

A Abordagem da Capacitação como um Modelo Alternativo à Nova Administração Pública para as Ações Públicas: Um Estudo de Casos Múltiplos

Autoria: Melody de Campos Soares Porsse, Luis Roque Klering

Resumo

Este artigo apresenta a Abordagem da Capacitação, desenvolvida por Amartya Sen (2000), como um modelo alternativo para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade. A partir desse modelo proposto, o objetivo desse artigo é verificar se as políticas públicas no âmbito 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. Através do estudo de casos múltiplos e da técnica qualitativa de análise descritiva-interpretativa, foi constatado que, de modo geral, todos os municípios pesquisados (Tupandi, Torres e Porto Alegre, localizados no estado do Rio Grande do Sul) 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 no modelo da Nova Administração Pública. Dessa forma, o 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.

1 Introdução

Ao longo da história, a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma para adequar seu papel às grandes tendências (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997). Durante a década de oitenta, para enfrentar a crise do Estado do Bem-Estar e para atender às novas demandas impostas pelo contexto (globalização da economia e o desenvolvimento contínuo de novas tecnologias), esse processo de reforma do Estado teve como base a Nova Administração Pública, que resultou, principalmente, em uma redução da intervenção estatal e em ações governamentais – definição de políticas públicas – focadas na eficiência e na obtenção da maximização de resultados quantitativos (VIANA, 1996; DINIZ, 1996; PAES DE PAULA, 2003).

Nessa perspectiva, as orientações gerais e os princípios seguidos pela reforma do Estado dos anos oitenta foram determinados por pressupostos tecnocráticos, nos quais as ações governamentais (políticas públicas) são voltadas para o resultado, usualmente quantitativo (PAES DE PAULA, 2003). Em outros termos, o curso seguido pela reforma, e, em consequência, pelas práticas e políticas no setor público, conforme o paradigma subjacente, privilegiam objetivos econômicos em detrimento de objetivos sociais.

Considerando um quadro de novas pressões e desafios persistentes, de mobilização social, de consolidação da cidadania e da cultura democrática, em sua agenda atual, os governos têm que lidar com a complexidade e a incerteza, regular o mercado, mas, especialmente, gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997; KLIKSBERG, 2001; KEINERT, 1994; ANDRADE; USSAN; KLERING, 2001). Esse quadro sinaliza a reaparição do Estado e a revalorização das políticas públicas em um novo campo, qual seja o social, 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 enfatiza apenas aspectos instrumentais (PAES DE PAULA, 2003).

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, o presente artigo apresenta a Abordagem da Capacitação, desenvolvida por Amartya Sen (2000), como um modelo alternativo para as ações governamentais mais recentes, preocupadas com a eficiência e a equidade. 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).

A partir desse modelo proposto, o objetivo do artigo é verificar se as políticas públicas no âmbito 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. Em outras palavras, o presente artigo pretende evidenciar se ocorreu uma mudança de foco na definição das políticas públicas dos municípios, ou seja, se as mesmas estão contemplando outros aspectos além da eficiência.

Para tanto, além dessa introdução, o artigo está dividido em quatro seções. A segunda seção apresenta a Abordagem da Capacitação como um modelo alternativo para as ações estatais e aborda também as implicações políticas da mudança de foco para as capacitações. Na terceira seção, descreve-se o método utilizado para se alcançar o objetivo proposto. A seção seguinte destina-se à análise e interpretação dos dados coletados. Por fim, na quinta seção são elaboradas as considerações finais.

2 Referencial Teórico

2.1 A Abordagem da Capacitação: um Paradigma Alternativo para as Ações Estatais

A partir de questionamentos da forma de entender, conceber e medir o bem-estar na tradição utilitarista, Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001) desenvolve um modelo 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 e das 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).

Nesse sentido, a Abordagem da Capacitação de Sen (1996) concede importância derivativa aos meios de vida 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, isto é, os funcionamentos valiosos que podem ser atingidos pelas pessoas.

Os funcionamentos são as realizações de um indivíduo, isto é, as várias coisas que ele realiza ser ou fazer ao viver, ou ainda, as várias coisas que ele considera valioso fazer ou ser (SEN, 1985a, 1996, 2001). Os funcionamentos refletem vários aspectos dos estados de existência – das condições de vida – de um indivíduo (SEN, 1985c), incluindo atividades mais elementares, assim como atividades mais complexas e desenvolvidas (SCHISCHKA, 2002). Ter uma vida longa, ser bem nutrido, bem vestido, saudável, educado, abrigado e evitar a morte prematura, a morbidez, a fome, a subnutrição e doenças são exemplos de funcionamentos básicos. Já, ter auto-respeito, preservar a dignidade humana e se integrar socialmente, através da participação na vida da comunidade e do relacionamento com outras pessoas, compreendem os funcionamentos mais complexos (SEN, 2001; ROBEYNS, 2002).

Conjuntos de tais funcionamentos formam as capacitações 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 (SCHISCHKA, 2002; JENSEN, 2001).

Enquanto os funcionamentos referem-se a coisas realmente alcançadas, isto é, realizadas, as capacitações são a habilidade que o indivíduo tem para alcançar a vida que gostaria de alcançar, dadas a liberdade e a oportunidade que o mesmo tem para escolher como viver (ROBEYNS, 2002). Nesse contexto, as capacitações são noções de liberdade, no sentido de liberdades positivas para se alcançar funcionamentos valiosos, ou seja, 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, 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).

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

No entanto, a liberdade pode também ser vista como intrinsecamente importante para o bem-estar que uma pessoa alcança, pois escolher e decidir são partes do viver e, conseqüentemente, ser capaz de escolher e atuar livremente conduzem diretamente ao bem-estar de uma pessoa. Se a ação de escolher é considerada como parte da vida, ou se a liberdade de escolha importa em si mesma na Abordagem 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 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).

2.2. 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.

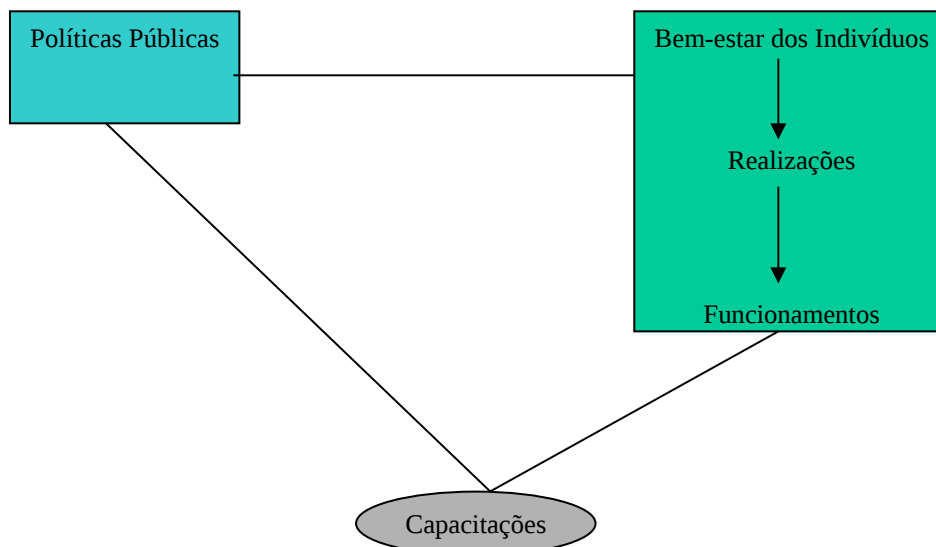
As políticas públicas baseadas na Abordagem da Capacitação não se baseiam em critérios de eficiência (meios ou recursos), mas, em critérios de justiça (fins), nos quais o objetivo não é o de maximizar o resultado quantitativo, mas sim oferecer oportunidades para que os indivíduos alcancem as suas realizações ou o seu bem-estar (SALAIS, 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 (SALAIS, 2004; SALAIS; 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 (SALAIS, 2004).

Com base na Figura 1, pode-se evidenciar a diferença na mudança de foco de resultados quantitativos totais para capacitações. A principal implicação é que a ação do Estado, por

meio das políticas públicas, é voltada para prover aos indivíduos os meios efetivos para que eles possam alcançar suas realizações. Dessa forma, o governo cria 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).

A Abordagem da Capacitação



A Nova Administração Pública

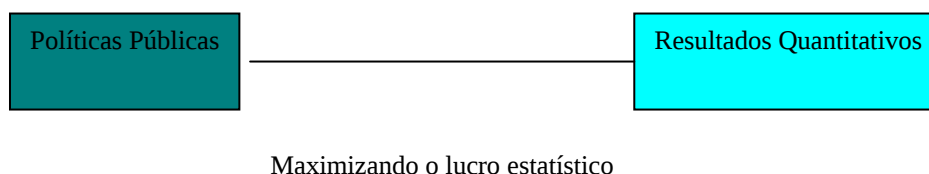


Figura 1 – Métodos para elaboração de políticas públicas: baseado na Abordagem da Capacitação e baseado no resultado

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

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 (SALAIS; VILLENEUVE, 2005).

Em resumo, a eficiência na política pública tem que ser pensada no sentido de melhoramento das liberdades substantivas dos cidadãos e das suas capacitações e não em aspectos econômicos e monetários (SALAIS, 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.

3. Método

Para alcançar o objetivo proposto nesse artigo, foi realizada uma investigação qualitativa, empregando-se o estudo de casos múltiplos como estratégia de investigação. Para tanto, a unidade de análise examinada foram as políticas públicas no âmbito dos municípios, as quais foram avaliadas a partir da perspectiva dos indivíduos envolvidos no seu processo de formulação, bem como da sociedade civil.

Os casos escolhidos para o desenvolvimento do estudo foram os municípios gaúchos de Tupandi, Torres e Porto Alegre, sendo empregados como critérios para a escolha desses casos o potencial para a aprendizagem (amostra intencional); questões de acesso em determinadas condições (critério de conveniência); recursos disponíveis, recepção, hospitalidade e tempo (FLICK, 2004; STAKE, 2000). Além disso, tais municípios foram selecionados porque, considerando a gestão 2005-2008, apresentavam preocupações voltadas para a eficiência e a equidade governamental, as quais estão relacionadas com a Abordagem da Capacitação. Portanto, a escolha desses casos se fundamentou na lógica de replicação literal (YIN, 2001), uma vez que cada caso foi selecionado para confirmar resultados previstos no início da investigação, isto é, confirmar se as políticas públicas dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre estão incorporando questões mais relacionadas com a Abordagem da Capacitação.

Os respondentes da pesquisa foram os principais envolvidos no processo de formulação de políticas públicas nos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre, ou seja, o prefeito, os secretários e os líderes comunitários (comunidades de base) desses municípios, que recentemente têm participado desse processo. Assim, a escolha dos entrevistados da pesquisa também ocorre de forma intencional, considerando que tais pessoas são essenciais para o esclarecimento do assunto investigado (TRIVIÑOS, 1987). De forma específica, no caso dos secretários entrevistados em cada um dos municípios foi seguido o princípio da saturação teórica, isto é, foram escolhidos para as entrevistas aqueles indivíduos que pareciam dispor

das informações desejadas pelo pesquisador, sendo que a partir dessas entrevistas foram identificados outros indivíduos para serem entrevistados até que novos entrevistados não agregassem novos dados ao estudo. Para o caso dos líderes comunitários, a própria prefeitura, em cada um dos municípios, indicou o nome dos entrevistados.

O instrumento de pesquisa foi delineado a partir do arcabouço teórico apresentado, explorando questões relacionadas ao modelo de gestão implícito e às características das políticas públicas baseadas nesse modelo, bem como à identificação da participação das respectivas sociedades no processo de gestão e formulação de políticas e sua percepção acerca das ações estatais, no caso, das ações das prefeituras em estudo. Desse modo, o roteiro de entrevista foi direcionado para os prefeitos dos municípios de Tupandi, Torres e Porto Alegre, com questões referentes à dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura” e à dimensão “modelo de gestão”; para os secretários dos municípios pesquisados, com questões relativas à dimensão “políticas públicas”; e para a sociedade civil, com questões concernentes à dimensão “objetivos, preocupações e perspectivas da prefeitura”, à dimensão “modelo de gestão” e à dimensão “políticas públicas”.

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. Para fins de confiabilidade e validade da pesquisa (STAKE, 2000; YIN, 2001), ou ainda, para o enriquecimento da interpretação, além da entrevista em profundidade, esse estudo adotou a observação e a análise de documentos como fontes de evidências. Dessa forma, também foram documentadas as informações contextuais, comportamentais, sociais e interpessoais através da observação, bem como foram analisados os documentos referentes às políticas públicas dos municípios estudados, especialmente o Plano Plurianual 2006-2009 de cada um dos municípios, o qual estabelece as metas e diretrizes gerais que orientam as ações do governo para quatro anos. Ademais, outros documentos, como monografias dos municípios, folders de projetos, planos de governo das prefeituras, revistas de circulação local e livros também foram analisados.

Por último, o estudo empregou a técnica qualitativa de análise descritiva-interpretativa dos casos, cujos dados obtidos através das entrevistas foram apresentados e interpretados, buscando-se continuamente uma correspondência entre a realidade e a teoria apresentada. Assim, durante a 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.

4. Resultados

4.1 Tupandi

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, incluem 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 a 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 a 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 conseqüência, 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 Torres

Estabelecendo uma correspondência entre os principais resultados evidenciados em Torres com respeito ao modelo de gestão que fundamenta as suas ações públicas e a teoria apresentada, 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 avalia 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 a 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 a 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 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, a 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 consequência, suas realizações.

Em suma, a eficiência na política em Porto Alegre é pensada em termos complexos e não apenas 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.

5. Considerações Finais

De acordo com a análise de resultados do município de Tupandi, as características relevantes do modelo de gestão que fundamenta as suas ações públicas apontaram para um modelo de governança voltado para a eficiência e para a equidade governamental, o qual corresponde à Abordagem da Capacitação. Assim, 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.

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, uma vez que foram identificados outros aspectos além da eficiência na elaboração das políticas públicas nesse município. Dessa forma, a definição das políticas públicas em Tupandi não exclui questões instrumentalistas, mas também 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. Contudo, em termos de gestão, o município já está incluindo alguns aspectos, embora em fase ainda incipiente, que ultrapassam o modelo de governança voltado apenas para a eficiência governamental (Nova Administração Pública). 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, no qual se encontra em um estágio incipiente.

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.

Em Porto Alegre, 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. 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, pois a sua elaboração contempla outros aspectos além da eficiência, podendo ser citados questões culturais e políticas, bem como a realização dos indivíduos.

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 orientação 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.

Referências

- ALKIRE, S. The Capability Approach as a Development Paradigm? In: **International Conference on the Capability Approach**, 2003, Pavia. Disponível em: <<http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>>. Acesso em: 03 de jan. 2003.
- ANDRADE, J. A.; USSAN, J. L. M.; KLERING, L. R. A avaliação de políticas públicas em análise: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. In: Encontro Anual da Anpad, XXV, 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Enanpad, 2001.
- 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.
- 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.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- JENSEN, H. E. Amartya Sen as a smithesquely worldly philosopher: or who needs Sen when we have Smith. In: **Conference on Justice and Poverty: examining Sen's Capability Approach**, 2001, Cambridge. Disponível em: <<http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas de administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.
- KLIKSBERG, B. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do terceiro milênio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 119-151, 2001.

- NUSSBAUM, M. C. **Women and human development: the capabilities approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PAES DE PAULA, A. P. P. de **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- 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)
- 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.
- SALAS, R. Incorporating the Capability Approach into social and employment policies. In: SALAS, 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.
- SALAS, 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.
- SALAS, R.; VILLENEUVE, R. Introduction. In: SALAS, 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.
- SCHISCHKA, J. The capabilities approach as a metric for economic development. In: **Conference on Promoting Women's Capabilities: examining Nussbaum's Capabilities Approach**, 2002, Cambridge. Disponível em: <<http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- SEN, A. K. Capacidad y bienestar. In: NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. K. (orgs). **La calidad de vida**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SEN, A. K. **Commodities and capabilities**. Amsterdam: North Holland, 1985a.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. K. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEN, A. K. Development: which way now? **The Economic Journal**, Great Britain, v. 93, n. 372, p. 745-762, dez. 1983.
- SEN, A. K. The standard of living: lecture I, concepts and critiques. In: SEN, A. K. **The standard of living: The Tanner lectures**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985b.
- SEN, A. K. The standard of living: lecture II, lives and capabilities. In: SEN, A. K. **The standard of living: The Tanner lectures**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985c.
- SEN, A. K.; FOSTER, J. **On economic inequality**. New York: Oxford University Press, 1997.
- STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2000.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.