto, compreende-se que os resultados salientados pelos secretários são relacionados a resultados complexos (valiosos), no sentido de oferecer oportunidades para os indivíduos alcançarem suas realizações (funcionamentos).

#### 4.3.4.7 Sentido da eficiência de uma política

De acordo com a Figura 69, evidenciou-se nos discursos dos entrevistados que o sentido da eficiência de uma política é pensado em termos complexos e não em relação a aspectos econômicos e monetários. Com relação à variável em questão, o secretário especial de acessibilidade e inclusão social explicou que hoje existe uma grande discussão com respeito aos espaços culturais dos prédios históricos de qualquer cidade do Brasil quanto a acessibilidade. No entanto, essa discussão não pode se limitar se a entrada dos deficientes será pela porta da frente ou do lado, mas, deve envolver a questão da ampliação da liberdade das pessoas com deficiência para que elas possam viver uma vida valiosa. Em outras palavras, a

acessibilidade implica uma complexidade, a qual tem que ser pensada quando se fala em eficiência de uma política para o segmento.

Quando indagado sobre essa variável, o secretário de saúde falou que o programa de saúde é um programa universal, não diferenciando as pessoas, pois todos têm direitos, sendo, por isso, um programa altamente humano. Nesse sentido, a eficiência na política está associada a esse direito, ou seja, em garantir as pessoas as condições básicas para que elas tenham a capacitação de ser saudável. Por outro lado, ele ressaltou que existe uma limitação econômica, em função da qual deve-se ter a sensibilidade de mesmo com poucos recursos fazer o máximo, isto é, garantir essa capacitação para que as pessoas possam atingir seu bem-estar.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Sentido da eficiência de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No sentido da complexidade da acessibilidade.</li> <li>• No sentido de oferecer à população a capacitação saúde.</li> <li>• No sentido que os objetivos foram cumpridos.</li> <li>• Fazer mais com o mesmo recurso público.</li> </ul>	-

**Figura 69 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sentido da eficiência de uma política**

Fonte: Elaborada pela autora.

Na cultura, o sentido da eficiência de uma política foi associado ao cumprimento dos objetivos. Para tanto, o secretário mencionou que existem medidas objetivas da ação cultural, como a construção de um centro cultural em determinado local, o qual terá um determinado número de espetáculos ou produções culturais e de público. Mas, também existem medidas subjetivas, como por exemplo o acesso à cultura que as pessoas passam a ter com a construção daquele centro e a cultura enquanto uma oportunidade de desenvolvimento das pessoas. Sendo assim, a cultura oferece opções para que os indivíduos realizem as coisas que consideram valiosas, sendo esse o sentido da eficiência da política cultural.

O secretário de coordenação política e governança local descreveu que eficiência é fazer mais com o mesmo recurso público, mas, não no sentido de gerar resultados quantitativos e sim resultados muito mais relevantes, como a vinculação da sociedade à gestão pública, agregando o capital social para que se alcance a eficiência. Em outros termos, oferecer condições que proporcionam aos cidadãos poder de escolha, autonomia e responsabilidades para exercer papéis de agência e escolha social.

Vale a pena enfatizar que o líder comunitário não quis opinar sobre essa variável, alegando que considera muito cedo para dar uma resposta quanto ao sentido da eficiência de uma política, já que considera que as ações da prefeitura ainda estão em um processo.

#### 4.3.4.8 Público alvo das políticas

Em referência à visão da prefeitura a respeito do público alvo das políticas, todos os secretários apontaram esse público como agentes ativos de mudança, que participam de ações políticas, econômicas e sociais (Figura 70). Para o secretário especial de acessibilidade e inclusão social, referindo-se ao segmento das pessoas com deficiência, a população não é passiva, pelo contrário, são agentes ativos, que participam na vida da comunidade, de atividades econômicas, culturais e de lazer e na elaboração das políticas públicas. Além disso, nos últimos vinte anos houve uma participação ativa desse segmento, instrumentando a criação da política para as pessoas com deficiência. No caso de Porto Alegre, na última década, as pessoas com deficiência já estavam organizadas e representadas pelo Fórum das Pessoas Portadoras de Deficiência.

Na saúde, a sociedade participa de alguma forma das ações políticas, mas, ainda em um nível de reivindicações. Igualmente, na cultura a população é participativa, fazendo suas reivindicações através do Orçamento Participativo. Entretanto, como referido anteriormente e reconhecido pelos secretários de saúde e de cultura, por meio da Governança Solidária Local, essas demandas passam a fazer parte dos processos de formulação e implementação das políticas para o desenvolvimento do município, nos quais a população trabalha conjuntamente, sendo, dessa forma, uma população ativa.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Público alvo das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As pessoas com deficiência não são vistas como passivas, pelo contrário, são agentes ativos.</li> <li>• A população é participativa, embora ainda em um nível de reivindicação.</li> <li>• O cidadão é ativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parceiro da cidade, responsável pela cidade e que participa das decisões da cidade.</li> </ul>

**Figura 70 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: público alvo das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Quando abordado sobre a variável “público alvo das políticas”, o secretário de coordenação política e governança local justificou que em Porto Alegre já existia uma população ativa. Porém, a gestão atual entende que a reivindicação de uma demanda, como ocorria no Orçamento Participativo, não é a expressão maior da cidadania. Segundo o secretário, o Orçamento Participativo é uma instância fundamental e teve um papel decisivo, mas, estimulou a cultura do reivindicacionismo, a qual vê o cidadão como detentor de plenos direitos e o Estado como detentor de plenas responsabilidades. Com a Governança Solidária Local, a população pode exercer sua cidadania plena, a qual inclui, além da reivindicação, atitude, discussão, protagonismo nas ações e nos projetos, co-responsabilidade e capacidade de assumir cada vez mais o comando de seu próprio destino. Desse modo, a visão que se tem da população é que ela é um agente ativo de mudança, que pode fazer suas reivindicações e demandas através do Orçamento Participativo, mas, que fundamentalmente se articula, se mobiliza e trabalha em co-responsabilidade com o governo em todos os estágios da política pública.

“Nós estamos indo agora para uma etapa que continua o orçamento participativo, a busca dos recursos do orçamento para aplicar na melhoria das comunidades. Mas, que inclui a cultura do protagonismo das comunidades, do empreendedorismo. Fazer as comunidades sujeitas ao seu próprio desenvolvimento não ficando na dependência apenas de recursos governamentais, mas sendo capazes de articular e mobilizar os seus próprios recursos comunitários como uma poderosa ferramenta de desenvolvimento.” (Secretário de coordenação política e governança local)

“Na medida em que você vai favorecendo, estimulando e criando um ambiente para que as comunidades assumam o protagonismo, ou seja, a liderança do seu projeto de desenvolvimento, você vai reduzindo a dependência dessa comunidade em relação



ao Estado e ela vai começando a descobrir que ela tem forças. (...) Quer dizer, o ideal disso é um novo desenho de sociedade, na qual essa imensa máquina estatal, ela começa a perder razão de ser e a comunidade articulada, associada e organizada ela vai ela mesma criando e desenhando seu futuro.” (Secretário de coordenação política e governança local)

Com respeito à definição da sociedade enquanto cidadão (Figura 70), o líder comunitário considerou um cidadão como parceiro da cidade, influenciando o mundo e ajudando uns aos outros, que se sente responsável pela cidade e, em consequência, quer participar das decisões dessa cidade, apresentar as suas opiniões e procurar fazer com que elas sejam respeitadas. Na sua opinião, a prefeitura está vendo o cidadão do município da forma como descreveu, ou seja, um cidadão ativo, que participa das ações políticas, econômicas e sociais.

#### 4.3.4.9 Sucesso x justiça da política

Sobre a variável “sucesso x justiça da política” (Figura 71), foi identificado somente no discurso do secretário especial de acessibilidade e inclusão social que o mais importante é a qualidade da política, ou seja, garantir os direitos e até mesmo os deveres das pessoas com deficiência, sua acessibilidade e inclusão social, o que envolve questões políticas, legais, econômicas e sociais. Segundo o secretário, “para implantar a necessidade de acessibilidade, deve-se trabalhar com toda uma construção que não está ligada simplesmente ao rebaixo do meio fio”. Em outros termos, na formulação das políticas o mais importante é ampliar as liberdades efetivas das pessoas com deficiência.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS
	Secretários
Sucesso x justiça da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>O que importa é a qualidade da política.</li> </ul>

**Figura 71 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: sucesso x justiça da política**

Fonte: Elaborada pela autora.

#### 4.3.4.10 Qualidades ou características intrínsecas de uma política

O secretário especial de acessibilidade e inclusão social considerou que uma política pública deve oferecer os meios para atender uma determinada necessidade de um segmento (Figura 72). Especificamente em relação às políticas públicas para as pessoas com deficiência, elas devem propiciar à população a acessibilidade e a inclusão social em um sentido amplo, o que inclui recursos financeiros; o rebaixo do meio fio; a construção de obras arquitetônicas e urbanísticas adequadas para o segmento; o acesso ao transporte; escolhas e oportunidades; garantias de direitos e deveres; desenvolvimento pessoal, social, educacional; lazer (interação em atividades recreacionais); o fortalecimento dos movimentos associativos (sustentar a associação humana); direitos de participação política (direitos efetivos de participação, deliberação, poder e influência); o reconhecimento e a valorização dos portadores de necessidades especiais (dignidade, confiança e auto respeito); a valorização das diversidades e a eliminação do preconceito (sustentar bases sociais de auto-respeito e não-humilhação). Ou seja, condições materiais, legais, econômicas, políticas e sociais para que as pessoas com deficiência possam viver uma vida valiosa.

Na área da saúde, as políticas devem dar condições de saúde nos mais variados aspectos, como saúde física, mental, bem-estar social (Figura 72). Desse modo, uma política de saúde não oferece apenas os medicamentos e um atendimento adequado, mas, também educação, prevenção, mudança de cultura, um plano habitacional, um plano de emprego, escolhas nas questões de reprodução social.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Qualidades ou características intrínsecas de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferecer meios para atender uma determinada necessidade: acessibilidade e inclusão social em um sentido amplo.</li> <li>• Dar condições de saúde nos mais variados aspectos.</li> <li>• Inclusão e acesso, oportunidades, desenvolvimento.</li> <li>• Aproximar o governo e a comunidade, oferecendo direitos de participação.</li> <li>• Nova cultura política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades em todos os sentidos.</li> </ul>

**Figura 72 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: qualidade ou características intrínsecas das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

O secretário de cultura relatou para a variável em questão que as políticas devem oferecer aos indivíduos os seguintes elementos: inclusão e acesso, pois devem privilegiar os que mais precisam; oportunidades; desenvolvimento, enriquecimento e conhecimento; emoção; conscientização ampla dos indivíduos; abrangência da realidade, redução da violência (Figura 72).

Para o secretário de coordenação política e governança local, a política pública deve aproximar o governo e a comunidade, cujo governo passa a ser um parceiro da comunidade, uma extensão da própria comunidade (Figura 72). Em adição, a política pública deve oferecer uma nova cultura política, ou seja,

“(…) uma cultura política solidária, de solidariedade, de cooperação, de articulação das comunidades, de soma das forças, de promoção do empreendedorismo, de respeito as diferenças, uma cultura política menos adversarial e menos autoritária. Uma cultura política mais democrática, capaz de respeitar o outro, voltada efetivamente para o desenvolvimento da própria comunidade e para a melhoria de vida e das relações de convivência da própria comunidade, objetivando combater a violência e a desigualdade.” (Secretário de coordenação política e governança local)

De acordo com esse discurso do secretário, podem ser identificadas as seguintes características intrínsecas de uma política pública: desenvolvimento da comunidade; auto-

estima, orgulho e autoconfiança; relações sociais enriquecidas; inclusão e acesso; diálogo e envolvimento; sustentar bases sociais de auto-respeito e não-humilhação; direitos efetivos de participação, deliberação, poder e influência; redução da violência; sustentar a associação humana; interação social.

O líder comunitário citou que a política deve propiciar oportunidades em todos os sentidos, como por exemplo emprego, saúde, alimentação, renda, auto-estima e educação (Figura 72). O entrevistado salientou que a educação deve ser a característica proeminente de uma política pública, justificando que

“A educação faz com que as pessoas melhorem o nível de vida, tomem conhecimento, tomem compreensão do que ele pode reivindicar melhor. Com a educação, as pessoas conseguem obter uma profissão no futuro e obter melhores salários. A educação ajuda em todas as outras políticas, pois uma pessoa que ganha um bom salário não precisa de um posto de saúde, ela tem um plano de saúde. Portanto, educação gera sabedoria, inteligência, cultura e dá o melhor tratamento para as pessoas.” (Líder comunitário)

Em suma, tanto os secretários como o líder comunitário entendem que as políticas públicas devem proporcionar à sociedade civil “*inputs*” mais complexos além de recursos financeiros.

#### 4.3.4.11 Realização das intervenções políticas

Conforme a Figura 73 ilustra, as intervenções políticas destacadas pelos secretários e pelo líder comunitário seguem as características intrínsecas das políticas públicas descritas no item anterior, sendo realizadas através de recursos financeiros e por meio de instrumentos mais complexos, tais como práticas sociais e culturais, participação política, condições de saúde, prevenção, educação, instituições sociais.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Realização das intervenções políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Condições adequadas para o atendimento de mulheres grávidas com deficiência.</li> <li>• Geração de emprego e renda.</li> <li>• Prevenção no agravamento das deficiências.</li> <li>• Doação de cadeiras de rodas.</li> <li>• Reabilitação física e social.</li> <li>• Subsídios para o atendimento das pessoas com deficiência.</li> <li>• Participação política.</li> <li>• Práticas sociais e culturais.</li> <li>• Condições de saúde.</li> <li>• PSF: prevenção.</li> <li>• Programa Habitacional.</li> <li>• Programa de Planejamento Familiar.</li> <li>• Programa de Fertilidade.</li> <li>• Educação (creches).</li> <li>• Programas de apoio psiquiátrico, físico e social.</li> <li>• Criação dos centros culturais, da biblioteca, oficinas e carnaval, eventos culturais: questão ampla educacional e pedagógica.</li> <li>• Instituições sociais: Governança Solidária Local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança Solidária Local.</li> </ul>

**Figura 73 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: realização das intervenções políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

Na secretaria especial de acessibilidade e inclusão social existem intervenções políticas realizadas através de recursos financeiros, podendo-se citar os subsídios para as entidades que trabalham com pessoas com deficiência. Por outro lado, além desses instrumentos, outros programas usam métodos mais complexos. Por exemplo, o programa de geração de emprego e renda, além de garantir o sustento das pessoas com deficiência, também trabalha a auto-estima dessas pessoas, o reconhecimento e a valorização das suas habilidades,

a eliminação do preconceito e a sua integração social. Outro exemplo é o Programa Porto Alegre da Mulher, que oferece as condições adequadas para o atendimento das mulheres grávidas com deficiência – equipamentos específicos para atender uma cadeirante, instalações e um local adequado para a realização dos exames –, ou seja, proporciona as mesmas oportunidades que outras mulheres gestantes têm. As ações relacionadas à prevenção no agravo das deficiências abrangem a reabilitação física, a doação de cadeiras de rodas, mas, também a reabilitação social dos portadores de necessidades especiais. Ademais, para a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência são necessários a construção de obras públicas e o acesso ao transporte adequados ao segmento, mas, também são essenciais garantias de participação política e práticas sociais e culturais, que são intervenções também realizadas.

Na saúde pública, para que as pessoas tenham as condições adequadas nessa área, recursos como medicamentos, prevenção, atendimento adequado, escolhas e oportunidades, educação e mudança de cultura estão presentes. O secretário da saúde citou programas como o PSF, o Programa Habitacional, o Programa de Planejamento Familiar, o Programa de Fertilidade e Programas de apoio psiquiátrico, físico e social que incluem essas intervenções. Na cultura, além da construção de centros culturais e da biblioteca, utilizam-se métodos como as oficinas, o carnaval e os eventos culturais, os quais trabalham com a questão ampla educacional e pedagógica, com exceção do carnaval, que tem uma estrutura lúdica e trabalha com as emoções e os sentimentos das pessoas, o que também é um recurso básico para os indivíduos atuarem em caminhos valiosos.

Por fim, o secretário de coordenação política e governança local e o líder comunitário mencionaram que algumas intervenções políticas realizadas por meio da Governança Solidária Local consideram questões como garantias de participação política, práticas sociais e proteção de instituições sociais para as pessoas se engajarem em formas de interação social.

#### 4.3.4.12 Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas

A respeito dos aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas (Figura 74), o secretário especial de acessibilidade e inclusão social chamou a atenção para dois aspectos, instrumentais e qualitativos, embora salientando que o executivo “considera tudo” e que seria difícil dizer o que ele não considera. Primeiro, a sociedade tem que participar, se responsabilizar, buscar soluções, tem que quebrar paradigmas, pois participação não é sinônimo de embate, de dizer somente quais são as prioridades. Segundo, a falta de recursos, que acaba prejudicando todas as áreas e, por isso, o sistema de gestão tem que se tornar mais ágil, enxugando e desburocratizando a máquina pública.

VARIÁVEL	CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	
	Secretários	Sociedade Civil
Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação da sociedade.</li> <li>• Recursos.</li> <li>• Concurso específico.</li> <li>• Conscientização da população.</li> <li>• Diminuir filas.</li> <li>• Ouvir profissionais e empresários que apresentem alternativas econômicas e urbanísticas para a cidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupação com a periferia.</li> </ul>

**Figura 74 – Características identificadas nas falas dos entrevistados para a dimensão políticas públicas: aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas**

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com dados levantados através das entrevistas, documentos e observação, os dois aspectos citados pelo secretário já estão sendo considerados atualmente, ficando a percepção de que ele estava se referindo: (a) ao tipo de participação da sociedade que ocorria no Orçamento Participativo e que o modelo atual (a Governança Solidária Local) está transformando e justamente propõe essa co-responsabilidade da comunidade, (b) ao modelo de gestão anterior, pois o novo modelo de gestão (Governança Solidária Local) também procura mudar esse sistema administrativo, o tornando mais moderno, flexível, integrado,

articulado, mais eficiente na arrecadação e que busca parcerias com o setor privado e o Terceiro Setor para solucionar os problemas de escassez de recursos.

O secretário de saúde falou que poderia ser feito um concurso para determinadas especialidades, pois a maioria dos médicos fez uma boa especialidade, mas, trabalham com clínica ou pediatria. Com esse concurso ele objetiva a satisfação dos funcionários. Outro aspecto enfatizado pelo secretário é a conscientização da população com relação à limitação dos recursos para oferecer os serviços de saúde. Uma diminuição da espera (filas) por atendimento também foi citado pelo secretário como um aspecto a ser considerado. Avaliando se esses aspectos são instrumentais ou qualitativos, infere-se que a satisfação dos funcionários implica em um melhor atendimento da população e a redução das filas envolve a questão da humanização do atendimento, sendo, portanto, aspectos qualitativos. Já, a conscientização da população é voltada para aspectos instrumentais. Ressalta-se que todos esses aspectos já foram descritos pelo secretário como preocupações no desenvolvimento das políticas, sendo, dessa forma, preocupações consideradas continuamente.

Para o secretário de cultura, a prefeitura deveria ouvir profissionais, economistas e arquitetos, bem como empresários, que apresentem alternativas econômicas e urbanísticas para a cidade. Segundo o respondente, a elaboração das políticas passa pela instância de ouvir a sociedade e é o que a atual gestão está procurando fazer, mantendo o Orçamento Participativo e com a implantação da Governança Solidária Local. No entanto, as soluções para as referidas questões não podem ser encontradas na opinião empírica. Considera-se que esse aspecto que o secretário apontou é qualitativo, pois agrega atores sociais ao processo de formulação de políticas. Contudo, evidencia-se que a Governança Solidária Local já trabalha com a participação do setor privado, mas, não de profissionais de algumas áreas.

Ainda com relação à variável em questão, o líder comunitário disse que existe pouca preocupação com a periferia, que é onde estão os grandes problemas. Nesse sentido, a prefeitura deveria ter uma proximidade maior com a periferia e com os líderes comunitários da cidade para a elaboração das políticas.



#### 4.3.5 Identificação do modelo para as ações estatais em Porto Alegre

Conforme os resultados que emergiram da análise das entrevistas, dos documentos e da observação no local sobre o modelo de gestão que fundamenta as ações públicas em Porto Alegre, conclui-se que o município segue um modelo de governança voltado para a eficiência e para a equidade governamental, o qual corresponde à Abordagem da Capacitação.

Embora o novo modelo de gestão que a prefeitura de Porto Alegre está implementando, a Governança Solidária Local, tenha algumas características do modelo da Nova Administração Pública, como a modernização administrativa, a qual se relaciona com princípios de eficiência, avaliação de desempenho, mensuração dos programas por indicadores, visão estratégica, transparência, definição de objetivos e metas e responsabilidade financeira, ficou evidente que nesse modelo a complexidade da gestão pública é levada em consideração, notadamente com relação à formação de um espírito democrático e público e da participação cidadã. Assim, as ações públicas em Porto Alegre integram aspectos técnicos com outros valores sociais subjacentes, tornando o seu modelo de gestão mais compatível com a Abordagem da Capacitação.

A administração pública de Porto Alegre também adota algumas práticas das empresas privadas como ferramentas para superar os problemas da administração pública, como ocorria na Nova Administração Pública, mas, reconhece claramente que a prefeitura tem atribuições próprias e que não pode descuidar de seus compromissos sociais. Dessa forma, o novo modelo de gestão da prefeitura é contrário ao Estado Mínimo, pois suas funções não são eliminadas e nem os seus compromissos sociais são negligenciados. Pelo contrário, a prefeitura tem atuado em várias áreas, atentando para os que mais precisam e para a educação e saúde, como sugere a Abordagem da Capacitação.

Outras características observadas em Porto Alegre com respeito ao modelo de gestão contribuíram para relacioná-las com a Abordagem da Capacitação. 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. Além disso, a prefeitura procura conectar seus programas e ações ao esforço internacional de atingir as Metas do Milênio e também estrutura os programas de governo em

eixos em que o econômico não é tratado como a única variável e nem é a mais relevante, pois envolve também o social e o ambiental.

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. Sendo assim, uma boa gestão pública em Porto Alegre não está relacionada à eficiência, mas, à aspectos mais complexos, tais como a formação do espírito democrático e público e a participação cidadã.

Somando-se a isso, a sociedade civil de Porto Alegre participa do processo de gestão pública e da elaboração de novas técnicas de gestão por intermédio da Governança Solidária Local, identificando problemas, discutindo e propondo soluções. Apesar dessa participação ser pequena, segundo os entrevistados, Porto Alegre apresenta um histórico de movimentos sociais e de democracia participativa, ou seja, de agência dos indivíduos, característica-chave da Abordagem da Capacitação.

Outra característica do modelo de gestão de Porto Alegre relacionada à Abordagem da Capacitação é o fato da administração pública dedicar ações para grupos da sociedade, especialmente para os desprovidos de oportunidades e recursos, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e idosos, considerando, assim, as diferenças existentes na população para o melhoramento da sua qualidade de vida.

Ainda com relação ao modelo de gestão, em Porto Alegre se tem em conta que para o enfrentamento dos problemas atuais é necessário, 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. Nesse município se reconhece então que uma estrutura verticalizada e a autoridade e a autonomia da administração direta do Estado nos processos decisórios do setor público são elementos limitadores para se atacar os problemas recentes. Em outros termos, a Nova Administração Pública é limitada para o enfrentamento desses problemas.

Fundamentando-se nesse modelo de gestão identificado em Porto Alegre (Abordagem da Capacitação), 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. Portanto, o município não foca somente em questões econômicas

no desenvolvimento das políticas para tratar problemas atuais, considerando também questões sociais, culturais e ambientais.

Além disso, em Porto Alegre as funções de formulação e de implementação das políticas não são realizadas por órgãos separados, uma vez que todas as secretarias, a comunidade e as empresas privadas trabalham em parceria na implementação das políticas e na formulação participam a sociedade, as secretarias e o prefeito. Assim, 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 uma autonomia da prefeitura sobre esses processos e nem um controle da participação popular, como ocorre na Nova Administração Pública. 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 (aspecto de agência).

Considerando ainda as políticas públicas, em Porto Alegre o mais importante na formulação dessas políticas é a qualidade das mesmas, ou seja, é ampliar as liberdades efetivas das pessoas, garantir seus direitos e incluí-las socialmente. Devido a isso, 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.

Para alcançar esses resultados, o município de Porto Alegre faz 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. Desse modo, o município compreende que as políticas públicas devem proporcionar à população “*inputs*” mais complexos além de recursos financeiros, isto é, deve prover aos indivíduos os meios efetivos para que as suas capacitações sejam encontradas e para que eles possam alcançar, em conseqüência, suas realizações.

Em suma, a eficiência na política em Porto Alegre é pensada em termos complexos e não em relação a aspectos econômicos e monetários, sendo associada com a ampliação da liberdade das pessoas com deficiência para que elas possam viver uma vida valiosa, garantias de condições básicas na área da saúde para que as pessoas tenham a capacitação de ser saudável, o acesso à cultura, garantias de oportunidades de desenvolvimento e com garantias

de condições que proporcionam aos cidadãos autonomia para exercer papéis de agência e escolha social.

Com efeito, a elaboração das políticas públicas do 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, tais como valores sociais, políticos, culturais e institucionais. Nesse sentido, as políticas públicas de Porto Alegre abrangem aspectos mais relacionados com a Abordagem da Capacitação, se comparado com aspectos mais instrumentais, como sugere a Nova Administração Pública.

#### 4.4 ANÁLISE DESCRITIVA-INTERPRETATIVA CONJUNTA DOS MUNICÍPIOS

Nessa seção, os principais aspectos evidenciados na análise e interpretação de cada um dos estudos de caso são comparados. Para tanto, realizou-se uma análise interpretativa conjunta dos municípios pesquisados, considerando as dimensões empregadas anteriormente, bem como as suas respectivas variáveis.

##### **4.4.1 Objetivos, preocupações e perspectivas das prefeituras**

A Figura 75 apresenta os principais aspectos levantados em cada caso referentes às preocupações das prefeituras com o desenvolvimento do município em um sentido mais humano e não apenas em termos econômicos.

Em todos os casos estudados, a agenda atual dos municípios inclui a promoção do seu desenvolvimento em um aspecto mais humano e não apenas em termos econômicos. Em Tupandi, foi observado que existe uma expressiva preocupação com a obtenção de recursos, a qual, por sua vez, não é tratada como um objetivo em si mesmo, mas, como um instrumento para a melhoria das condições de vida da população.

CASOS	OBJETIVOS, PREOCUPAÇÕES E PERSPECTIVAS DAS PREFEITURAS
<b>Tupandi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento Humano.</li> <li>• Crescimento econômico.</li> </ul>
<b>Torres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões instrumentais.</li> <li>• Desenvolvimento Humano.</li> </ul>
<b>Porto Alegre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento Humano.</li> <li>• Crescimento econômico.</li> </ul>

**Figura 75 – Objetivos , preocupações e perspectivas das prefeituras**

Fonte: Elaborada pela autora.

De outro lado, em Torres, apesar de existir uma preocupação com o desenvolvimento integral do município, o que abrange o desenvolvimento urbano, econômico, social e ambiental e o desenvolvimento da comunidade como um todo, assim como com a qualidade de vida e a inclusão social, foi verificado que a preocupação atual do município está voltada para a reestruturação da administração pública local, a fim de resolver os problemas financeiros, ou seja, com questões econômicas/instrumentais.

Já, no caso de Porto Alegre, ficou evidente que a prefeitura se preocupa em realizar objetivos referentes ao desenvolvimento humano, principalmente pelo fato de procurar conectar seus programas e ações ao esforço internacional de atingir as Metas do Milênio e também de estruturar os programas de governo em eixos em que o econômico não é tratado como a única variável e nem a mais relevante, envolvendo também o social e o ambiental.

Com efeito, as preocupações voltadas para o desenvolvimento humano do município se dão com maior ênfase em Tupandi e Porto Alegre. Em Torres, embora os objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura de Torres compreendam planos voltados ao desenvolvimento humano, a etapa em que o município se encontra é a de reestruturação organizacional da prefeitura.

#### 4.4.2 Modelo de gestão

Na dimensão “modelo de gestão” (Figura 76), no que diz respeito às perspectivas seguidas nas ações públicas nos municípios analisados, tanto Tupandi como Porto Alegre levam em consideração a complexidade da gestão pública, integrando aspectos técnicos com o interesse público. Desse modo, apesar de incorporarem em sua gestão aspectos como retorno na aplicação dos recursos, eficiência, eficácia, qualidade nos serviços públicos, controle dos gastos, avaliação de desempenho, visão estratégica, transparência, definição de objetivos e metas, responsabilidade financeira, ambos os municípios seguem valores sociais subjacentes, tais como benefícios e melhorias para a população, desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida, inclusão social. Além disso, Tupandi e Porto Alegre seguem uma perspectiva política, que valoriza a cidadania no compartilhamento dos processos decisórios, na avaliação de suas demandas e no controle social. Também, nos dois casos a gestão é para o cidadão, pois esse participa, é responsável, faz por si e pelos outros.

Por outro lado, em Torres, os valores centrais seguidos são basicamente gerencialistas, economicistas e tecnicistas, podendo-se citar o planejamento, o controle máximo de custos, a modernização administrativa e tecnológica, a eficiência e a eficácia, a transparência e a prestação de contas. Destaca-se que, a prefeitura considera para o futuro seguir também uma orientação política, que valoriza a cidadania na avaliação dos serviços públicos e na participação da formulação de políticas públicas. Entretanto, atualmente, seguem-se apenas princípios gerencialistas e economicistas.

VARIÁVEL	MODELO DE GESTÃO		
	Tupandi	Torres	Porto Alegre
Perspectiva seguida nas ações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores sociais.</li> <li>• Valores econômicos.</li> <li>• Perspectiva política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectiva gerencialista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos técnicos.</li> <li>• Perspectiva política.</li> <li>• Valores sociais.</li> </ul>
Prioridades da gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões econômico-financeiras.</li> <li>• Questões sociais.</li> <li>• Questões culturais.</li> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Cidadão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões econômico-financeiras.</li> <li>• Questões administrativas.</li> <li>• Questões sociais.</li> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Cidadão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões econômico-financeiras.</li> <li>• Questões institucionais-administrativas.</li> <li>• Questões sócio-políticas.</li> <li>• Recursos financeiros.</li> <li>• Cidadão.</li> </ul>
Empresas privadas x empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa práticas do setor privado na administração pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa práticas do setor privado na administração pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa práticas do setor privado na administração pública.</li> </ul>
Estado x mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo atua em várias áreas.</li> <li>• Área de maior atuação: educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado mínimo.</li> <li>• Área de maior atuação: modernização administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O tipo de governo está entre o Estado mínimo (redução das funções) e o Estado máximo (burocrático e autoritário).</li> <li>• Área de maior atuação: todas as áreas, atentando para os que mais precisam e para a educação e saúde.</li> </ul>

**Figura 76 – Modelo de gestão (continua)**

Fonte: Elaborada pela autora.

VARIÁVEL	MODELO DE GESTÃO		
	Tupandi	Torres	Porto Alegre
Sentido de uma boa gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões mais complexas da gestão pública e da vida política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência.</li> <li>• Aspectos mais complexos (ainda em desenvolvimento).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos mais complexos.</li> </ul>
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca participação na gestão pública.</li> <li>• Não existe pressão por parte da sociedade civil.</li> <li>• Não foi dada sugestão pela população para incorporar na gestão pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muito pouca participação na gestão pública.</li> <li>• Não existe pressão por parte da sociedade civil.</li> <li>• Não foi dada sugestão pela população para incorporar na gestão pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca participação na gestão pública.</li> <li>• Foi dada sugestão pela população para incorporar na gestão pública.</li> </ul>
Preocupações especiais dessa gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atenta para os indivíduos em desvantagem.</li> <li>• Essa preocupação se reflete na formulação das políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atenta para os indivíduos em desvantagem.</li> <li>• Essa preocupação se reflete na formulação das políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atenta para os indivíduos em desvantagem.</li> <li>• Essa preocupação se reflete na formulação das políticas públicas.</li> </ul>
Modelo de gestão em uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitações: recursos financeiros.</li> <li>• Sugestões: questões econômicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitações: burocracia.</li> <li>• Sugestões: questões instrumentais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitações: estrutura verticalizada e autoridade.</li> <li>• Sugestão: modernização administrativa.</li> </ul>

**Figura 76 – Modelo de gestão (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.



Para a variável “prioridades da gestão”, em nível geral, foram observadas que as prioridades nos municípios estudados são relativas à questões econômico-financeiras, à questões sociais, aos recursos financeiros e ao cidadão. Com relação a essas prioridades, em Tupandi podem ser citadas a obtenção de recursos através do aumento da arrecadação, o aumento da renda das famílias e a melhoria das condições de vida da população. Em Torres, destacam-se o crescimento econômico do município, a melhoria das condições econômicas da população e a qualidade de vida dos cidadãos. Em Porto Alegre, mencionam-se a responsabilidade financeira e a efetividade de despesas e da receita, o fortalecimento da economia e a inclusão social.

Ainda sobre a variável “prioridades da gestão”, no caso específico de Tupandi, questões culturais também são tratadas como prioridades. Em Torres e Porto Alegre existem prioridades voltadas para questões institucionais-administrativas, como a reestruturação organizacional da prefeitura em Torres e a transformação da estrutura burocrática em estrutura horizontalizada (Governança Solidária Local) em Porto Alegre. Por fim, ressalta-se que a prefeitura de Porto Alegre prioriza também questões sócio-políticas, pois o novo modelo de gestão compreende novas relações entre a sociedade e o governo, as quais envolvem os direitos dos cidadãos e a sua participação na gestão. Nesse contexto, as prioridades da gestão para os casos estudados abrangem outros elementos além dos exclusivamente econômico-financeiros.

Relativamente à variável “empresas públicas x empresas privadas”, todos os casos estudados adotam práticas das empresas privadas para ajudar a enfrentar os problemas da administração pública. Contudo, somente em Tupandi e Porto Alegre são feitas distinções claras entre os setores público e privado. Em Tupandi, o prefeito aplica as técnicas das empresas privadas de forma específica, considerando o contexto e as diferenças da administração pública e, principalmente, não negligenciando as suas funções vitais, voltadas para o bem-estar social. Em Porto Alegre, o prefeito reconhece que a prefeitura tem atribuições próprias e não pode descuidar dos seus compromissos sociais. Já, em Torres, o prefeito mesmo considerando que existem algumas diferenças entre os servidores públicos e os profissionais das empresas privadas, não observa a natureza distinta das tarefas da administração pública, de seus objetivos e da sua relação com os beneficiários dos serviços. Nesse caso específico, parece que o uso de práticas das empresas privadas é para atender essencialmente as necessidades de alcance da eficiência na prefeitura.

Considerando a variável “estado x mercado”, foi identificado que em Tupandi e Porto Alegre o tipo de governo necessário para enfrentar as mudanças ambientais e as crises fiscais é um governo que não se exime de suas responsabilidades e de suas funções e não negligencia os seus compromissos sociais. Ou seja, o governo necessário não é um governo com funções mínimas, pelo contrário, é um governo atuante em todas as áreas, principalmente no campo social. Em Tupandi, a administração tem sido bastante atuante na área da educação e em Porto Alegre, a prefeitura tem atuado em várias áreas, atentando para os que mais precisam e para a educação e saúde. Ao contrário disso, em Torres observou-se que a prefeitura tem se reduzido a funções mínimas, realizando poucas intervenções estatais, e está sendo mais atuante na questão da modernização administrativa (ações mais voltadas para a eficiência que para a equidade governamental).

Com referência à variável “sentido de uma boa gestão pública”, tanto em Tupandi quanto em Porto Alegre, uma boa administração foi diretamente relacionada à questões complexas da gestão pública e da vida política, como a participação cidadã e a formação de um espírito democrático e público, que habilita as pessoas a serem cidadãos com crescente qualidade de vida. Também evidenciou-se que a transparência faz parte do sentido de uma boa gestão pública nos dois municípios, a qual pode ser associada à eficiência. Todavia, em ambos os municípios, a transparência se refere a participação da comunidade, isto é, a questões mais complexas da gestão pública. Em Torres, uma boa administração envolve a questão da eficiência, como o controle dos recursos e o planejamento. Também foram evidenciados aspectos mais complexos para o sentido de uma boa gestão pública, como a participação cidadã, buscada através da transparência. Porém, esses aspectos ainda estão em um processo de desenvolvimento, sendo um objetivo da prefeitura governar com os cidadãos, desenvolvendo a participação.

Ainda referindo-se à dimensão “modelo de gestão”, constatou-se que em todos os casos estudados o grau de participação da sociedade como um todo nos processos de tomada de decisão do setor público relacionados à gestão pública mostra-se pequeno (variável “participação da sociedade civil”). Em comparação com Tupandi e Porto Alegre, essa participação ainda é menor em Torres. No município de Tupandi, os universitários participam da elaboração da LDO e da definição dos problemas e das prioridades sociais e da discussão de alternativas para solucionar os problemas. Em Torres, aconteceram reuniões sobre o plano diretor do município e para a prestação de contas, envolvendo uma participação pequena da

comunidade. Em Porto Alegre, a população participa do processo de gestão através da Governança Solidária Local, identificando problemas, discutindo e propondo soluções.

A principal diferença entre os três municípios com respeito à variável “participação da sociedade civil” é que em Torres não existe uma cultura de participação da sociedade na gestão pública e na elaboração de novas técnicas de gestão e a prefeitura está iniciando um processo de criação dessa cultura. Em Tupandi e em Porto Alegre, embora ainda haja uma pequena participação nesses processos, essa cultura já existe. Ademais, tanto em Tupandi como em Torres, não foram identificadas pressões por parte da sociedade civil para participar desses processos, sendo que em Tupandi as pressões são mais referentes às demandas dos cidadãos e, em Torres, a prefeitura que está incentivando a participação da sociedade, não havendo uma iniciativa da mesma para reivindicar tal participação. Em Tupandi e em Torres não foram dadas sugestões pela população para incorporar na gestão pública, mas, foram apresentadas propostas referentes às políticas públicas que os municípios poderiam desenvolver. Já, em Porto Alegre, a sociedade civil fez uma sugestão para incorporar na gestão pública, já considerada no novo modelo de gestão que a prefeitura está implantando (a Governança Solidária Local).

Sobre a variável “preocupações especiais dessa gestão”, foi verificado que todos os municípios pesquisados se preocupam com as diferenças existentes na população e essas diferenças são apreciadas para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas. Assim, as prefeituras de Tupandi, Torres e Porto Alegre, vêm dedicando ações para grupos da sociedade, o que comprova que a preocupação com as diferenças se reflete na formulação das políticas públicas. Em termos específicos, em Tupandi existem ações especiais para grupos de idosos, clube de mães, deficientes e para a população de baixa renda. Em Torres, as políticas públicas são focadas nos menos favorecidos. Em Porto Alegre, as ações são voltadas especialmente para os desprovidos de oportunidades e recursos, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e idosos.

Por último, quanto à variável “modelo de gestão em uso”, em Tupandi foi observada como limitação do modelo de gestão o desperdício dos recursos públicos e como sugestão para enfrentar os problemas recentes o crescimento econômico do município. No entanto, nesse município, a questão econômica não é um objetivo em si mesmo, mas, um meio para alcançar o bem-estar da população e, conseqüentemente, atacar os problemas recentes. Nesse caso, os problemas atuais exigem muito mais que uma ação meramente voltada para questões econômicas.

Da mesma maneira, em Porto Alegre uma estrutura verticalizada e a autoridade foram tratadas como empecilhos do modelo de gestão em uso<sup>26</sup>, sendo a modernização administrativa e o uso de ferramentas gerenciais sugestões para o enfrentamento dos problemas recentes. Contudo, em Porto Alegre, juntamente com essa modernização administrativa, se atenta também para questões complexas da gestão pública e da vida política, como as relações entre o Estado e a sociedade e sua participação na gestão e na elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, assim como em Tupandi, Porto Alegre também considera necessária uma ação mais ampla que a administrativa para se enfrentar os problemas recentes, sendo a autoridade e a autonomia da administração direta do Estado nos processos decisórios do setor público uma limitação do modelo<sup>27</sup>.

Já, em Torres, a burocracia foi tratada como uma limitação do modelo de gestão em uso, sendo a conscientização dos servidores públicos, a modernização administrativa, tecnológica, desburocratização, controle do desempenho dos servidores sugestões para se enfrentar melhor os problemas. Dessa forma, em Torres julga-se que questões essencialmente instrumentais, relacionadas 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.

#### **4.4.3 Políticas públicas**

Para a dimensão “políticas públicas”, os principais resultados de suas respectivas variáveis dos casos analisados são comparados, os quais estão ilustrados na Figura 77. Com respeito à primeira variável “preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas”, todos os casos estudados incluem outros aspectos além da eficiência na elaboração das suas políticas públicas, podendo ser citadas questões sociais, desenvolvimento, qualidade de vida, renda e realizações dos indivíduos em Tupandi; questões sociais, políticas e institucionais,

---

<sup>26</sup> Referente ao modelo anterior ao novo modelo de gestão que a prefeitura está implementando, qual seja a Governança Solidária Local.

<sup>27</sup> Modelo anterior ao da Governança Solidária Local.

desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos em Torres; e questões culturais e políticas, bem como o bem-estar ou as realizações dos indivíduos em Porto Alegre.

Em decorrência disso, todos os municípios não focam somente em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas (variável “foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas”), uma vez que esse foco é limitado para tratar problemas atuais que a administração pública local tem que enfrentar, tais como a pobreza, o agravamento das desigualdades, preocupações com o meio ambiente e o crescimento da criminalidade. Assim, em Tupandi, o tratamento dos problemas atuais envolve questões econômicas, sociais, políticas e culturais. Em Torres, o foco no desenvolvimento das políticas para o enfrentamento de alguns problemas atuais está relacionado com questões administrativas e gerenciais, mas, também inclui questões sociais, políticas e ambientais. No município de Porto Alegre, o foco está voltado para questões econômicas, sociais, culturais e ambientais.

Em relação à variável “formulação x implementação das políticas públicas”, em todos os casos analisados não existe uma separação entre as funções de formulação e implementação das políticas, havendo participação dos mesmos órgãos em cada uma delas. No município de Tupandi, a formulação envolve os secretários, o prefeito e as comunidades e a implementação, além da comunidade, também abrange várias secretarias, mas, neste caso, a responsabilidade maior de execução de um projeto fica com a respectiva secretaria. Em Torres, a formulação das políticas públicas são coordenadas e discutidas com todas as secretarias, incluindo a participação da comunidade, e a execução das políticas, assim como em Tupandi, é de competência da respectiva secretaria, ocorrendo também parcerias entre as secretarias na implementação dos programas.

Na capital, a implementação das políticas segue o conceito da transversalidade, ou seja, todas as secretarias relacionadas com um determinado tema trabalham juntas através das ações na execução de um programa, sendo que uma secretaria fica responsável por cada programa, e o conceito de territorialidade, isto é, há uma instância no território, responsável pela implementação dos programas em parceria com a comunidade. Além da ação conjunta entre as secretarias e a comunidade, a implementação dos programas em Porto Alegre também envolve as empresas privadas. Quanto à formulação das políticas, a mesma contempla diretrizes do governo, discussões com a sociedade e um núcleo gestor em cada secretaria que formula ações que integram os programas.

VARIÁVEL	POLÍTICAS PÚBLICAS		
	Tupandi	Torres	Porto Alegre
Preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões econômicas.</li> <li>• Questões sociais.</li> <li>• Desenvolvimento.</li> <li>• Qualidade de vida dos indivíduos.</li> <li>• Renda e realizações dos indivíduos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões sociais.</li> <li>• Questões econômicas.</li> <li>• Desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos.</li> <li>• Questões políticas.</li> <li>• Questões institucionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões instrumentais.</li> <li>• Bem-estar ou realizações dos indivíduos.</li> <li>• Questões culturais.</li> <li>• Questões políticas.</li> </ul>
Foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O tratamento dos problemas atuais não se restringe à questões econômicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foca em questões que vão além dos aspectos administrativos e gerenciais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foca em questões que vão além das econômicas.</li> </ul>
Formulação x implementação das políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essas funções não são separadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essas funções não são separadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essas funções não são separadas.</li> </ul>
Pressão por parte da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com relação às demandas de serviços públicos.</li> <li>• Em algumas áreas não existe pressão por parte da população com respeito à formulação das políticas.</li> <li>• Não existe pressão por parte da população em relação à implementação das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com relação às demandas dos cidadãos.</li> <li>• Não existe pressão por parte da população em relação à formulação e à implementação das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com relação às demandas dos cidadãos.</li> <li>• A secretaria de acessibilidade não tem sofrido pressão por parte da sociedade civil.</li> </ul>
Participação da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população participa dos processos de formulação e de implementação das políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população participa dos processos de formulação e de implementação das políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população participa dos processos de formulação e de implementação das políticas públicas.</li> </ul>
Resultados esperados quando da formulação das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantitativos (recursos).</li> <li>• Valiosos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valiosos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valiosos.</li> </ul>

**Figura 77 – Políticas públicas (continua)**

Fonte: Elaborada pela autora.

VARIÁVEL	POLÍTICAS PÚBLICAS		
	Tupandi	Torres	Porto Alegre
Sentido da eficiência de uma política	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em termos complexos e não em relação à aspectos econômicos e monetários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em termos complexos e não em relação à aspectos econômicos e monetários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em termos complexos e não em relação à aspectos econômicos e monetários.</li> </ul>
Público alvo das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agentes ativos de mudança, exceto para a saúde pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atuante em alguns casos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agentes ativos de mudança.</li> </ul>
Sucesso x justiça da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambos são importantes na formulação das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambos são observados na formulação das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais importante é a qualidade da política.</li> </ul>
Qualidades ou características intrínsecas das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos financeiros e “inputs” mais complexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos financeiros e “inputs” mais complexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos financeiros e “inputs” mais complexos.</li> </ul>
Realização das intervenções políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por meio de recursos financeiros e também através de instrumentos mais complexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por meio de recursos financeiros e também através de instrumentos mais complexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por meio de recursos financeiros e também através de instrumentos mais complexos.</li> </ul>
Aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aspectos instrumentais.</li> <li>Aspectos qualitativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aspectos instrumentais.</li> <li>Aspectos qualitativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aspectos instrumentais.</li> <li>Aspectos qualitativos.</li> </ul>

**Figura 77 – Políticas públicas (continuação)**

Fonte: Elaborada pela autora.

Ainda referindo-se à dimensão “políticas públicas”, observou-se também que, em nível geral, nos três municípios “a pressão por parte da sociedade civil” (variável) está relacionada com as demandas dos cidadãos, principalmente nas áreas de saúde, cultura e obras. Particularmente em Tupandi, em algumas áreas, como na educação, não existe pressão por parte da comunidade para participar do processo de formulação das políticas, uma vez que a população já participa desse processo por meio do contato direto e troca de idéias com o prefeito e secretários. O mesmo ocorre na implementação das políticas, pois já existe uma cultura no município de participação da população nesse processo.

Em Porto Alegre, também foram examinadas as mesmas características que em Tupandi, pois em algumas secretarias, como na secretaria de acessibilidade, ainda não existe essa pressão, havendo participação natural das pessoas mediante suas experiências. Em adição, as pressões relativas às demandas dos cidadãos em Porto Alegre são consideradas como naturais, não sendo configuradas como pressões, pois elas fazem parte dos processos de formulação e implementação das políticas públicas no novo modelo de gestão (Governança Solidária Local). Pelo contrário, em Torres, a população não está pressionando para participar da formulação e da implementação das políticas não pelo fato dessa participação já ocorrer, mas, justamente porque não existe uma cultura de participação no município, sendo a prefeitura quem estimula essa participação.

Para a variável “participação da sociedade civil”, foi verificado que a população de todos os casos estudados participa dos processos de decisão do setor público, mas, em graus diferenciados. Em Tupandi, a população participa satisfatoriamente da formulação das políticas públicas a partir do contato direto com os gestores públicos, de reuniões e das suas demandas. Quanto à implementação das políticas, a população de Tupandi participa significativamente desse processo. Em Torres, a população participa não da formulação, mas, do aperfeiçoamento das políticas elaboradas pela prefeitura, o que ocorre através das reuniões, das audiências públicas e do conselho. Nesse município, a sociedade civil também participa expressivamente da execução das políticas, principalmente na secretaria da assistência social. Em Porto Alegre, existe uma participação satisfatória da população nos processos de formulação e de implementação das políticas públicas, notadamente por intermédio da Governança Solidária Local e, dentro dessa, do Orçamento Participativo.

Considerando ainda a variável “participação da sociedade civil”, tanto em Tupandi como em Porto Alegre não existe autonomia da prefeitura sobre a formulação das políticas e nem um controle da participação popular, pois no primeiro município todos os agentes



participam do processo de formulação e a própria prefeitura incentiva essa participação; no segundo município a própria arquitetura da Governança Solidária Local envolve e estimula a participação e o protagonismo da população. Em Torres, a autonomia sobre a formulação das políticas ainda é da prefeitura, sendo que a comunidade participa do seu aperfeiçoamento.

Quanto aos “resultados esperados quando da formulação das políticas”, constatou-se que os três municípios buscam resultados complexos (valiosos) quando formulam as políticas, no sentido de oferecer oportunidades para os indivíduos alcançarem as suas realizações (funcionamentos). Em Tupandi, os resultados valiosos são buscados principalmente através da educação e da saúde. Salienta-se que, em Tupandi, também foram evidenciados recursos como resultados esperados quando da formulação das políticas, ou seja, resultados quantitativos. No entanto, esses recursos são tratados como meios para que as capacitações dos indivíduos sejam encontradas e, em conseqüência, as suas realizações alcançadas. Em Torres, os resultados que se buscam alcançar quando se formulam as políticas são a satisfação, o orgulho, a cidadania, a saúde, a inclusão social e a participação, os quais são condições adequadas para que as pessoas atuem em caminhos valiosos e alcancem seus projetos de vida. Na capital, os resultados esperados quando da formulação das políticas são a plenitude da cidadania, a saúde, o enriquecimento, o conhecimento, a emoção e a participação, os quais são oportunidades relevantes para que as pessoas alcancem as suas realizações (resultados valiosos).

Sobre a variável “sentido da eficiência de uma política”, em todos os municípios pesquisados foi observado que a eficiência na política não está relacionada com aspectos econômicos e monetários, sendo pensada em um sentido mais complexo. Para o município de Tupandi, a eficiência na política é pensada no sentido de melhoramento das oportunidades/opções dos indivíduos, através da educação e da saúde, para que os cidadãos alcancem os seus objetivos de vida. Em Torres, a eficiência da política é pensada no sentido de habilitar as pessoas a se preocuparem com o meio ambiente, oferecer garantias de respeito e dignidade, proporcionar aprendizado e desenvolvimento, o que diz respeito às condições que proporcionam aos cidadãos poder de escolha, autonomia, responsabilidades e oportunidades para alcançarem suas realizações. Para Porto Alegre, o sentido da eficiência de uma política foi associado com a ampliação da liberdade das pessoas com deficiência para que elas possam viver uma vida valiosa, garantias de condições básicas na área da saúde para que as pessoas tenham a capacitação de ser saudável, o acesso à cultura, garantias de oportunidades de

desenvolvimento e com garantias de condições que proporcionam aos cidadãos autonomia para exercer papéis de agência e escolha social.

No que tange a variável “público-alvo das políticas”, ficou evidente que em Tupandi e em Porto Alegre a prefeitura reconhece os cidadãos como agentes ativos de mudança, que participam de ações políticas, econômicas e sociais e que cuidam de si mesmos, influenciam o mundo e ajudam uns aos outros, o que também foi confirmado pelos líderes comunitários desses municípios. Em Torres, a população apenas atua em alguns casos, como na execução das políticas e na apresentação de propostas para aperfeiçoá-las, em função da não existência no município de uma cultura de participação, notadamente em relação à formulação das políticas, cuja iniciativa ainda é da prefeitura. Dessa forma, a população de Torres não é reconhecida como um agente ativo de mudança, mas, está deixando de ser mera beneficiária passiva e se transformando em agente ativa.

Sobre a reflexão feita pelos formuladores de políticas entre o sucesso e a qualidade dessas políticas (variável “sucesso x justiça da política”), em Tupandi e em Torres foi constatado que ambos são considerados como importantes. Em Tupandi, além da viabilidade da política, a mesma deve oferecer oportunidades e condições para que as pessoas possam fazer suas escolhas efetivas no futuro, proporcionar bem-estar à população, garantir igualdade de oportunidades para as pessoas, havendo uma relação positiva entre a eficiência e a equidade da política. Em Torres, a relação é a mesma, cujas políticas devem oferecer oportunidades de aperfeiçoamento e condições básicas, notadamente na área da saúde, para as pessoas decidirem seus destinos. Além disso, em Torres todas as políticas são pensadas com o objetivo de promover a justiça social, incluindo o desenvolvimento, a qualidade de vida e a inclusão social, não sendo restritas, portanto, ao resultado quantitativo ou ao sucesso das mesmas. Em Porto Alegre, foi identificado que o mais importante na formulação das políticas é a qualidade delas, ou seja, ampliar as liberdades efetivas das pessoas, garantir seus direitos e incluí-las socialmente.

A respeito das “qualidades ou características intrínsecas de uma política”, todos os casos analisados reconheceram que as políticas públicas devem proporcionar à sociedade civil “*inputs*” mais complexos, além da renda (recursos financeiros), sendo consideradas também as seguintes qualidades: habilidades, aprendizagem, desenvolvimento, educação; escolhas e oportunidades; participação em atividades de grupo; auto-estima, orgulho, autoconfiança; realização pessoal; saúde e segurança; inclusão e acesso; dignidade e auto-respeito; condições materiais, legais, econômicas, políticas e sociais; direitos efetivos de participação,

deliberação, poder e influência; condições de vida, incluindo saúde, nutrição, saneamento básico, água limpa, acesso à médicos, moradia; interação social; despertar a conscientização em relação ao meio ambiente; interação em atividades recreacionais; sustentar a associação humana; sustentar bases sociais de auto-respeito e não-humilhação; relações sociais enriquecidas; redução da violência.

Com efeito, as intervenções políticas realizadas nos três municípios seguem as características das políticas públicas mencionadas anteriormente, ou seja, são feitas por meio de recursos financeiros e através de instrumentos mais complexos, podendo ser citados educação, participação, práticas culturais e esportivas e garantias das condições de vida em Tupandi; educação, garantias de participação, práticas culturais e esportivas, garantias de condições de vida e mudanças de normas e práticas sociais em Torres; e práticas sociais e culturais, participação política, condições de saúde, prevenção, educação, instituições sociais em Porto Alegre.

Por fim, com referência à variável “aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas”, em todos os municípios pesquisados foram destacados tanto aspectos instrumentais quanto aspectos qualitativos. Todavia, em nível geral, essas preocupações identificadas nos casos estudados de certa maneira já estão sendo tratadas nas políticas, embora ainda não implementadas, ou são preocupações constantes, principalmente nas áreas da educação e saúde.

Em Tupandi, foram identificadas as seguintes preocupações: a educação em si, os recursos, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, agregação de valor aos produtos produzidos em Tupandi e a expansão da comissão de controle interno em todos os setores da prefeitura. Em Torres, foram constatadas como preocupações o investimento em publicidade, a captação de eventos, o repasse de recursos na educação e na saúde, o resgate da auto-estima mediante a diversificação da agricultura e o desenvolvimento da agroindústria, a dignidade e a inclusão social através da regularização fundiária e a responsabilização da comunidade em relação ao meio ambiente. Em Porto Alegre, foram considerados os seguintes aspectos: participação da sociedade, recursos, satisfação dos funcionários, redução das filas para o atendimento, conscientização da população em relação aos limites dos recursos, participação do setor privado e de profissionais na solução de problemas.

## 5 CONCLUSÕES

Ao longo da história, a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma para adequar seu papel as grandes tendências. Durante a década de oitenta, para enfrentar a crise do Estado do Bem-Estar e para atender as 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 e em ações governamentais – definição de políticas públicas – focadas na eficiência e na obtenção da maximização de resultados quantitativos.

Entretanto, novas pressões, desafios persistentes e expectativas da sociedade civil relativas a questões sociais (justiça, equidade, gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos) têm exigido uma ampla demanda por respostas estatais, cujas ações, através das políticas públicas, não podem ser direcionadas somente para a eficiência, mas, sobretudo para a equidade governamental, o que torna o modelo de gestão da Nova Administração Pública limitado, já que o mesmo prioriza objetivos econômicos em detrimento de valores sociais. Assim, a discussão tecnocrática pura do Estado deve ser superada por um debate mais amplo, sendo necessário avançar em direção a um modelo que fundamente as ações públicas – elaboração e implementação das políticas públicas – que contemple outras dimensões relevantes além da dimensão econômica.

Nesse contexto, a Abordagem da Capacitação foi apresentada como um modelo alternativo para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade. A partir desse modelo proposto, essa pesquisa buscou evidenciar se ocorreu uma mudança de foco na definição das políticas públicas, ou seja, se as mesmas estão contemplando outros aspectos além da eficiência.

De forma específica, em Tupandi, as características relevantes do modelo de gestão que fundamenta as ações públicas apontaram para um modelo de governança voltado para a eficiência e para a equidade governamental, o qual corresponde à Abordagem da Capacitação.

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 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, mas, de maneira alguma, reduz 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, o município não mantém a centralização do 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, quando foi reconhecido no município de Tupandi que para atacar 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, pôde-se constatar que o modelo da Nova Administração Pública é limitado para se enfrentar os problemas atuais.

Em decorrência disso, no município de Tupandi, a ação governamental não fica sujeita apenas à 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 baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas no município de Tupandi, as mesmas também demonstraram analogia com a Abordagem da Capacitação. Isso se justifica porque foram

identificados outros aspectos além da eficiência na elaboração das políticas públicas no município de Tupandi, 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 são baseadas somente em critérios de eficiência, mas, também na justiça ou na qualidade dessas políticas, devendo oferecer oportunidades e condições para que as pessoas possam fazer suas escolhas efetivas no futuro, proporcionar bem-estar à população e garantir igualdade de oportunidades para as pessoas. A preocupação com resultados na formulação das políticas em Tupandi não são quantitativos e sim valiosos, 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 conseqüência, 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, de acordo com as características evidenciadas sobre o modelo de gestão que fundamenta as ações públicas, foi constatado que o município segue um modelo 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. Nesse caso, a Nova Administração Pública não é concebida como limitada para o enfrentamento dos problemas mencionados.

Contudo, de outro lado, em termos de gestão, o município já está incluindo alguns aspectos, embora em uma fase rudimentar, que ultrapassam o modelo de governança voltado apenas para a eficiência governamental (Nova Administração Pública), podendo-se citar 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 eliminar a centralização do poder que se dá atualmente, e a observação das diferenças existentes na população, se preocupando com grupos da sociedade para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas, bem como 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 da Capacitação, porém, encontra-se em um estágio rudimentar em relação ao último modelo.

Essa transição com respeito ao modelo de gestão implícito em Torres pôde ser corroborada pelas características constatadas no município sobre as políticas públicas baseadas no modelo de gestão que fundamenta as ações públicas, uma vez que essas características foram compatíveis com a Abordagem da Capacitação. 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, a qual deve oferecer 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 da Capacitação, 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 da Capacitação. 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 é 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 da Capacitação. 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 do 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.

Em suma, de modo geral, todos os municípios pesquisados estão incluindo outros aspectos além da eficiência na elaboração de suas políticas públicas e, portanto, estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação, em comparação com aspectos mais instrumentais, como sugere o modelo da Nova Administração Pública. Diante dessa constatação e dadas as limitações referentes ao modelo da Nova Administração Pública observadas nos casos de Tupandi e de Porto Alegre com respeito ao modelo de gestão implícito e da insuficiência do foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas para tratar problemas atuais verificada em todos os casos, conclui-se que as políticas públicas dos três municípios analisados estão seguindo uma intuição da Abordagem da Capacitação e, dessa forma, esse paradigma proposto representa melhor as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade, servindo, assim, como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações estatais.

No caso de Torres, o fato das suas políticas públicas já apresentar características compatíveis com a Abordagem da Capacitação, 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 da Capacitação, 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 da Capacitação. Isso confirma que, um modelo de gestão baseado também na Abordagem da Capacitação seria mais apropriado para ser seguido pelas ações públicas de Torres, pois representa melhor as ações governamentais mais recentes.

Nesse sentido, essa pesquisa contribuiu 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 proposto a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo à Nova Administração Pública para as ações estatais, 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 da Capacitação não exclui aspectos instrumentalistas, mas, apenas abrange 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.

Dentre as limitações dessa pesquisa, pode ser citado o método de análise dos dados, pois a análise descritiva-interpretativa depende da reflexão, interpretação, compreensão das informações, e mesmo do entendimento das entrelinhas, do próprio pesquisador. Desse modo, cabe ao pesquisador fazer a inferência sobre os dados coletados, esclarecendo o significado do texto e se posicionando diante do mesmo.

Para pesquisas futuras, sugere-se avaliar qual a implicação em termos de desenvolvimento humano para o município de implementar políticas públicas não somente preocupadas com a eficiência. Ou seja, avaliar qual o impacto dessas políticas que integram outros aspectos além da eficiência para o aumento da qualidade de vida dos municípios. Ademais, o paradigma proposto pode ser aplicado em outros municípios do Brasil para a identificação da mudança de foco na elaboração das políticas, a fim de expandir os resultados evidenciados nos municípios pesquisados no Rio Grande do Sul.

## REFERÊNCIAS

- ADELMAN, I. Fifty years of economic development: what have we learned? In: **Annual Bank Conference on Development Economics**, 2000, Paris. Disponível em: <[http://www.worldbank.org/research/abcde/eu\\_2000/papers\\_eu2.html](http://www.worldbank.org/research/abcde/eu_2000/papers_eu2.html)>. Acesso em: 15 de jan. 2003.
- AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.). **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- 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.
- ALLISON, G. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **The American Political Science Review**, v. LXIII, n. 03, p. 689-718, 1969.
- 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, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Enanpad, 2001.
- ANGELONI, M. T.; FERNANDES, C. B. Organizações de conhecimento: dos modelos à aplicação prática. In: Encontro de Estudos Organizacionais, I, 2000, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ENEO/ANPAD, 2000.
- ANJOS, F. A. dos. **Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos: uma proposta sistêmica**. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Brasília: PNUD, 2000.
- BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 01, p. 99-120, 1991.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Organizational economics: understanding the relationship between organizations and economic analysis. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook of organizational studies**. London: Sage Publications, 1996.
- BARROS, A. J. P. de; LEHFELD, N. A. S. **Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
- BENBASAT, I.; GOLDSTEIN, D. K.; MEAD, M. The case research strategy in studies of information systems. **MIS Quarterly**, v. 11, n. 3, p. 369-386, 1987.

BIONDO, F. How can we assess a distributive policy? Sen and Rawls on the currency of distributive justice. 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.

BONIATTI, L. **Dimensões institucional, social e empresarial na gestão em saúde do Hospital Mãe de Deus**. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.

BUCHANAN, J. M. **Public choice: the origins and development of a research program**. Center for Study of Public Choice, Virginia, 2003. (Working paper). Disponível em: <<http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/Booklet.pdf>>. Acesso em: 28 de mar. 2005.

BUSATTO, C. **Governança Solidária e Estado Mínimo**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005a. Disponível em: <<http://www.observapoa.palegre.com.br>>. Acesso em: 30 de jan. 2006.

BUSATTO, C. **Governança Solidária Local: desencadeando o processo**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005b. Disponível em: <<http://www.observapoa.palegre.com.br>>. Acesso em: 30 de jan. 2006.

BUSATTO, C. **Todos pela Governança Solidária Local**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005c. Disponível em: <<http://www.observapoa.palegre.com.br>>. Acesso em: 30 de jan. 2006.

CARVALHO, C. A. P. DE; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: Encontro Anual da Anpad, XXIII, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Enanpad, 1999.

CASTELLS, M. Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: **Seminário sobre sociedade e reforma do Estado**, 1998, São Paulo. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 15 de abr. 2000.

CASTRO, A.; DIAS, E. (orgs.). **Introdução ao pensamento sociológico**. São Paulo: Editora Moraes, 1992.

CHERCHIGLIA; M. L.; DALLARI, S. G. A reforma do Estado e o setor público de saúde: governança e eficiência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 5, p. 65-84, 1999.

CHIAPPERO-MARTINETTI, E. C.; COMIM, F. Social capabilities 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.

CHOPRA, K.; DURAIAPPAH, A. K. Operationalizing capabilities and freedom in a segmented society: the role of institutions. 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.

CHRIST, R.; WOOD, M. Researching possibilities in marketing. **Qualitative Market Research**, v. 2, n. 3, p. 189-197, 1999.

COASE, R. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. (Eds.). **The nature of the firm: origins, evolution and development**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

COMIM, F. Operationalizing Sen's Capability Approach. 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.

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.

CYERT, R.; MARCH, J. **The behavioral theory of the firm**. New Jersey: Prentice Hall, 1963.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2000.

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.

DOMINGOS, G. A. Reinventando o governo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 118, n. 3, p. 91-95, 1994.

DOWBOR, L. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 118, n. 1, p. 197-198, 1994.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Fortes, 1999.

ELSTER, J. Sour grapes – utilitarianism and the genesis of wants. In: SEN, A. K.; WILLIAMS, B. (Eds.). **Utilitarianism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999.

FERNANDES, L. G. S. **Avaliação da gestão em projeto de assentamento rural: o caso do P. A. Andaraí**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

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.

FLORES-CRESPO, P. Sen's human capabilities approach and higher education in Mexico. The case of the Technological University of Tula. 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.

FONTANA, A.; FREY, J. H. The interview: from structured questions to negotiated text. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2000.

FUKUDA-PARR, S. The Human Development Paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. **Feminist Economics**, v. 9, n. 2-3, p. 301-317, 2003.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Resumo Estatístico RS: Municípios**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 de mai. 2006.

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.

GASPER, D. Is the capability approach an adequate basis for considering human development? 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.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

GOUGH, I. Lists and thresholds: comparing our theory of human need with Nussbaum's capabilities approach. 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.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

GUIMARÃES, T. A. A Nova Administração Pública e a Abordagem da Competência. In: Encontro Anual da Anpad, XXIV, 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Enanpad, 2000.

GUNNING, J. P. Understanding democracy: an introduction to public choice. Taiwan: Nomad Press, 2003. Disponível em: <<http://www.fortunecity.com/meltingpot/barelay/212/votehtm/cont.htm>>. Acesso em: 20 de mar. 2005.

HALL, A. L.; RIST, R. C. Integrating multiple qualitative research methods or avoiding the precarious... **Psychology & Marketing**, v. 16, n. 4, p. 291-304, 1999.



HARRISON, M. From theory to measurement: some issues raised in operationalising Professor Sen's capability approach. 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.

HOPPEN, N.; LAPOINTE, L.; MOREAU, E. Um guia para a avaliação de artigos de pesquisa em sistemas de informação. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 1996. Disponível em: <[http://read.adm.ufrgs.br/read03/artigo/guia\\_a.htm](http://read.adm.ufrgs.br/read03/artigo/guia_a.htm)>. Acesso em: 03 de jan. 2001).

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.

KEINERT, T. M. M. O que é administração pública no Brasil? In: Encontro Anual da Anpad, XXIV, 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Enanpad, 2000.

KHAKKEE, A.; BARBANENTE, A.; BORRI, D. Expert and experiential knowledge in planning. **Journal of the Operational Research Society**, v. 51, n. 07, p. 776-788, 2000.

KLEIN, R.; STEFFEN, A. **Um milagre chamado Tupandi**. Tupandi: Fato Novo, 2000.

KLIKSBERG, B. Uma gerência pública para os novos tempos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 118, n. 1, p. 119-142, 1994.

KLIKSBERG, B. Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 230-265, 1997.

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.

LADERCHI, C. R. Do concepts matter? An empirical investigation of the differences between a capability and a monetary assessment of poverty. 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.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. XIX, n. 02, p. 79-88, 1959.

MACHADO, N. S. **O relacionamento entre estrutura, poder e estratégia em organizações universitárias: a criação da Universidade do Oeste de Santa Catarina**. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MARCH, J.; SIMON, H. **Teoria das Organizações**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1963.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1990.

MARTINS, H. F. Em busca da boa administração pública: política e administração na perspectiva de paradigmas de administração pública. In: Encontro Anual da Anpad, XX, 1996, Angra dos Reis. **Anais...** Angra dos Reis: Enanpad, 1996.

MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. Livro 1, v. I.

MEHROTRA, S. The capabilities and human rights of women: towards an alternative framework for 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.

MENDES; V. L. P. S.; TEIXEIRA, F. L. C. O Novo Gerencialismo e os desafios para a administração pública. In: Encontro Anual da Anpad, XXIV, 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Enanpad, 2000.

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C. Decision-making in organizations. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook of organizational studies**. London: Sage Publications, 1996.

MORGAN, G.; SMIRCICH, L. The case for qualitative research. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

MOZAFFAR, Q. Capabilities, well-being and human development: A survey. **The Journal of Development Studies**, London, 1996. Disponível em: <<http://www.umi.com/proquest>>. Acesso em: 16 de jul. 2003.

MUELLBAUER, J. Professor Sen on the standard of living. In: SEN, A. K. **The standard of living: The Tanner lectures**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

NELSON, R. R. The roles of firms in technical advance: a perspective from evolutionary theory. In: DOSI, G. et al (Eds.). **Technology and enterprise in a historical perspective**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

NELSON, R. R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NÚCLEO DE ESTUDOS E TECNOLOGIAS EM GESTÃO PÚBLICA. **Municípios do RS**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://nutep.ea.ufrgs.br>>. Acesso em: 30 de ag. 2005.

NUSSBAUM, M. C. **Women and human development: the capabilities approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

OFFE, C. The present historical transition and some basic design options for societal institutions. In: **Seminário sobre sociedade e reforma do Estado**, 1998, São Paulo. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 15 de abr. 1998.

OLIVEIRA, B. A. C. de; MATTAR, F. N. Canibalismo entre produtos: um estudo de múltiplos casos na indústria alimentícia brasileira. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, ano 5, n. 1, p. 57-81, 2005.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1998.

OSER, J.; BLANCHFIELD, W. C. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1983.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: Encontro Anual da Anpad, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Enanpad, 2001.

PAES DE PAULA, A. P. **Entre a administração e a política**: os desafios da gestão pública democrática. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PARSONS, T. **The structure of social action**. New York: McGraw-Hill, 1937.

PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 7-24, 1999.

PENROSE, E. The theory of the growth of the firm. In: FOSS, N. J. **Resources, firms and strategies**. Oxford: University Press, 1997.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

PINHEIRO, I. A. Incorporações e fusões: lições do mundo corporativo para a agenda da reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 41-60, 1999.

PINHEIRO, O. de G. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, M. J. P. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 2004.

PIRES, R. R. C. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. In: Encontro Anual da Anpad, XXVI, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: Enanpad, 2002.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TORRES. Torres: Prefeitura Municipal de Torres, 2005.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

PLANO PLURIANUAL 2006-2009. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005. Disponível em <<http://www.observapoa.palegre.com.br>>. Acesso em: 30 de jan. 2006.

PORSSE, M. C. S. **Descentralização e finanças municipais nos estados da Paraíba e Paraná: uma análise da gestão dos recursos nos anos 90.** Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2000.

PORSSE, M. C. S. O Estado em Rede e a Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil In: Congreso Latinoamericano de Estrategia: Nuevas Crisis, Nuevas Estrategias, XV, 2002, Montevideo. **Anais...** Montevideo: SLADE, 2002.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. A competência essencial da corporação. In.: MONTGOMERY, C., PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PROGRAMA TORRES DA CIDADANIA. Torres: Prefeitura Municipal de Torres, 2005.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M.; OLIVEIRA, M. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

QUINN, J. B. Strategic change: “logical incrementalism”. In: QUINN, J.; MINTZBERG, H.; JAMES, R. M. **The strategy process – concepts, contexts and cases.** New Jersey: Prentice Hall, 1988.

RAVALLION, M. On “Hunger and Public Action”: a review article on the book by Jean Dréze and Amartya Sen. **The World Bank Research Observer**, v. 7, n. 1, 1992.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RAY, D. **Development economics.** New Jersey: Princeton University Press, 1998.

REALI, R. W. **Diagnóstico das práticas de responsabilidade social em escolas do Vale do Taquari.** Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, New York: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: 06 de jan. 2003. (UNDP)

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO, New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: 06 de jan. 2003. (UNDP)

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: 06 de jan. 2003. (World Bank)

RITZEN, J.; WOOLCOCK, M. Social cohesion, public policy, and economic growth: implication for countries in transition. In: **Annual Bank Conference on Development Economics**, 2000, Paris. Disponível em:

<[http://www.worldbank.org/research/abcde/eu\\_2000/papers\\_eu2.html](http://www.worldbank.org/research/abcde/eu_2000/papers_eu2.html)>. Acesso em: 15 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.

ROSS, K. L. Rent-seeking, public choice, and the prisoner's dilemma. **Proceedings of the Friesian School**, fourth series, 2002. Disponível em: <<http://www.friesian.com/rent.htm>>. Acesso em: 30 de mar. 2005.

SALAI, R. Social Europe and the Capability Approach. In: International Conference on the Capability Approach: enhancing human security, 4th, 2004, Pavia. **Anais...** Pavia: Conference on Capability Approach, 2004.

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.; 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.

SANTIBANEZ, C. Ranking opportunity sets from an objective approach (a methodological question for the operationalisation of Sen's capability approach). 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.

SANTOS, C. S. dos. E como fica a questão do controle dos serviços públicos no novo gerencialismo? In: Encontro Anual da Anpad, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Enanpad, 2001.

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, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Enanpad, 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.

SCHUSTER, A. J. **Monografia de Tupandi**. Tupandi: Prefeitura Municipal de Tupandi, 2001.

SCOTT, J. Rational choice theory. In: BROWNING, G. et al (Eds.). **Understanding contemporary society: theories of the present**. London: Sage Publications, 2000.

- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- 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. **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. **Commodities and capabilities**. Amsterdam: North Holland, 1985a.
- 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.; DRÈZE, J. **The Amartya Sen & Jean Drèze Omnibus**. New York: Oxford University Press, 2003.
- SEN, A. K.; FOSTER, J. **On economic inequality**. New York: Oxford University Press, 1997.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1991.
- SIMON, H. Rational decision-making in business organizations. **American Economic Review**, v. 69, n. 04, p. 493-513, 1979.
- SIMON, H. A. **A razão nas coisas humanas**. Lisboa: Gradiva, 1989.
- SIMON, H. A. Organizations and markets. **Journal of Economics Perspectives**, v. 05, n. 02, p. 25-44, 1991.
- SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- SOARES, M. C. **Avaliação dos critérios de distribuição das quotas-partes do ICMS no estado do Paraná: uma proposta para os municípios não industrializados**. Monografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1997.
- SPINK, M. J. P.; MEDRADO, B. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In: SPINK, M. J. P. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SPINK, M. J. P.; MENEGON, V.M. A pesquisa como prática discursiva: superando os horrores metodológicos. In: SPINK, M. J. P. (org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 2004.
- STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2000.

STARR, P. The meaning of privatization. In: KAHN, A; KAMERMAN, S. (Eds.). **Privatization and the Welfare State**. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

STRAUB, D. W. Validating instruments in MIS research. **MIS Quarterly**, v. 13, n. 2, p. 147-169, 1989.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research: grounded theory procedures and technique**. Newbury Park: Sage Publications, 1990.

SZYMANSKI, H. (org). **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. Brasília: Plano Editora, 2002.

TAYLOR, J. S.; BOGDAN, R. **Introduction to qualitative research methods: the search for meanings**. New York: John Wiley e Sons, 1984.

TEIXEIRA, S. M. F. Fundamentos de la reforma del Estado. In: Encontro Anual da Anpad, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Enanpad, 2001.

TOMBINI, M. **A construção de relações interorganizacionais: explorando sentidos em práticas discursivas**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

TORRES. **Lei n. 3.899**, de 20 de maio de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional, o funcionamento e a gestão dos serviços municipais e dá outras providências. 2005a.

TORRES. **Lei n. 3.915**, de 1 de julho de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Torres para o quadriênio 2006 a 2009 e dá outras providências. 2005b.

TORRES. **Portaria n. 02/2005**, de 1 de janeiro de 2005. Constitui o Comitê Gestor da Inclusão Social e Melhoria da Qualidade de Vida do município de Torres. 2005c.

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

TUPANDI. **Lei n. 686/05**, de 27 de setembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2006/2009. 2005.

TURNER, J. H. **The structure of sociological theory**. Belmont: Wadsworth, 1991.

VERO, J. A comparison of poverty according to resource, functioning and capability: the case of French school leaver's surveys. 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.

VERSCOORE FILHO, J. R. S. **Metade Sul: uma análise das políticas públicas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

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

WAQUIL, P.; MATTOS, E. J. Distribuição de renda no Rio Grande do Sul: um comparativo entre o rural e o urbano. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 621-644, 2002.

WAQUIL, P.; MATTOS, E. J. Pobreza rural e urbana no Rio Grande do Sul: uma análise além da renda. In: CONGRESSO DA SOBER, XLI, 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: SOBER, 2003.

WEBER. M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991. v. 01 e v. 02.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, United Kingdom, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WINTER, S. A. On Coase, competence, and the corporation. In: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. (Eds.). **The nature of the firm: origins, evolution and development**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

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



## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA O PREFEITO**

### **A1 – OBJETIVOS, PREOCUPAÇÕES E PERSPECTIVAS DA PREFEITURA**

1. Quais são os objetivos, as preocupações e as perspectivas da sua administração desde o princípio da gestão? Existe alguma preocupação com relação ao desenvolvimento do município? Em que sentido (econômico ou em um aspecto mais humano)?

### **A2 – MODELO DE GESTÃO IMPLÍCITO**

#### **A2.1: Variável perspectiva seguida nas ações públicas**

2. Na sua opinião, quais são os valores centrais/principais (princípios/orientações) da sua gestão?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Gerencialista/tecnicista/economicista.
- Política, que valoriza a cidadania.
- Leva em consideração a complexidade da gestão pública (integra aspectos técnicos e o interesse público).
- Eficiência, eficácia e qualidade.
- Equidade.
- Controle máximo de custos.

- Racionalização e otimização organizacional.
- Transparência.
- Prestação de contas.
- Burocracia.
- Gestão flexível.
- Lógica concorrencial (empreendedorismo).
- Individualismo.
- Coletivismo.
- Desempenho.
- Justiça social.
- Valores gerenciais e de mercado.
- Valores sociais subjacentes.
- Para o cliente.
- Para o cidadão.

### **A2.2: Variável prioridades da gestão**

3. Quais são as prioridades da sua gestão?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Questões econômicas/financeiras;
- Questões administrativas;
- Questões políticas;
- Questões sociais;
- Questões culturais;
- Interesses individuais;
- Interesse público;

- Objetivos de curto prazo;
- Garantia da equidade;
- Recursos financeiros;
- Cidadão.

### **A2.3: Variável empresas privadas x empresas públicas**

4. O senhor acha que as empresas privadas são mais eficientes que as empresas do setor público? Por que?
5. As práticas utilizadas nas empresas privadas podem ser adotadas para superar problemas da administração pública?
6. O senhor tem usado práticas das empresas privadas? Quais?
7. O senhor acha que existe algum tipo de incompatibilidade em fazer esse uso?

### **A2.4: Variável estado x mercado**

8. Qual tipo de governo o senhor acha que é necessário para enfrentar as mudanças ambientais e as crises fiscais: um governo com funções básicas (redução das intervenções estatais, por meio da privatização e eliminação de funções e adoção de estratégias de mercado para o desenvolvimento) ou um governo atuando em várias áreas (campo social)?
9. Qual modelo sua administração pratica?
10. Em qual (quais) área (áreas) o governo deve ser mais atuante? A sua administração procura ser mais atuante nessas áreas que o senhor citou?

### **A2.5: Variável sentido de uma boa gestão pública**

11. Qual é o sentido para o senhor de uma boa administração?

**A2.6: Variável participação da sociedade civil**

12. Existe alguma participação da sociedade civil na gestão pública e na elaboração de novas técnicas de gestão? De que maneira? (dando idéias para prestar os serviços de uma forma diferente, para a redução de custos, para tornar a gestão mais eficiente; pessoas controlando o orçamento da prefeitura, seus gastos, onde os recursos estão sendo empregados, se os resultados estão sendo alcançados; pessoas avaliando a qualidade dos serviços prestados, etc).

**A2.7: Variável preocupações especiais dessa gestão**

13. Que tipo de ação ou preocupação a sua gestão vem dedicando a grupos da sociedade?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Pobres;
- Mulheres;
- Minorias étnicas.

Por que? Isso se reflete na formulação das políticas públicas?

**A2.8: Variável modelo de gestão em uso**

14. O senhor poderia destacar algumas limitações do modelo de gestão em uso?

15. O que deveria ou poderia ser inserido na gestão pública para enfrentar os problemas recentes? O senhor tem alguma sugestão ou recomendação?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS SECRETÁRIOS DO MUNICÍPIO**

### **B1 – POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **B1.1: Variável preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas**

1. Quais as principais preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas públicas?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Questões instrumentais (eficiência, eficácia, efetividade).
- Questões sociais, políticas, culturais e institucionais.
- Bem-estar dos indivíduos.
- Qualidade de vida dos indivíduos.
- Desenvolvimento.
- Renda dos indivíduos.
- Realizações dos indivíduos.

#### **B1.2: Variável foco em questões administrativas e gerenciais no desenvolvimento das políticas**

2. Qual é o foco no desenvolvimento das políticas para o tratamento de alguns problemas atuais que a administração pública local tem que enfrentar (pobreza, o agravamento das desigualdades, preocupações com o meio ambiente e o crescimento da criminalidade)?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Questões administrativas e gerenciais (restrita a critérios de eficiência, redução das funções do Estado).
- Questões sociais, institucionais, políticas, culturais e econômicas.

### **B1.3: Variável formulação x implementação das políticas públicas**

3. A formulação e a implementação das políticas públicas são realizadas de forma independente (separadas)? Quais são os órgãos responsáveis por cada uma dessas funções?

### **B1.4: Variável pressão por parte da sociedade civil**

4. A prefeitura tem sofrido algum tipo de pressão por parte da sociedade civil? Qual?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Pressão relacionada às demandas dos cidadãos (quais seriam essas demandas?);
- Pressão referente à questões mais sociais (justiça, equidade, gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos);
- Pressão para promover a participação efetiva dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

5. Estas pressões de alguma forma influenciaram a formulação das políticas seguintes? De que maneira essas reivindicações sociais foram incluídas nas políticas? (Citar exemplos)

### **B1.5: Variável participação da sociedade civil**

6. A sociedade civil participa dos processos de decisão do setor público relacionados à formulação e implementação de políticas públicas? De que maneira ocorre esta participação

(através de reuniões com a sociedade, de idéias que a população leva à prefeitura, de demandas, etc)? (Citar exemplos)

- Poder (autonomia) na formulação das políticas.
- Controle da participação popular.

#### **B1.6: Variável resultados esperados quando da formulação das políticas**

7. Quais são os resultados que o senhor busca alcançar quando formula as políticas?

#### **B1.7: Variável sentido da eficiência de uma política**

8. Em que sentido o senhor considera que uma política foi eficiente?

#### **B1.8: Variável público alvo das políticas**

9. Qual o papel do cidadão (beneficiário passivo, agente ativo)?

#### **B1.9: Variável sucesso x justiça da política**

10. Na formulação das políticas o que é mais importante: o sucesso dessas políticas (resultado quantitativo, eficiência, estatísticas, maximização da medida observada – p. e. proporção de pobres) ou a questão da justiça da política (atenção à individualidade das pessoas, se efetivamente vai gerar uma melhora nas condições de vida das pessoas, se vai ajudar aqueles que realmente necessitam)?

- Relação entre eficiência e equidade na política.
- Política em si (maximização do resultado quantitativo) ou na qualidade dessa política (liberdades efetivas).

**B1.10: Variável qualidades ou características intrínsecas de uma política**

11. Que características uma política pública deve ter (o que ela deve proporcionar/propiciar à sociedade civil)?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Renda/finanças (recursos financeiros);
- Habilidades, aprendizagem, desenvolvimento, educação;
- Escolhas e oportunidades;
- Participação em atividade de grupo;
- Auto-estima, orgulho, autoconfiança;
- Relações sociais enriquecidas;
- Realização pessoal;
- Saúde e segurança;
- Inclusão e acesso;
- Diálogo e envolvimento;
- Sustentar bases sociais de auto-respeito e não-humilhação;
- Proteção contra a discriminação (de raça, sexo, orientação sexual, religião, castidade, etnicidade ou origem nacional);
- Condições materiais, legais, econômicas, políticas e sociais;
- Direitos efetivos de participação, deliberação, poder e influência;
- Condições de vida, incluindo saúde, nutrição, saneamento básico, água limpa, acesso à médicos, moradia, vida familiar;
- Redução da violência;
- Segurança contra agressão, incluindo agressão sexual, abuso sexual à criança, violência doméstica;
- Oportunidades de satisfação sexual e de escolha nas questões de reprodução;



- Sustentar a associação humana;
- Interação social;
- Despertar a conscientização em relação ao meio ambiente;
- Interação em atividades recreacionais.

**B1.11: Variável realização das intervenções políticas**

12. Que características uma política pública deve ter (o que ela deve proporcionar/propiciar à sociedade civil)?

13. Cite alguns exemplos de políticas que consideram essas características.

**B1.12: Variável aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas**

14. Quais preocupações devem ser consideradas na elaboração das políticas públicas que a prefeitura não está atualmente considerando?

## **APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA A SOCIEDADE CIVIL**

### **C1 – OBJETIVOS, PREOCUPAÇÕES E PERSPECTIVAS DA PREFEITURA**

1. Quais devem ser os objetivos, as preocupações e as perspectivas da administração pública do município (com relação ao desenvolvimento do município – sentido econômico ou em um aspecto mais humano)?

### **C2 – MODELO DE GESTÃO IMPLÍCITO**

#### **C2.1: Variável perspectiva seguida nas ações públicas**

2. O senhor acha que as ações da prefeitura são orientadas por quais princípios ou valores?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Gerencialista/tecnicista/economicista.
- Política, que valoriza a cidadania.
- Leva em consideração a complexidade da gestão pública (integra aspectos técnicos e o interesse público).
- Eficiência, eficácia e qualidade.
- Equidade.
- Controle máximo de custos.
- Racionalização e otimização organizacional.

- Transparência.
- Prestação de contas.
- Burocracia.
- Gestão flexível.
- Lógica concorrencial (empreendedorismo).
- Individualismo.
- Coletivismo.
- Desempenho.
- Justiça social.
- Valores gerenciais e de mercado.
- Valores sociais subjacentes.
- Para o cliente.
- Para o cidadão.

### **C2.2: Variável prioridades da gestão**

3. Quais são as prioridades da gestão atual no seu ponto de vista?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Questões econômicas;
- Questões administrativas;
- Questões políticas;
- Questões sociais;
- Questões culturais;
- Interesses individuais;
- Interesse público;
- Objetivos de curto prazo;

- Garantia da equidade;
- Recursos financeiros;
- Cidadão.

### **C2.3: Variável estado x mercado**

4. Qual tipo de governo o senhor acha que é necessário, um governo com funções básicas ou um governo atuando em várias áreas?
5. Qual desses dois tipos de governo a gestão atual pratica?
6. Em qual (quais) área (áreas) o senhor acha que o governo deve ser mais atuante? Esse governo está procurando ser mais atuante nessas áreas que o senhor citou?

### **C2.4: Variável sentido de uma boa gestão pública**

7. Qual é o sentido para o senhor de uma boa administração?

### **C2.5: Variável participação da sociedade civil**

8. A população participa do processo de gestão pública? De que maneira (através de reuniões com a sociedade, de idéias que a população leva à prefeitura, de demandas, etc)?
9. A população desse município faz algum tipo de pressão sobre a prefeitura para participar da gestão pública e da elaboração de novas técnicas de gestão? Qual?
10. Quais sugestões o senhor daria para incorporar na gestão pública desse município (idéias para prestar os serviços de uma forma diferente, para a redução de custos, para tornar a gestão mais eficiente; pessoas controlando o orçamento da prefeitura, seus gastos, onde os recursos estão sendo empregados, se os resultados estão sendo alcançados; pessoas avaliando a qualidade dos serviços prestados, etc)?

**C2.6: Variável preocupações especiais dessa gestão**

11. O senhor acha que essa administração vem dedicando algum tipo de ação ou preocupação a grupos da sociedade?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Pobres;
- Mulheres;
- Minorias étnicas.

Por que? Isso se reflete na formulação das políticas públicas?

**C3 – POLÍTICAS PÚBLICAS****C3.1: Variável preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas**

12. Quais são na sua opinião as principais preocupações envolvidas no desenvolvimento das políticas públicas? Cite exemplos de políticas que foram realizadas com essas preocupações citadas.

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Questões instrumentais (eficiência, eficácia, efetividade).
- Questões sociais, políticas, culturais e institucionais.
- Bem-estar dos indivíduos.
- Qualidade de vida dos indivíduos.
- Desenvolvimento.
- Renda dos indivíduos.
- Realizações dos indivíduos.

**C3.2: Variável pressão por parte da sociedade civil**

13. A população desse município faz algum tipo de pressão sobre a prefeitura? Qual?

- Pressão relacionada às demandas dos cidadãos (quais seriam essas demandas?);
- Pressão referente à questões mais sociais (justiça, equidade, gastos públicos voltados para as necessidades dos cidadãos);
- Pressão para promover a participação efetiva dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

14. As reivindicações da sociedade são normalmente acatadas pela prefeitura (incluídas nas políticas)?

**C3.3: Variável participação da sociedade civil**

15. A população participa dos processos de formulação e implementação de políticas públicas?

**C3.4: Variável sentido da eficiência de uma política**

16. Em que sentido o senhor acha que uma política foi eficiente?

**C3.5: Variável público alvo das políticas**

17. Como o senhor se define enquanto um cidadão e como o senhor acha que a prefeitura considera os cidadãos desse município?

### **C3.6: Variável qualidades ou características intrínsecas de uma política**

18. Quais características uma política pública deve ter (o que uma política pública deve proporcionar à população – ideal de política)?

(Pausa e então incita com os seguintes títulos)

- Renda/finanças (recursos financeiros);
- Habilidades, aprendizagem, desenvolvimento, educação;
- Escolhas e oportunidades;
- Participação em atividade de grupo;
- Auto-estima, orgulho, autoconfiança;
- Relações sociais enriquecidas;
- Realização pessoal;
- Saúde e segurança;
- Inclusão e acesso;
- Diálogo e envolvimento;
- Sustentar bases sociais de auto-respeito e não-humilhação;
- Proteção contra a discriminação (de raça, sexo, orientação sexual, religião, castidade, etnicidade ou origem nacional);
- Condições materiais, legais, econômicas, políticas e sociais;
- Direitos efetivos de participação, deliberação, poder e influência;
- Condições de vida, incluindo saúde, nutrição, saneamento básico, água limpa, acesso à médicos, moradia, vida familiar;
- Redução da violência;
- Segurança contra agressão, incluindo agressão sexual, abuso sexual à criança, violência doméstica;
- Oportunidades de satisfação sexual e de escolha nas questões de reprodução;

- Sustentar a associação humana;
- Interação social;
- Despertar a conscientização em relação ao meio ambiente;
- Interação em atividades recreacionais.

### **C3.7: Variável realização das intervenções políticas**

19. Quais benefícios a população passou a ter com as políticas públicas desenvolvidas por este município?

### **C3.8: Variável aspectos que não estão sendo considerados atualmente na elaboração das políticas**

20. Quais preocupações devem ser consideradas na elaboração das políticas públicas que a prefeitura atualmente não está considerando?



## APÊNDICE D – INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS

### D1 – TUPANDI

1. População Total (2005): 3.442 habitantes.
2. Data de criação do município: 9 de maio de 1988 (Lei n. 8602).
3. IDH-M: 0,822.
4. PIB pm (2003): R\$ mil 60.391.
5. PIB per capita (2003): R\$ 18.808.
6. Taxa de analfabetismo (2000): 4,14%.
7. Expectativa de vida ao nascer (2000): 76,60 anos (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2005).

### D2 – TORRES

1. População Total (2005): 34.750 habitantes.
2. Data de criação do município: 21 de maio de 1878 (Lei n. 1152).
3. IDH-M: 0,821.
4. PIB pm (2003): R\$ mil 194.692.
5. PIB per capita (2003): R\$ 5.888.

6. Taxa de analfabetismo (2000): 6,29%.

7. Expectativa de vida ao nascer (2000): 74,05 anos (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2005).

### D3 – PORTO ALEGRE

1. População Total (2005): 1.416.735 habitantes.

2. Data de criação do município: 23 de agosto de 1808 (Alvará de).

3. IDH-M: 0,865.

4. PIB pm (2003): R\$ mil 14.655.093.

5. PIB per capita (2003): 10.437.

6. Taxa de analfabetismo (2000): 3,45%.

7. Expectativa de vida ao nascer (2000): 71,59 anos (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2005).

## **APÊNDICE E – IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS**

### **E1 – ENTREVISTADOS EM TUPANDI**

Prefeito: José Hilário Junges.

Secretário Municipal de Educação: Carlos Vanderlei Kercher.

Secretária Municipal da Saúde e Assistência Social: Deise Ana Schneider Theisen.

Secretária Municipal da Administração: Liane Noeli Schoffen.

Secretário Municipal da Agricultura e Meio Ambiente: Walmor Sicorra.

Secretária Municipal da Fazenda: Janice Maria Jungens Wendling.

Secretário Municipal de Obras: Aloísio Junges.

Líder Comunitário (Vereador): Arlino Otto Schoffin.

Líder Comunitário (Presidente da Câmara de Vereadores): Nestor Erbes.

### **E2 – ENTREVISTADOS EM TORRES**

Prefeito: João Alberto Machado Cardoso.

Secretário Municipal do Interior e do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca: George Rech.

Secretário Municipal de Turismo, Indústria e Comércio: Roniel Lummertz.

Secretário Municipal de Desenvolvimento e Gestão: Nilson Martins Schardosim.

Secretária Municipal de Educação: Léa Teresinha Gálio Grundler.

Líder Comunitário (Diretoria da Associação da Praia da Cal): Agostinho Krás Brentano.

## E3 – ENTREVISTADOS EM PORTO ALEGRE

Prefeito: José Fogaça.

Secretário Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social: Tarcízio Teixeira Cardoso.

Secretário Municipal da Saúde: Pedro Gus.

Secretário Municipal de Cultura: Sergius Antônio Marsicano Gonzaga.

Secretário Municipal de Coordenação Política e Governança Local: César Busatto.

Líder Comunitário (Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Residencial Rubem Berta e Conselheiro do Orçamento Participativo da Região Eixo Baltazar): Paulo Cezar Santos da Silva (Paulinho Rubem Berta).

**Melody de Campos Soares Porsse**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (1997), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (2000) e doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Organizações, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Pública, Políticas Públicas e Abordagem da Capacitação.