

ESTADO, ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA MATRIZ TEÓRICA DE AMARTYA SEN

STATE, PUBLIC BUDGET AND HUMAN DEVELOPMENT:
AN APPROACH FROM THE THEORETICAL MATRIX OF AMARTYA SEN

ESTADO, PRESUPUESTO PÚBLICO Y DESARROLLO HUMANO: UNA
APROXIMACIÓN DESDE LA MATRIZ TEÓRICA DE AMARTYA SEN

Vinicius Oliveira Braz Deprá - viniciusdepra@gmail.com
Cidonea Machado Deponti- cidonea@unisc.br

Submissão em: 06/11/2024

Aceito em: 24/11/2024

RESUMO

A perspectiva do desenvolvimento é ampliada pelo exercício das liberdades conforme influenciado pelo orçamento e diante das escolhas orçamentárias, fortalecido pelos fatores econômicos que resultam em um aumento da liberdade humana. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo trazer uma reflexão teórica a respeito do Estado moderno, em sua perspectiva de alcançar as finalidades públicas por meio do orçamento. Ainda, busca-se compreender este tema pela lente da abordagem das capacitações de Amartya Sen e sua ideia de desenvolvimento humano. Quanto à metodologia, adota-se o método de abordagem dedutivo. O método de procedimento utilizado será o monográfico, por meio de técnicas de pesquisa bibliográfica. E, sob esse prisma, identificaram-se trabalhos a respeito do tema, mostrando que na verdade há pouca produção teórica sobre essa perspectiva. Ao final, observou-se que é a partir do Estado que se desenvolve o orçamento público, de modo que sua relação com o desenvolvimento humano é crucial para identificar as perspectivas teóricas que atualmente vêm sendo desenvolvidas no âmbito da academia.

Palavras-chave: Estado. Orçamento Público. Desenvolvimento. Amartya Sen

ABSTRACT

Female entrepreneurship in Brazil has grown significantly over the years, demonstrating women's potential and determination to create and lead successful businesses. In the same way, street markets are an essential form of economic participation for women, contributing to local development, promoting the creative economy and valuing popular culture. This study aims to analyze female entrepreneurship in street markets in the municipality of Novo Horizonte do Norte-MT. The research was conducted through a bibliographic review, interviews with entrepreneurs and analysis of data related to female entrepreneurship in street markets. The results highlight the importance of women in this context, the profile of younger women, their motivations that arose from the opportunity to have autonomy and personal fulfillment and the positive impact that could be caused by public policies to promote female entrepreneurship in street markets in the city.

Keywords: State. Public budget. Development. Amartya Sen

RESUMEN

La perspectiva del desarrollo se amplía mediante el ejercicio de las libertades influenciadas por el presupuesto y frente a las opciones presupuestarias, fortalecidas

por factores económicos que resultan en un aumento de la libertad humana. En este sentido, este artículo pretende brindar una reflexión teórica sobre el Estado moderno, en su perspectiva de lograr fines públicos a través del presupuesto. Además, buscamos comprender este tema a través del lente del enfoque de capacidades de Amartya Sen y su idea de desarrollo humano. En cuanto a la metodología, se adopta el método de enfoque deductivo. El método de procedimiento utilizado será monográfico, utilizando técnicas de investigación bibliográfica. Y, desde esta perspectiva, se identificaron trabajos sobre el tema, mostrando que en realidad existe poca producción teórica sobre esta perspectiva. Al final, se observó que es desde el Estado que se elabora el presupuesto público, por lo que su relación con el desarrollo humano es crucial para identificar las perspectivas teóricas que actualmente se desarrollan dentro de la academia.

Palabras clave: Estado. Presupuesto Público. Desarrollo. Amartya Sen

1 INTRODUÇÃO

A acepção a respeito do Estado remonta à necessidade de se fazer um recorte a partir do Estado moderno, sobretudo ao momento pós-medieval, em virtude de sua soberania e, bem assim, da circunstância contratualista, em virtude do exercício de poder dentro de limites estabelecidos.

Outrossim, nesse contexto é mister aferir a perspectiva desse Estado com o orçamento público e o desenvolvimento humano, sobretudo em virtude da produção científica existente.

Com esse pano de fundo que exsurge o problema da presente pesquisa: quais as relações entre a abordagem das capacitações, própria da matriz seniana, e o desenvolvimento humano?

Quanto à metodologia da pesquisa, adota-se o método de abordagem dedutivo. O método de procedimento utilizado será o monográfico. Ainda, as técnicas de pesquisa utilizadas são essencialmente a pesquisa bibliográfica.

Este artigo divide-se em três partes. Trata, inicialmente sobre a abordagem da perspectiva do Estado, para em seguida ser apresentado o estado da arte do orçamento público e desenvolvimento e, ao final, apresentadas as perspectivas das capacitações e sua relação com o desenvolvimento.

2 O ESTADO: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A título de avanço na escurreita relação entre o Estado e sua perspectiva nos termos da proposição desta pesquisa, é necessário evidenciar sua acepção. Desta forma, faz-se o recorte a partir do Estado Moderno, originário das deficiências da sociedade política medieval, caracterizado pela sua soberania (não permitindo a dependência de sua autoridade a outro Estado), bem como a diferenciação entre Estado e sociedade civil, a partir da ascensão da burguesia no século XVII (Streck; Morais, 2003, p. 25).

A propósito, credita-se o termo “Estado” a Maquiavel ao cunhar a expressão: “todos os Estados, todos os domínios que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados”, nestes termos:

Todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários - aqueles nos quais a linhagem de seu senhor é príncipe há muito tempo -, ou são novos. Os novos ou são inteiramente novos, como

foi Milão para Francesco Sforza, ou são como membros anexados ao stato hereditário do príncipe que os conquista, como é o reino de Nápoles para o rei da Espanha. Os domínios assim conquistados ou são acostumados a viver sob um príncipe ou a ser livres. E são conquistados ou com as armas de outros, ou com as próprias, por fortuna ou por virtù. (Maquiavel, 2005, p. 5)

Ao Estado Moderno, atribui-se o sentido de que o poder se torna uma instituição, uma ideia despersonalizada que precisa de um titular – o Estado; de modo que, neste momento, deixa-se de ser patrimonial passando a ser uma perspectiva de progressiva submissão do Poder Público, às leis, incluindo-se, desde já, uma ideia de proteção dos direitos das pessoas, ainda que de forma inicial (Streck; Morais, 2003, p. 27). É nessa perspectiva que perpassa a origem do Estado e o fundamento do poder político como circunstância contratualista, visto que procede de um “instrumento de legitimação do Estado – já existente – e da base sistemática de construção do sistema jurídico” (Streck; Morais, 2003, p. 31).

A noção de Estado advém de um contrato social para estabelecer um Estado de Sociedade. É, portanto, nesse pacto de consentimento que se estabelece o Estado, numa perspectiva contratualista, alcançando soberania e autoridade do poder às leis a partir do consenso. Nesse sentido, inclusive, a lição de John Locke:

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com os outros, num gozo seguro de sua propriedade e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. (1998, p. 468).

Esse consenso “é dado aos governantes somente sob a condição de que exerçam o poder dentro dos limites estabelecidos” (BOBBIO, 1984, p. 40). É nessa concepção que se associa a ideia de liberalismo, posto que se associa ao “poder monárquico limitado e num bom grau de liberdade civil e religiosa” (Merquor, 1991, p. 16).

No mesmo sentido, Bobbio afirma que “o liberalismo é uma doutrina do Estado Limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções” (1994, p. 17). E prossegue:

O liberalismo lutara fundamentalmente pelas liberdades de (isto é, de religião, de palavra, de imprensa, de reunião, de associação, de participação no poder político, de iniciativa econômica para o indivíduo), e conseqüentemente reivindicara a não interferência por parte do Estado e a garantia para este de direitos individuais, civis e políticos. O enfoque atual é orientado para a liberdade do ou da (isto é, da necessidade, do medo, da ignorância), e para atingir estas finalidades implícitas na lógica universalista do liberalismo renunciou-se ao dogma da não intervenção do Estado na vida econômica e social. (1998, p. 702-703).

Observa-se, então, ao longo do século XIX, uma transformação na concepção do Estado para um sentido que o aproxima do Estado Social, em virtude da ampliação da sua atuação, consubstanciando a chamada justiça social:

No campo das liberdades, já nas décadas finais do século XIX, um novo componente emerge, a justiça social e reivindicações igualitárias transformam as suas faces, fazendo iniciar a construção do modelo do Estado do bem-estar social ou welfare state e a consolidação das chamadas

liberdades do ou da – as liberdades positivas (Streck; Morais, 2003, p. 59).

Esse modelo garante tipos mínimos de direitos oriundos de uma obrigação jurídico-política que busca a melhoria da qualidade de vida do seu povo.

Nesse passo, a Constituição da República Federativa do Brasil, a chamada Constituição Cidadã, de 1988, traça em seu arcabouço fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político, encontrando-se entre seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e, mais especificamente ao presente ensaio, a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para tanto, presentes estão, no bojo dos Direitos e Garantias Fundamentais, a concepção de suas gerações ou dimensões, sendo a dignidade da pessoa humana a viga mestra indissociável a todos os preceitos que regem a atuação estatal. Nesse sentido:

A dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que “atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais”, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos). Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade. (SARLET, 2009, p. 94).

Contextualizando, para tanto, que diante da observância inafastável do Estado em primar pela dignidade da pessoa humana, a questão orçamentária e a devida aplicação de recursos para garantir as liberdades instrumentais ensinadas por Sen, vem atreladas a princípios constitucionais basilares, como a eficiência, moralidade e legalidade, os quais norteiam a conduta de todo o gestor público, demonstrando-se, assim, que o Estado Moderno deve primar pela garantia da devida e efetiva aplicação de recursos para satisfazer as necessidades sociais.

Desse modo, uma vez contextualizadas as acepções que permeiam o Estado, mister aferir as relações decorrentes do orçamento público, enquanto objeto intrínseco a esse mesmo Estado, e o desenvolvimento humano, a partir do seu estado de arte, conforme tópico a seguir.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO: O ESTADO DA ARTE

As relações entre o orçamento e o desenvolvimento têm sido objeto de pesquisa e encontrado respaldo em literaturas sobre a temática. Para aferir o atual conhecimento sobre a temática, consultaram-se duas bases virtuais: Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Registra-se que a base consultada não é exaustiva, mas corresponde com o seguinte critério de inclusão: trabalhos completos publicados, sendo artigos científicos, dissertações e teses, todos recentes (publicados a partir de 2000).

A busca pela literatura deu-se a partir dos seguintes itens de consulta: orçamento público e desenvolvimento humano, orçamento e desenvolvimento, orçamento e índices de desenvolvimento humano, orçamento e Amartya Sen, e desenvolvimento humano e Amartya Sen. Com base nesses critérios, encontraram-se 13 trabalhos, sendo 11 dissertações de mestrado e 2 teses de doutorado. As

dissertações encontradas foram elaboradas nas seguintes áreas: Economia, Administração, Atuária e Contabilidade; Economia; Engenharia Urbana; Administração, Contabilidade e Economia; Economia e Desenvolvimento; Economia Política; Administração; Ciências Econômicas; Finanças e Economia Empresarial; Desenvolvimento e Políticas Públicas; e Administração.

As teses advêm das áreas de Ciências Econômicas e Ciências Contábeis. Nesse cenário, Nova (2006) buscou avaliar como os gastos públicos, assim expressado no orçamento, afetam a variação do índice de desenvolvimento público no âmbito de municípios cearenses a partir de políticas públicas que apontem a alocação dos recursos. A pesquisa permitiu identificar que existe uma evidência muito forte acerca da contribuição que os gastos públicos possuem na variação do IDH, especialmente na área da educação.

Araújo (2008) mediu o impacto dos gastos públicos sobre o nível de bem-estar da população do Estado do Piauí, realizado por meio de relações entre IDH e índice de pobreza (IPOB), a fim de avaliar a existência ou não de impacto positivo dos cidadãos quando ocorrem gastos públicos com saúde, habitação, educação e previdência. A pesquisa buscou compreender o impacto dos gastos nos índices de desenvolvimento humano e pobreza, com a finalidade de indicar políticas públicas, tornando mais eficiente a destinação do orçamento público.

Sartori (2012) analisou os sistemas de indicadores (dentre eles o índice de desenvolvimento humano municipal) e suas capacidades em operacionalizar relações oriundas do desenvolvimento humano e sustentável, porém a partir de uma perspectiva do meio urbano. Aliás, um dos referenciais teóricos da pesquisa foi a ideia de desenvolvimento desenvolvida por Amartya Sen. A pesquisa concluiu que, muito embora os indicadores sejam importantes ferramentas para medir os contextos destinados, eles ainda não são ideais para a análise do meio urbanos, sobretudo diante das lacunas que prejudicam o seu funcionamento.

Já em Vargas (2007), visou-se ao estudo das relações entre democracia participativa e desenvolvimento econômico, a partir de uma análise teórica fundada na obra de Amartya Sen em sua perspectiva de desenvolvimento humano. Com isso, analisou-se as variáveis expressadas por Sen, especialmente a da participação política. Foi possível concluir que a participação política esboçada pelo orçamento participativo consagra as nuances de um processo democrático, e que essa situação contribui para o desenvolvimento humano.

Outrossim, Cardoso (2014) avaliou o desenvolvimento humano baseado em Amartya Sen, para quem o foco se dirige ao ser humano e ao bem-estar da sociedade. O autor distingue desenvolvimento humano de crescimento econômico, e a análise entre os Estados brasileiros revelou que, em sua maioria, obtiveram números bastante ruins sob a ótica do índice de desenvolvimento estadual, cuja estimativa deveria embasar a adoção de política pública e planejamento para o futuro da sociedade.

Bomfim (2012) apresentou elementos de teoria econômica calcados no bem-estar proposto por Amartya Sen, sobretudo pela ideia de capability approach, e a influência que essa ideia desencadeia no índice de desenvolvimento humano. Assim, o pensamento de Amartya Sen é central no estudo para alicerçar os conceitos e marcos teóricos empregados. Ao final, o estudo constatou que o aludido índice carrega o conceito de Sen, porém, ainda seria necessário um aprimoramento teórico para uma avaliação rigorosa do progresso humano, muito embora os últimos anos tenham contribuído para esse entendimento.

Em Mendes (2017), tem-se a análise do desenvolvimento sob uma perspectiva multidimensional, a partir da arrecadação orçamentária e a capacidade econômica dos

municípios, além de outros fatores. O volume de receitas possui uma relação direta e positiva com a promoção do desenvolvimento humano, razão pela qual a gestão pública, além de deter a função principal na alocação de recursos, também promove o desenvolvimento das políticas públicas sociais em prol da melhoria das capacidades da população.

Em Barbosa (2013), desenvolveu-se uma pesquisa visando ao exame da formação do senso de justiça pela teoria de justiça da escolha social, fundada na base teórica de Amartya Sen à vista da ideia de desenvolvimento e sua relação com a formação do indivíduo a partir do próprio senso. A educação dos indivíduos é fundamental para o desenvolvimento de virtudes morais, que, em última análise, representam a própria ideia de desenvolvimento humano.

Pimentel (2014) envidou estudo para a criação de uma matriz metodológica em face da avaliação de intervenções sociais advinda da matriz teórica de Amartya Sen. Com isso, as capacitações, enquanto fundamento para a visão do desenvolvimento humano, revelam a importância de uma matriz avaliativa para uma adequada análise da intervenção social, na medida em que a visão de justiça está associada, muito especialmente, em relação à vida humana e à liberdade.

Em Abdala (2008) avaliou-se a existência da relação direta entre a receita orçamentária municipal (per capita) e o grau de desenvolvimento humano, quantificado pelo índice de desenvolvimento humano. A receita orçamentária municipal teve uma influência quase irrelevante (próximo a zero) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), demonstrando a ineficácia do gasto público apesar da elevada carga tributária.

Sousa (2014) pesquisou as influências dos gastos públicos sobre o desenvolvimento humano local, tendo em vista a condução das políticas públicas no país a partir da Constituição de 1988. O desenvolvimento humano mensurado partiu da matriz concebida por Amartya Sen. Ao final, foi concluído que os gastos públicos influenciaram o desenvolvimento humano, porém de maneira modesta, diante das alterações na estrutura que compõe os gastos públicos.

Identificou-se em Rossini (2018) a análise sobre a aplicação do orçamento público em políticas sociais, em municípios do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1990 a 2000, diante de receitas orçamentárias e sua relação com o desempenho do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Na pesquisa, a autora destaca que o crescimento econômico possui articulação com a melhoria das condições de vida da população, de modo que a dinâmica econômica não é suficiente para efetivar a distribuição de renda e acesso a bens e serviços, notadamente os mais essenciais, ocasião em que se mostra necessária a atuação do Estado. Aliás, nesse contexto desenvolvem-se as políticas públicas, que são delineadas pela política institucional do Estado, bem como por intermédio de movimentos e organizações sociais.

Ainda em Rossini (2018), mostrou-se imperioso o estudo da alocação dos recursos públicos e a sua relação com o grau de desenvolvimento humano, notadamente a partir da redemocratização e da descentralização das políticas municipais. A alocação dos recursos públicos analisada abordou as áreas sociais, especialmente assistência, previdência, educação, cultura, habitação, urbanismo, saúde, saneamento e trabalho, as quais se destinam, segundo identificado, a maior parte dos recursos municipais. Constatou-se que, nos municípios pesquisados, houve redução da pobreza, bem como diminuição da desigualdade, o que pareceu estar relacionado com diversos fatores, desde políticas macroeconômicas até a estrutura produtiva de cada localidade. Finalmente, concluiu-se a necessidade de estudos

complementares diante do aprofundamento de aspectos relativos a uma melhor compreensão das políticas públicas sociais nas suas dimensões afetas ao desenvolvimento.

Em Correa Júnior (2012), a concepção de desenvolvimento exprime anseios éticos e econômicos de uma distribuição equitativa, sendo necessária a elaboração de indicadores de avaliação desse desenvolvimento, o qual não é compreendido apenas como a renda agregada ou a renda per capita, mas sim, com a ampliação das liberdades individuais, conforme preconizado por Amartya Sen. Assim, a pesquisa estudou um rol de indicadores de desenvolvimento, internacionais e nacionais, concluindo-se pela necessidade de indicadores adequados que tragam a si as perspectivas social, ambiental e econômica.

Conforme pode ser observado, há uma carência grande no que diz respeito à quantidade de estudos sobre a temática, situação essa que, ao contrário de constituir uma dificuldade, revela o potencial de uma área a ser aprofundada, sobretudo pela relevância que representa e ainda pelo rol de temas relacionados a serem investigados.

4 DECISÕES POLÍTICAS E DESENVOLVIMENTO HUMANO A PARTIR DA ABORDAGEM SENINA

Segundo Freitas (2015), há limites práticos para a abordagem das capacitações em um viés quantificável. Se as contribuições de Amartya Sen têm sido de grande valia para o estudo do desenvolvimento, é igualmente verdade que seus funcionamentos práticos encontram dificuldades na análise e na medição das liberdades:

A grande problemática do projeto teórico de Amartya Sen está nos limites práticos que a Abordagem das Capacitações possui. Tanto para Domingues (2003) como para outros críticos (Pettit, 1993; Cohen, 1996), Sen traz uma respeitável contribuição para os estudos mais atuais sobre o desenvolvimento em relação às liberdades das pessoas para realizarem funcionamentos que julgam essenciais à sua qualidade de vida. Contudo, a dificuldade desta abordagem está na aplicação na sua aplicabilidade prática, pois Sen não explicita como analisar ou medir as liberdades, como escolher quais liberdades e os pesos atribuídos a cada uma destas. É justamente por compreender tais limitações que se buscou na perspectiva dos Livelihoods um aporte metodológico para interpretar sociologicamente as Condições de Vida das pessoas pelos seus conjuntos de capacitações. (Freitas, 2015, p. 28)

No mesmo sentido, Pinheiro (1990, p. 10) descreve que:

Sen tem sido fortemente criticado por diversos autores, seja em relação à falta de operacionalização de seus conceitos; à suposta carência de resultados testados da abordagem das capacidades; ao seu “individualismo metodológico”; a uma crença exagerada no poder dos mercados livres etc. Deneulin (2002); Edo (2002); Bénicourt (2004); Marin (2005); Monnet (2007) e Oliveira (2007) são exemplos de trabalhos críticos aos vários aspectos mencionados da obra de Sen. (1990, p. 10)

A despeito dessas dificuldades, Amartya Sen assenta a ideia das liberdades enquanto autonomia “que tiene el efecto de hacer del FIB una base insuficiente para el razonamiento moral sustantivo, también tiene la consecuencia de que la faceta de

bienestar de uma persona se tenga que considerar em términos de libertad.”¹ (Sen, 1998, p. 85). Para uma possível reflexão a respeito das cinco liberdades instrumentais (Sen, 2010, p. 25), deve-se alcançar o substrato das especificidades, nestes termos:

Quadro 12 - Relação das Liberdades Instrumentais e seu Conteúdo

Liberdades	Conteúdo
Liberdades Políticas	São as escolhas políticas das pessoas, tais como as escolhas dos governantes, as regras destas escolhas, entre outros. As liberdades políticas abrangem também o poder de o cidadão criticar as autoridades políticas e emitir suas opiniões políticas publicamente, sem sofrer censura. As oportunidades de manifestação política e o grau de responsividade do sistema político dependem das características institucionais de cada país, tais como a presença de uma democracia efetiva, sufrágio universal, imprensa livre e organizações da sociedade civil. Subordinam também a alguns aspectos-chave da governança, tais como as garantias legislativas e o Estado de direito.
Facilidades Econômicas	Compreendem as oportunidades para fins de consumo, produção e troca. Dizem respeito ao poder de os agentes usarem recursos econômicos, fazerem transações econômicas, terem acesso à renda e ao crédito, entre outros. Dependem do funcionamento de uma instituição social básica – o mercado – mas não apenas dele. Na prática, uma economia de mercado depende do funcionamento de outras instituições econômicas, políticas e sociais, que operam em escala nacional e global, além de uma “ética dos negócios” que fomente a confiança entre os participantes dos mercados.
Oportunidades Sociais	Relacionam-se aos arranjos sociais e instituições voltados para a educação, saúde e outros serviços de caráter social.
Garantias de Transparência	Incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas. Não são atributos apenas da imprensa livre, mas também de arranjos públicos (instituições e normas) que garantam a transparência e a publicidade das informações relevantes às tomadas de decisão pelas pessoas nos vários setores da vida.
Segurança Protetora	Referem-se a instituições e arranjos sociais destinados a proteger as pessoas contra certos riscos (ambientais, econômicos e sociais), sobretudo as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais, entre outros.

Fonte: Pinheiro, 1990.

A par desses conceitos, a promoção destas liberdades por meio do Estado, diante da disponibilização orçamentária para as suas garantias, abrange a realização de despesa. Tal relaciona-se com a promoção da qualidade de vida, por meio do fornecimento de serviços de saúde, da implementação de políticas de segurança e de ações de educação. Tudo está associado às vinculações constitucionais da despesa pública.

Além disso, “a expansão dos gastos com previdência, assistência, saúde e educação foi amparada pelas garantias financeiras instituídas para proteger esses gastos, com a criação de contribuições vinculadas às despesas” (Rezende, 2013, p. 21). Essas despesas públicas, para fazerem frente à promoção das liberdades, são alcançadas a partir da análise do sistema orçamentário brasileiro, cujos dados podem

1 “que tem o efeito de tornar o FIB uma base insuficiente para o raciocínio moral substantivo, também tem a consequência de que o aspecto do bem-estar de uma pessoa deve ser considerado em termos de liberdade.” (tradução livre pelo autor)

ser buscados nos municípios analisados, pois a estrutura orçamentária permite identificar a natureza desses gastos.

E, deste modo, ao se estabelecer as relações entre orçamento e desenvolvimento, será possível compreender a ação do Estado na promoção das políticas públicas que visam à expansão das liberdades e tornam efetiva a consecução de direitos e de garantias fundamentais. Amartya Sen declarou: “*freedoms are not only the primary ends of development, they are also amongs its principal means*”² (2000, p. 10).

Nessa perspectiva, o orçamento possui papel fundamental na expansão das liberdades substanciais, pois passa pela ação do Estado a concretização desses direitos fundamentais, em virtude de ser ator essencial na promoção das oportunidades sociais, na regulação do mercado, na garantia de direitos civis e da democracia e na seguridade social, sendo elemento importante para o tomador de decisão frente à implementação do desenvolvimento.

Sen entende que “o conjunto orçamentário [*budget set*] representa a extensão da liberdade da pessoa neste espaço” (Sen, 2017, p. 74), ou seja, o “próprio conjunto orçamentário é um exemplo simples de distinção geral entre os meios para a liberdade e a extensão da liberdade” (Sen, 2017, p. 74). Trata-se, assim, de uma expansão dos meios, a partir da liberdade, orientada para o agente:

(Amartya Sen) Pensa o desenvolvimento como expansão dos meios e não uma elevação dos fins. Desenvolvimento como liberdade, centraliza nas capacitações e “*entitlement*”. Conforme o autor, o progresso do desenvolvimento centrado na liberdade é e grande medida uma visão orientada para o agente, com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. (Deponti, 2010, p. 52)

E essa liberdade, que, na verdade, se constitui em cinco liberdades instrumentais como visto anteriormente, pressupõe a consagração desses mesmos direitos na medida em que “*la perspectiva ofrecida por Sen para presentar una teoria integrada de los derechos pretende tomárselos en serio, pero a la vez evitar ‘la miséria social y la opresión económica’*” (Sen, 2002 p. 7). Significa dizer, portanto, que o Estado, ao incluir os direitos e garantias fundamentais em seu bojo, revela, enquanto objetivo fundamental, a busca para a concretização do rol de bem-estar nesse processo democrático de realização de liberdades.

A compreensão das mudanças sociais advém de uma proposta dinâmica com uma interação de fatores e relações (internas e externas), reconhecendo, sobretudo, o papel desempenhado pela ação humana. Significa dizer que os atores sociais são participantes ativos que recebem e interpretam informações:

Sin embargo, los actores sociales no devem figurar como simples categorías sociales incorpóreas (basadas en la clase o algún otro criterio clasificadorio), o destinatarios pasivos de la intervención, sino como participantes activos que reciben e interpretan información y diseñan

2 “As liberdades não são apenas os fins primários do desenvolvimento, mas também estão entre os seus principais meios”. (livre tradução do autor)

3 “A perspectiva oferecida por Sen para apresentar uma teoria integrada de direitos visa levá-los a sério, mas ao mesmo tempo evitar a “miséria social e a opressão econômica”. (tradução livre do autor)

*estrategias en sus relaciones con los diversos actores locales, así como las instituciones externas y su personal.*⁴ (Long, 2007, p. 43)

A propósito, ao observar os problemas relativos às políticas e ao desenvolvimento planejado, Long observou que a análise então existente era mecânica e não dava conta da sua aplicação e resultados, de modo que a tendência evidenciava uma natureza de pesquisa linear a partir de um processo escalonado. Ocorre que "é frequente que os resultados se produzam por fatores que não podem entrelaçar-se de um modo direto com a aplicação de um programa de desenvolvimento particular" (Long, 2007, p. 64).

Com isso, deve-se reconhecer uma realidade múltipla, composta por diversos atores, cada qual com seus interesses sociais distintos. De todo modo, tanto o planejamento quanto a intervenção têm como finalidade precípua a busca e a promoção do desenvolvimento (Long, 2007, p. 90). No entanto, a ideia de desenvolvimento não se limita a essa perspectiva interventiva.

As políticas de intervenção aspiram a alinhar as dinâmicas da iniciativa local com os interesses e perspectivas das autoridades públicas, e reproduzir a imagem do Estado (ou suas instâncias) como a chave do desenvolvimento. Sobretudo quando o estabelecimento de novas formas de controle consiste em externalizar partes particulares do processo de trabalho agropecuário a instâncias externas (ao mercado), ou quando uma cientificação massiva e abrupta da agricultura está involucrada, o efeito global poderia voltar-se a um obstáculo maior do desenvolvimento localmente estimulado. (Long, 2007, p. 91)

É necessário ir mais além. Devemos partir de uma interpretação da realidade evidenciada por meio de diversos atores sociais que conduzem suas experiências particulares em instâncias coletivas.

Assim, não só os atores em si, mas também os arranjos institucionais têm o condão de permear essa ideia de desenvolvimento. Com efeito, basta observar o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses nos caminhos para o desenvolvimento (Gomide; Pires, 2014, p. 19-20).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a relação entre o Estado e sua perspectiva nos termos da proposição desta pesquisa, passa pelo Estado moderno, sobretudo em virtude da ideia de poder a partir de uma instituição, com seu titular – o Estado. A base dessa ideia é a matriz contratualista.

Além disso, é a partir do Estado que se desenvolve o orçamento público, de modo que sua relação com o desenvolvimento humano é curial para identificar as

4 "Contudo, os atores sociais não precisam aparecer como simples categorias sociais incorpóreas (baseadas na classe ou em algum outro critério classificatório), ou destinatários passivos da intervenção, mas como participantes ativos que recebem e interpretam informações e estratégias em suas relações com os diversos atores locais, bem como com as instituições externas e seu pessoal". (tradução livre do autor)

perspectivas teóricas que atualmente vêm sendo desenvolvidas no âmbito da academia. E, sob esse prisma, identificaram-se trabalhos a respeito do tema, mostrando que na verdade há pouca produção teórica sobre essa perspectiva.

A escassa produção teórica sobre a perspectiva apresentada revela uma área passível de ser aprofundada, em razão dos alicerces teóricos já constituídos em face das relações que podem ser evidenciadas.

De todo modo, essa relação entre orçamento e desenvolvimento vem ao encontro da perspectiva seniana, ao destacar que essa mesma relação encontra dificuldades em análises pragmáticas. Com isso, apresentaram-se as liberdades instrumentais, bem como o seu conteúdo, de modo a delinear a disponibilização orçamentária para as suas garantias, notadamente a qualidade de vida.

A perspectiva do desenvolvimento é ampliada pelo exercício das liberdades conforme influenciado pelo orçamento e diante das escolhas orçamentárias, fortalecido pelos fatores econômicos que resultam em um aumento da liberdade humana.

E isso traz à baila inclusive de arranjos institucionais que permeiam a ideia de desenvolvimento, na medida em que é por meio da coordenação de atores e interesses que surgem para os caminhos do desenvolvimento as matrizes erigidas às capacidades instrumentais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valmir Barbosa de. **Gastos públicos e desenvolvimento socioeconômico: o caso dos municípios do Piauí**. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

BARBOSA, Bárbara Barros. **Educação para o desenvolvimento humano e a construção do senso de justiça**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. **Direito e Estado em Immanuel Kant**. Brasília: UnB, 1984.

_____. **Liberalismo e democracia**. 6. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOMFIM, Marianna Percinio Moreira. **A capability approach de Amartya Sen e o indicador de desenvolvimento humano (IDH)**. Dissertação. (Mestrado). Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARDOSO, Richard da Silva Alves. **Índice de desenvolvimento dos Estados brasileiros: teoria do desenvolvimento humano, proposição metodológica e cálculo**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento, Área de História e Dinâmica do Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

CORREA JÚNIOR, Carlos Barbosa. **As liberdades instrumentais de Amartya Sen e os novos indicadores de desenvolvimento**. 2012. 314 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1024> >. Acesso em: 10 Jun. 2024.

DEPONTI, C.M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. Tese de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2010. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/35398> >. Acesso em: 05 jul. 2024.

FREITAS, Tanise. **A diversificação dos meios de vida como expansão das capacitações: por uma Sociologia das condições de vida na fumicultura no Rio Grande do Sul**. (Tese de doutorado). 2015. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10183/140174> >. Acesso: 01 Jun. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Eds). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. 385

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LONG, Norman. **Sociologia del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México: CIESAS, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2010

MENDES, Wesley de Almeida. **Papel da gestão pública municipal no desenvolvimento humano**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

NOVA, Milton Jaques da. **O impacto dos gastos públicos no índice de desenvolvimento humano: o caso dos municípios do Ceará**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

PIMENTEL, Joyce Tognola. **Uma estrutura metodológica para avaliação de intervenções sociais baseada na ideia de justiça de Amartya Sen**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Brasília: Ipea, 1990.

ROSSINI, Neusa. **Investimentos públicos em políticas sociais e indicadores de desenvolvimento: analisando a trajetória de municípios do noroeste do Rio Grande**

do Sul. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARTORI, André Giovanini de Oliveira. **Análise das metodologias do sistema das Nações Unidas de indicadores de desenvolvimento humano sustentável**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

SEN, Amartya Kumar. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. **Bienestar, justicia y mercado**. Barcelona: Paidós Iberica, 1998.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

_____. **Development as capability expansion**. Journal of Development Planning, New York, 1989. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/84c6/462206c4007fe65e24373e1c7133ff6bbd7d.pdf>
Acesso em: 07 abr. 2024.

_____. **Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

_____. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. **Glória Incerta: a Índia e suas contradições**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SOUSA, Rossana Guerra de. **Gastos públicos e desenvolvimento humano nos Estados do Brasil**. Tese (Doutorado). Curso de Doutorado do Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB-UFPB-UFRN, João Pessoa, 2014.

VARGAS, Cristina Ribas. **Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros: Uma análise a partir de Amartya Sen**. Dissertação [Dissertação em Administração]. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRS, 2007. Disponível em: < <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2596/1/000390628-Texto%2bCompleto-0.pdf> >. Acesso em 30 de jun. de 2024.