

# DESENVOLVIMENTO LOCAL COMO LIBERDADE E FOCO NOS ATORES: FERRAMENTA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS

## *LOCAL DEVELOPMENT AS FREEDOM AND FOCUS ON ACTORS: A PUBLIC POLICY ANALYSIS TOOL FOR BRAZILIAN MUNICIPALITIES*

Regina Claudia Laisner\*

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 O significado do desenvolvimento como liberdade e as liberdades instrumentais como referência da análise de políticas públicas. 3 A referência das liberdades instrumentais integrada aos atores como foco. 4 Considerações finais.

**RESUMO:** Este artigo se insere na perspectiva da qualidade das políticas sociais no Brasil, vinculada a visões alternativas de desenvolvimento, tendo como referência o conceito de desenvolvimento como liberdade, nos termos de Amartya Sen (2000), de modo a contribuir com a apresentação de uma proposta de análise de políticas públicas. A ferramenta apresentada busca ser capaz de observar as potencialidades de políticas públicas que expandam as capacidades da população na prática de determinadas liberdades instrumentais, articuladas ao uso dos eixos indicados pelo modelo de Subirats et al (2008): os diversos atores envolvidos, seus recursos e o marco institucional no qual atuam. Seu objetivo é apresentar um modelo que permita estudar empiricamente diversas políticas públicas em curso, assim como sirva de suporte teórico para pensar a formulação, implementação ou avaliação de novas políticas, com destaque para o caso das realidades locais dos municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** desenvolvimento como liberdade; atores; análise de políticas públicas; municípios.

**ABSTRACT:** *This article is affiliated with the perspective of the quality of social policies in Brazil, which relates to alternative visions of development, having as a reference the concept of development as freedom, in the terms of Amartya Sen (2000), in order to contribute with the presentation of a proposal of public policy analysis. The presented tool seeks to be able to observe the potential of public policies that expand the population's ability to exercise certain instrumental freedoms, articulated to the use of the axes indicated by the model of Subirats et al (2008): the various parts involved, their resources and the institutional framework in which to tolerate. The objective is to*

\* Professora no curso de Relações Internacionais, no Programa de Pós-Graduação em Direito, na linha Direito, Sociedade e Políticas Públicas e co-coordenadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas “Elza de Andrade Oliveira” (NEPPs) na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. E-mail: regina.laisner@unesp.br.

Artigo recebido em 04/04/2023 e aceito em 04/04/2023.

**Como citar:** LAISNER, Regina Claudia. Desenvolvimento local como liberdade e foco nos atores: ferramenta de análise de políticas públicas para municípios brasileiros. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 41, p. 217, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

*present a model that allows the empirical study of several public policies in progress, as well as serving as a theoretical support to think about the formulation, implementation or evaluation of new policies, with emphasis on the case of the local realities of Brazilian municipalities.*

**Keywords:** *development as freedom. parts. public policy analysis. municipalities.*

## INTRODUÇÃO

A grave questão social brasileira gerou grande debate sobre os rumos das políticas públicas no país, que desde a segunda metade dos anos 1990, vem demonstrando a necessidade de superar uma pobreza que não somente se deixa notar pela insuficiência ou ausência de renda, mas que se faz presente, como afirma Lena Lavinias, quando não se tem acesso às condições mínimas de vida, o que destitui a pessoa de “[...] princípios elementares constitutivos da cidadania, do direito a uma alimentação saudável e suficiente, do direito a vestir-se e a morar apropriadamente, do direito a ter oportunidades e poder escolhê-las ” (LAVINAS, 1996, p. 466).

O debate desde então só se ampliou e ganhou novos contornos considerando que mesmo que, em geral, nas últimas décadas, a estruturação e a formalização de políticas públicas na área social no Brasil tenha avançado, há um nítido descompasso entre a necessidade e a oferta destas políticas para podermos falar do alcance dos patamares mínimos de cidadania no país. Descompasso que se reflete em questões de ordem quantitativa, em relação à abrangência da cobertura das políticas sociais, mas, sobretudo, em questões de caráter qualitativo, vinculadas à sua capacidade de efetivação dos direitos sociais.

No que corresponde à questão da qualidade das políticas públicas para o enfrentamento das questões sociais, um tema que ganha cada vez mais relevância é o tema do desenvolvimento. O desenvolvimento, pensado a partir de uma perspectiva emancipatória, na qual os indivíduos possam superar a situação de pobreza, muito além da mera perspectiva de renda, para usufruir de seus direitos, expandindo-os como cidadãos, qualifica a análise dos rumos e limites das políticas sociais.

É justamente na perspectiva da qualidade das políticas sociais no Brasil, vinculada a visões alternativas de desenvolvimento, que este texto se insere, tendo como referência o conceito de desenvolvimento como liberdade, nos termos de Amartya Sen (2000), de modo a contribuir com a apresentação de uma proposta de análise de políticas públicas.

A análise de políticas públicas tem como objetivo central gerar e sistematizar informações necessárias para a produção de políticas públicas

com maior capacidade de resolução dos problemas públicos. Este sentido propositivo do termo está embasado na literatura internacional que prevê a atribuição prática deste de tipo de análise. (SECCHI, 2017).

Nesta perspectiva, a ferramenta apresentada busca ser capaz de observar as potencialidades de políticas públicas que expandam as capacidades da população na prática de determinadas liberdades instrumentais – liberdades estas consideradas meios fundamentais para a promoção do desenvolvimento como liberdade, assim como contribuir para a sua implementação. Nela, como seu complemento, propõe-se o uso dos eixos indicados pelo modelo de Subirats et al (2008): os diversos atores envolvidos, seus recursos e o marco institucional no qual atuam - três elementos chave, presentes em todas as políticas públicas, ao longo de toda a sua trajetória. Este modelo, baseado nas experiências políticas e administrativas de alguns países de referência na Europa, com destaque para a Suíça, França e Espanha, se apresenta como um esquema analítico que permite estudar empiricamente diversas políticas públicas em curso, assim como serve de suporte teórico para pensar a formulação, implementação ou avaliação de novas políticas.

Tal proposta perfaz iniciativa de extrema importância para se pensar a realidade nacional, mas também cabe espaço à consideração de questões locais. Não se pode deixar de salientar que refletir acerca das políticas públicas, em qualquer dimensão, ainda que de escopo ou âmbito de aplicação mais gerais, deve ser um exercício que leva em consideração o reconhecimento das realidades locais. E no que tange ao debate do desenvolvimento local, as discussões sobre as suas potencialidades e, ao mesmo tempo, suas dificuldades, estão presentes há muito tempo nos círculos acadêmicos de produção do conhecimento e no âmbito das iniciativas governamentais de políticas públicas, acerca dos municípios brasileiros que, longe de configurarem o desenvolvimento desejável e acessível a todos os seus moradores, ou pelo menos para a sua grande maioria, se constituem em realidades que precisam urgentemente ser transformadas.

Com vistas a apresentar uma contribuição neste sentido, este artigo, combina, portanto, a referência do desenvolvimento local como liberdade e suas respectivas liberdades instrumentais, apresentada e definida a seguir, com o modelo proposto por Subirats et al (2008), que será apresentado e descrito, na sequência, com o propósito de propor uma ferramenta de análise de políticas públicas para municípios brasileiros.

# 1 O SIGNIFICADO DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE E AS LIBERDADES INSTRUMENTAIS COMO REFERÊNCIA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há que se considerar que há uma recorrente confusão entre crescimento econômico e desenvolvimento, quando o debate se dedica a esta questão. O crescimento econômico é geralmente tratado como o produto proveniente da interação dos fatores de produção, sendo que o resultado derivado desta combinação mensura o conjunto de riquezas produzidas e que serão usufruídas pela população de uma dada localidade. Ou seja, compreende a expansão do produto real de um dado lugar, em determinado período de tempo. Já o conceito de desenvolvimento considera o crescimento uma de suas condições indispensáveis, mas não suficientes.

A contribuição de Amartya Sen (2000), expande a compreensão que se tem sobre desenvolvimento. Para o autor, para além do acesso a bens materiais, o desenvolvimento deve considerar a manutenção e expansão de direitos civis, políticos e sociais básicos, incluindo capacidades elementares como, por exemplo, ter “[...] condição de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão” (SEN, 2000, p. 52).

Com tal concepção, percebe-se o quanto se amplia o conceito de desenvolvimento, interferindo não somente nas condições presentes da população e nas necessidades mais prementes, como em hierarquias superiores de desejos ou necessidades no futuro. Ela contempla, então, não somente as benesses do crescimento econômico como as expande para além da consideração de um simples dado quantitativo, incorporando a noção de “desenvolvimento como liberdade”, “[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17).

Em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen nos coloca como uma de suas ideias centrais, a complementaridade existente entre as condições sociais e a “condição de agente individual”, o que significa dizer que é preciso verificar o alcance da liberdade individual em um determinado contexto. Decorre daí sua noção de desenvolvimento que: “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. (SEN, 2000, p. 10)

Assim, de acordo com o autor, desenvolver qualquer localidade, em qualquer extensão, significa expandir as capacidades das pessoas para

que elas levem o tipo de vida que valorizam (SEN, 2000). Isso é possível se a liberdade for o fim primordial e o meio principal, para que com o tempo, o indivíduo seja capaz de assumir a condição de agente na política, na sociedade, na cultura e na economia.

Pensando na liberdade como meio e não somente como fim o autor considera que cinco tipos de liberdades instrumentais são necessárias para o alcance desta liberdade mais global: (1) liberdades políticas, consideradas como os direitos políticos em forma de liberdade de expressão e eleições livres; (2) facilidades econômicas, referidas às oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos, econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca; (3) oportunidades sociais, nas áreas da educação, saúde, etc., que influenciam a liberdade de o indivíduo ter uma vida melhor e assumir a condição de agente; (4) garantias de transparência, concebidas na sua relação com a necessidade de confiança para a vida em coletividade, como por exemplo, a diminuição da corrupção em uma sociedade; (5) segurança protetora, que proporciona uma rede de segurança social à população de liberdades substanciais, como não permitir que um indivíduo atinja a miséria (SEN, 2000).

Sen, ao abordar o desenvolvimento a partir destas liberdades, o relaciona fortemente com a democracia. Para ele, a ausência de democracia prejudica as possibilidades de condução da própria vida, uma vez que a população tem negadas as oportunidades de participar das decisões públicas que interferem em sua própria vida. “Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (SEN, 2000, p. 26). Não devem ser considerados como “beneficiários passivos” dos programas para o desenvolvimento. “Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva.” (SEN, 2000, p. 26).

A partir da compreensão desta relação é que entendemos o significado da primeira liberdade proposta, vinculada às liberdades políticas, os direitos civis e políticos que se articulam diretamente às democracias, na medida em que os cidadãos nesse sistema de governo podem determinar quem deve governar, fundamentalmente, através do voto e da fiscalização e controle das autoridades eleitas.

Também diretamente vinculada ao debate da democracia, desde um ponto de vista político, encontra-se a quarta liberdade proposta por Sen, relativa às garantias de transparência que, a propósito, guarda fortes

relações com o controle da representação e sua confiabilidade. Nas palavras de Sen este tema refere-se “[à] liberdade de lidar uns com os outros sob garantia de dessegredo e clareza. Quando essa confiança é violada, as vidas de numerosas pessoas – tanto as envolvidas diretamente, como terceiros – podem ser afetadas negativamente” (SEN, 2000, p. 221) – e isso certamente refere-se não somente, mas prioritariamente aos representantes eleitos. Assim, compreende-se, nos termos do autor, a necessidade de ampliar os instrumentos de *accountability*, na linha de tantos autores que fazem a defesa de ferramentas capazes de garantir a prestação de contas por parte das lideranças representativas, nas várias esferas federativas, sempre atreladas à consequente responsabilização pelo sistema democrático (SOARES, 2014).

As garantias de transparência, ainda segundo Sen, têm um claro papel instrumental como inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas. Dessa maneira, seu acompanhamento possibilita, em nível municipal, assegurar não só a rigidez fiscal dos órgãos públicos, como o combate aos crimes contra as finanças públicas, e, também, a perpetuação de um tecido social estável, necessário para manter as estruturas responsáveis por irradiar garantias básicas no plano social do município, gerando confiança por parte da população em suas instituições.

Consideradas as afirmações extremamente valiosas de Sen acerca da democracia e suas contribuições para o desenvolvimento a partir das liberdades políticas e das garantias de transparência, cumpre pontuar que a sua definição deste sistema político se restringe a uma interpretação representativa, tradicionalmente atrelada ao modelo sufragista como mecanismo fundamental de participação política.

No que subjaz um modelo vinculado à lógica da cidadania, os atuais contornos da democracia e suas efetivas possibilidades tem exigido uma perspectiva que se alinha cada vez mais fortemente ao mecanismo da participação não circunscrita aos dispositivos disponíveis de representação e oposição previstos pelo autor e tantos outros autores liberais. Para além do seu modelo tradicional, quando nos referimos à relevância da participação estamos recuperando a proposição que sustenta, como adequadamente aponta Lüchman (2015), os *déficits* da representação em cumprir o requisito democrático da inclusão política, demonstrando a pluralização de espaços e atores que reclamam a sua inserção diante da sociedade e das instituições políticas tradicionais. Nestes termos, consideramos a participação fundamental para pensar as políticas públicas enquanto mecanismos de

efetivação das liberdades de modo a garantir que as agendas incluam aquilo que é prioridade social, além de facilitar e garantir a discussão desses temas. Portanto, a participação da população, em todos os níveis da federação, é considerada, dentro do escopo deste trabalho, condição *sine qua non* para que isso ocorra e, conseqüentemente, o desenvolvimento local torne-se mais plausível. Trata-se de “[...] reconhecer que mecanismos de participação podem tornar-se complementares nos processos decisórios, uma vez que podem alterar, qualitativamente, a alocação dos recursos e atuar como mecanismos de aperfeiçoamento democrático, como ponto e não contraponto da representação”. (LAISNER, 2009, p. 33)

Ao relacionar desenvolvimento com democracia, o autor constata que não somente as liberdades políticas são relevantes: há uma série de outras liberdades que lhe são correlacionadas. Deste modo, no que se refere às facilidades econômicas, o segundo tipo de liberdade instrumental indicada por Sen, o autor conclui que a sua inexistência conduz à privação de outras liberdades e na situação de pobreza extrema “[...] pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade” (SEN, 200, p. 23), afastando-a de liberdade social ou mesmo política. Facilidades estas que se referem desde às oportunidades individuais de consumo, produção e troca, à participação na aquisição daquilo que é gerado em termos de riqueza econômica coletiva, seja na forma de renda ou de benefícios sociais, ou ainda pela disponibilidade de financiamento e o acesso a ele. Não foge ao autor, do ponto de vista da riqueza econômica coletiva e sua respectiva distribuição, o problema da concentração de renda nas sociedades atuais ao afirmar que, “[...] na relação entre renda e a riqueza nacional, de um lado, e, de outro, os intitulentos econômicos dos indivíduos (ou famílias), as considerações distributivas são importantes em adição às agregativas” (SEN, 2000, p. 55-56). Assim que, afirma veementemente: “O modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará diferença” (SEN, 2000, p. 55-56).

Da mesma forma, articuladas às facilidades econômicas encontram-se as oportunidades sociais, nas diversas áreas, com destaque para a área de saúde e educação. Estas oportunidades influenciam a liberdade do indivíduo ter uma vida melhor, assumindo seus próprios rumos. São elas as responsáveis por eliminar os maiores gargalos sociais, garantindo os serviços essenciais ao desenvolvimento substantivo dos indivíduos. “Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra a

morbidez desnecessária com frequência sucumbindo à morte prematura”. (SEN, 2000, p. 29).

E aqui cumpre salientar, tal como comenta Pansieri (2020), Sen considera relevante o investimento público, a partir de um Estado provedor de políticas públicas, que não necessariamente seja rico, mas comprometido com as questões em pauta.

Em contrapartida à pobreza de Kerala, Sen lembra o caso do Reino Unido que atualmente possui altos índices de educação básica e um sistema de saúde pública que se tornou modelo. Em ambos os casos, o aparente êxito foi construído pelo financiamento público a partir de programas sociais especialmente pensados para atacar tais problemas. Contudo, tais investimentos não ocorreram de modo uniforme ao longo do século XX: no limiar do século, os britânicos, a despeito de serem uma das principais economias do planeta, apresentavam uma expectativa de vida ao nascer consideravelmente inferior a países com renda menor. O custeio dos programas sociais foi substancialmente maior durante os períodos das duas guerras mundiais, períodos em que a expansão do Produto Interno Bruto foi inexpressiva. (PANSIERI, 2020, p. 229)

O mesmo comentador nos recorda de como Sen dá o exemplo do analfabetismo para demonstrar a importância das oportunidades sociais no provimento da qualidade de vida das pessoas, em que a falta de acesso à escolarização cria uma dupla impossibilidade: econômica, que limita o processo de qualificação para o trabalho, além de tornar-se obstáculo à participação política, inviabilizando a busca por informação (PANSIERI, 2020).

Por último, das liberdades propostas por Sen, a segurança protetora interliga-se à rede de segurança social que deve ser construída de maneira a mitigar as consequências nocivas da ausência de bens materiais e outras formas de proteção. Esta segurança inclui tanto uma perspectiva de assistência social de longo prazo, por meio de políticas públicas contínuas combinadas, como previdência social, auxílio desemprego, assistência aos mais pobres, idosos, deficientes físicos e mentais, entre outras, a medidas de emergência, que possam proteger as pessoas mais vulneráveis nas crises inesperadas como situações de calamidade pública, crises de fome, graves situações ambientais e demais estados de exceção como a atual pandemia.

Estas liberdades instrumentais, tomadas de forma inter-relacional, como meio e fim para a liberdade, em um sentido mais amplo, podem e devem ser pensadas como referências para a análise e construção de

políticas públicas para que de fato o desenvolvimento possa se estabelecer, como afirma o próprio autor. Ao constituir-se enquanto tais, no nível local, podemos ter as garantias de que tais liberdades estão sendo consideradas, tornadas lei e efetivamente contribuindo para o desenvolvimento substantivo.

## **2 A REFERÊNCIA DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS INTEGRADA AOS ATORES COMO FOCO**

As liberdades instrumentais como garantias do desenvolvimento local constituem categorias potentes de análise das políticas públicas. Porém, isoladamente, não permitiriam uma análise ainda mais potente, desde uma perspectiva de políticas públicas compreendida de forma menos vertical do “Estado em ação”. Tal perspectiva remete a um debate que, certamente, envolve o Estado e sua ação, mas em uma rede complexa, de interconexões com a sociedade e seus vários atores. Assim, de forma complementar às liberdades instrumentais como referência para a análise de políticas dos municípios brasileiros, propõe-se, neste trabalho, tomar em consideração o modelo de Subirats et al (2008).

La idea es que el punto de partida de todo análisis empírico es la actividad cotidiana de las administraciones públicas y el estudio de los servicios que generan, lo cual permite situar a los actores públicos en un tiempo y un espacio determinados y analizar la acción pública en ese contexto. De hecho, buscamos identificar los espacios de contacto entre el Estado (o de manera más amplia los actores públicos) y la sociedad civil. (SUBIRATS et al, 2008, p. 11)

De maneira a transcender os marcos tradicionais de análise de políticas públicas, os autores entendem que

[...] que este tipo de análisis permite ir allá de una perspectiva utilitarista según la cual el Estado, sus instituciones y sus políticas públicas están en mutación permanente, y pueden analizarse solamente caso a caso, en función de sus finalidades de cada momento. Al reconstruir un discurso analítico en el que se busca al ‘Estado en concreto’, el análisis de políticas públicas pretende identificar ciertos fenómenos que se manifiestan de manera recurrente en las interacciones entre actores públicos e privados. (SUBIRATS et al, 2008, p. 11)

O modelo de Subirats et al (2008), propõe analisar as políticas públicas a partir de três elementos chave, fundamentais em todas as

políticas públicas, a qualquer momento: atores, seus recursos e o marco institucional no qual atuam. Para os autores, focar nos atores, públicos e privados, dentro de um setor específico, a partir dos recursos que utilizam, assim como as instituições que regulamentam suas ações, permite uma compreensão mais ampla das condutas individuais e coletivas e seus resultados, tanto no nível da própria sociedade civil, como no nível político-administrativo. (SUBIRATS et al, 2008).

O primeiro elemento chave, referido aos atores, se diferenciam, inicialmente, de acordo com Subirats et al (2008) entre *atores públicos* e *não públicos*. Os atores públicos, ou seja, atores políticos administrativos, são estruturados por regras de direito e processos administrativos que regem suas competências, mas não exclusivamente, pois existem regras institucionais mais informais que são implicadas na elaboração e execução de uma política pública e que precisam ser consideradas. Por isso faz-se necessário analisar o complexo acordo político-administrativo que se dá por detrás da construção e execução de uma política.

Os atores não públicos participam também da construção e estruturação do espaço da política pública, sem que tenham controle direto sobre ele. Os autores consideram que os atores implicados em uma política pública são os que pertencem às esferas que denominam de socioeconômica e sociocultural. Estas esferas, profundamente dinâmicas e com fronteiras muito tênues compõem o espaço da política. Não se trata de um espaço neutro, pois fortemente vinculado à própria lógica do Estado de Direito em questão, com suas leis, regras e convenções. Seus atores, de acordo com Subirats et al (2008) podem se dividir entre: grupos-objetivo, beneficiários finais e grupos terceiros.

Os grupos-objetivo são compostos por pessoas e organizações que agrupam pessoas cuja atuação se considera causa direta do objetivo da política, considerando um problema público. No caso de uma política ambiental, por exemplo, os grupos objetivo são os poluidores ou contaminadores do meio ambiente, como indústrias, agricultores, etc. Os beneficiários finais compreendem as pessoas ou organizações a quem o problema coletivo afeta diretamente. Por último, os grupos terceiros incluem o conjunto de pessoas ou organizações não diretamente vinculados aos efeitos da política, mas que podem ser afetados por ela, positiva ou negativamente, de forma mais ou menos permanente.

O “jogo” que se estabelece entre os atores e seus resultados, em constante processo de negociação e adaptação, depende não somente

dos seus interesses, mas também dos recursos que conseguem mobilizar para defender suas posições e colocá-las em prática ou não. E antes de prosseguir com o segundo elemento chave de análise que são os recursos, cabe ressaltar que nem sempre, para os autores, os atores públicos necessariamente defendem interesses de mesmo caráter e vice-versa.

Tradicionalmente considera-se como principais recursos dos atores as bases legais e recursos econômicos. Mas, pesquisas mais recentes, têm apontado um conjunto muito maior de recursos tais como informações, formas de organização, infraestrutura pública, tempo, etc. Deste modo, considera-se que os vários recursos, em suas várias combinações, podem influenciar os diferentes atores e sua capacidade de intervenção nas políticas públicas. Ademais, o peso de cada recurso depende também do contexto, do caso de cada política, entre outros fatores. Por isso, a análise destes vários recursos faz-se fundamental, em uma perspectiva balizada no tempo e no espaço.

Conforme afirmam Subirats et al (2008), baseados em uma síntese da literatura, em total acordo com este debate, há que se propor, para a análise empírica mais completa *dez recursos* que os atores públicos e privados produzem e mobilizam durante os processos de formulação e execução de políticas públicas. São eles: 1) o direito ou “recursos jurídicos”, como fonte de legitimação da ação pública; 2) questão pessoal ou “recursos humanos”, que se dá em função das capacidades de recrutamento e de formação que possuem os diversos atores; 3) o dinheiro ou “recursos econômicos”, impossível de ser retirado de qualquer composição de políticas públicas, não somente de caráter distributivo, redistributivo, mas de qualquer ordem, na perspectiva de sua concretização; 4) a questão da informação ou “recursos cognitivos” que, em geral, são escassos e divididos de forma bastante desigual, ao mesmo tempo que indispensáveis para a compreensão do problema público, sua possível solução e monitoramento; 5) o tema da organização ou “recursos relacionais” ou “interativos”, construídos a partir da qualidade dos atores envolvidos, da sua organização e da rede de interações que se estabelece; 6) o aspecto do consenso ou “recursos de confiança” que se relaciona com o que os atores dispõem ou podem dispor de acordo com cada circunstância: ausência ou não de conflitos, assim como níveis deste aspecto; 7) o tempo ou “recursos cronológicos” como uma espécie de “pressuposto temporal” que pode ser favorável ou não de acordo com o contexto; 8) as infraestruturas ou “recursos patrimoniais” que engloba bens de caráter diverso que os atores possam ter acesso, tais

como prédios históricos, administrativos, culturais, uma estrada, um rio, etc., que podem ser muito úteis em termos de logística, administração de um serviço e de comunicação; 9) o apoio político ou “recursos de maioria” que se referem à construção de maiorias, em vários contextos, necessárias ou recomendáveis para a construção de uma bases de sustentação na provação e encaminhamento de políticas em democracia, e, por fim, 10) o mecanismo da força ou o “recurso violência”, elemento bastante complexo se desvinculado de uma maioria nas democracias, mas primordial no que concerne às políticas, como coação legítima para a sua sustentação.

Além dos recursos disponíveis aos atores há que se considerar como terceiro elemento chave da análise os obstáculos e oportunidades advindas das regras institucionais vigentes.

O modelo de Subirats et al (2008), apresenta uma proposta de como operacionalizar a análise empírica de um contexto específico, ou de um conjunto de políticas a ele referido a partir destas regras. Para isso os autores buscam fazer uma síntese da literatura que vai do institucionalismo ao neoinstitucionalismo, de modo a refletir como se dão as mudanças no nível institucional e como elas impactam os atores envolvidos na construção e implementação das políticas públicas. Nela chegam à seguinte equação: uma combinação de duas perspectivas sendo a primeira embasada na ideia de hierarquia de normas e instituições (inspirada nas ciências jurídicas e administrativas), e a segunda relacionada aos diversos tipos de regras que os atores negociam entre si, muitas vezes de forma voluntária para administrar suas interações (inspirada na nova economia institucional).

Assim, para os autores, as regras institucionais se definem como as regras que um conjunto de atores desenvolve e aplica em torno do universo das políticas públicas – “regras de uso”, como salientam, que têm a ver com a prática destes atores no que se relaciona a esta questão.

E, a seguir, três categorias são apresentadas para a classificação das regras institucionais: 1) as regras que fixam o acesso aos vários recursos já apresentados tais como leis, decretos e acordos administrativos, ordens de implementação e diretrizes administrativas, nos vários níveis institucionais, quais sejam, nacional, estadual e municipal, no caso brasileiro; 2) as regras que fixam as competências e a natureza das interações concretas entre os atores públicos e privados, que por reunir diversos tipos de atores, advindos de diferentes instituições, envolve *dimensões internas*: a) a quantidade e tipo de atores (mono ou plural); b) o grau de coordenação horizontal (integrado *versus* fragmentado); c)

o grau de coordenação vertical (integrado *versus* atomizado); d) o grau de centralização dos atores-chave (centralizado *versus* burocrático) e e) o grau de politização (politizado *versus* burocratizado), assim como *dimensões externas*: a) o contexto em que se inserem as demais políticas públicas (homogeneidade *versus* heterogeneidade); b) o grau de abertura do acordo político-administrativo (abertos *versus* fechados); e, por fim, 3) as regras que fixam as condutas individuais que se vinculam às inter-relações e coalizões potenciais entre os atores, tendo como referência central os grupos-objetivos analisando: a) das relações bilaterais entre a administração e os grupos-objetivo à inclusão de outras partes envolvidas; b) as relações de poder no interior dos grupo-objetivo em termos de competência e autovigilância (mecanismos de autocontrole) e c) relações conflitivas entre os grupo-objetivo e os beneficiários finais, do conflito arbitrado pelo Estado às soluções contratuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da gestão pública pós-redemocratização, as propostas e estímulos desenvolvidos em nível federal buscaram o envolvimento dos diferentes entes federativos em relação aos meios de organizar e gerir o desenvolvimento no país. Desta forma, buscou-se o empoderamento dos gestores públicos de esferas estaduais e municipais para a consolidação de um processo de comprometimento e responsabilização conjunto para a pactuação da gestão deste processo.

No que diz respeito aos municípios este contexto, desde então, tem demandado ações mais fundamentadas com bases e justificativas mais sólidas para a proposição e realização das ações, programas e políticas voltadas para o desenvolvimento. A partir desta percepção da realidade, faz-se necessário que os municípios participem de forma mais atuante da gestão do desenvolvimento, construindo e aplicando novas ferramentas e métodos de análises, capazes de lidar com a complexidade das realidades locais.

O modelo de análise de políticas públicas para municípios brasileiros, proposto neste trabalho, baseado no desenvolvimento como liberdade, e de forma operacional tomando-se em consideração as suas respectivas liberdades instrumentais, combinado com o foco de análise nos atores, seus recursos e marco institucional donde operam, busca apresentar-se como uma ferramenta nesta direção.

Seu ponto de partida, como visto, articula-se a uma definição de desenvolvimento que, para além da perspectiva tradicional de crescimento se vincula à capacidade de seus agentes de desfrutarem a vida que desejam. O que está em jogo nesta definição é a possibilidade dos indivíduos terem as condições sociais necessárias para o florescimento de seu potencial enquanto tais. E, nesta direção, as liberdades instrumentais apresentadas por ele perfazem um rol de meios fundamentais para que este objetivo seja alcançado. Assim que as políticas públicas em curso ou a serem executadas devem necessariamente levá-las em consideração de modo a que, de fato, o desenvolvimento local torne-se possível.

Mas não se trata de um processo passivo dos indivíduos em relação ao Estado promotor de políticas públicas. Por isso, a condição de agente é o elo que conecta a liberdade individual às demandas sociais para Sen que prevê a possibilidade destes agentes de alocar novos temas na agenda do Estado, diminuindo as restrições do desenvolvimento, permitindo-lhes liberdade de escolha e tomando posse integral desta condição.

Buscando aprofundar as próprias proposições de Sen, na direção de um modelo operacional complementar ao das liberdades como referência, e mais diretamente focado nas políticas públicas como um conjunto de decisões e ações resultantes das relações estruturadas entre os diferentes atores, é que agregamos o modelo de Subirats et al (2008). Este modelo que incorpora atores, seus recursos e seu marco institucional para a análise das políticas públicas, tal como anteriormente descrito, além de constituir-se bastante apropriado para uma análise mais ampla, dinâmica e concreta das políticas públicas municipais, focada na atividade cotidiana da administração pública do município, relaciona-se muito proficuamente com a leitura do desenvolvimento de Sen e suas liberdades, na perspectiva das demandas dos vários atores envolvidos nas políticas públicas. Ademais, coaduna diretamente com a defesa da lógica participativa, como complemento da representação, no sentido da ampliação do espaço para estas demandas e suas respectivas disputas, afinando-se não somente às contribuições de Sen, trazidas para este trabalho, mas também em relação aos seus elementos adicionais, apresentados no corpo do trabalho.

Em síntese, este artigo, retomando o debate posto no seu início, teve como propósito apresentar uma ferramenta de análise de políticas públicas que possa contribuir com o debate acerca da qualidade das políticas públicas no Brasil, em particular, na esfera local, com vistas ao seu desenvolvimento. Uma ferramenta que seja efetivamente potente do ponto

de vista da resolução das mazelas sociais das várias realidades locais, capaz de fazê-lo dando espaço e voz aos seus diferentes atores participantes do processo político de modo a efetivar seus direitos de cidadania. E seu êxito, contribui para a própria democracia, tal como salienta Dowbor (2016), uma vez que a gestão pública, reforçada pela lógica do poder local, cria um planejamento descentralizado, com equilíbrios mais democráticos frente às oligarquias centrais e transnacionais, colocando-se como relevante ferramenta de democracia. Ferramenta que, de acordo com o mesmo autor ganha ainda mais força com a participação da comunidade, tal como buscamos demonstrar.

A participação da comunidade implica uma transformação da cultura administrativa, e um processo sistemático e trabalhoso. Em outros termos, a capacidade de descentralização se desenvolve progressivamente, e as exigências devem corresponder à capacidade real de execução. A inutilidade dos planos complexos elaborados por empresas de consultoria, que as administrações utilizam para buscar recursos, mas não para ordenar as suas atividades, é, nesse sentido, característica. O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado implica, portanto, alterações na organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. (DOWBOR, 2016, p. 91)

## REFERÊNCIAS

DOWBOR, L. **O que é poder local**. Imperatriz, MA: Ética, 2016.

LAISNER, R. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.14, n.26, p.17-35, 2009.

LAVINAS, L. **As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro**. Revista Estudos Feministas, Santa Catarina, v.4, n.2, 1996.

LÜCHMANN, L. H. H. Inclusão, accountability e representação nas instituições de controle social: dimensões da deliberação democrática. *In*: GURZA LAVALLE, A.; DE VITA, A.; ARAUJO, C. (Org.) **O papel**

**da teoria política contemporânea: justiça, constituição, democracia e representação.** 1. ed. São Paulo: Alameda, v. 1, p. 359-394, 2015.

PANSIERI, F. Condição de agente, desenvolvimento social e liberdade em Amartya Sen. *In*: FACHIN, Z.; SBIZERA, J. A. R.; ALFAYA, N. M. V. S. **Direitos humanos e construção da democracia: contribuições teóricas.** Londrina, PR: Troth, 2020.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 2008.