



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - TCC

LETÍCIA VICTER MATOS

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: DESAFIOS E  
POTENCIALIDADES NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Brasília  
2025

LETÍCIA VICTER MATOS

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: DESAFIOS E  
POTENCIALIDADES NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Serviço Social da  
Universidade de Brasília para a obtenção do  
título de Bacharel em Serviço Social.

Brasília, 03 de fevereiro de 2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Evilásio da Silva Salvador  
Orientador

---

Professora Doutora Thaís Thaís Kristosch Imperatori  
SER - Membro Interno

---

Assistente Social MsC Cátia Betânia Chagas  
MPDFT - membro externo

*“O meu mestre me disse um dia  
Que o mundo é feito pra aprender”*

*Mestre Tamanduá*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Ele representa não apenas um marco acadêmico, mas também uma grande conquista pessoal e profissional, fruto da superação de inúmeros desafios ao longo dessa jornada.

Agradeço, em primeiro lugar, aos orixás e meus guias por nunca me desampararem e por iluminarem o meu caminho, revelando a beleza de cada passo da minha jornada nessa terra.

À minha amada companheira, Ana Kássia, por seu apoio incondicional, sua paciência e seu incentivo em meio a tantas incertezas. Por estar ao meu lado nos momentos mais difíceis e por me ajudar a me reerguer sempre que precisei. Serei eternamente grata. Sem você, esse percurso teria sido infinitamente mais árduo.

Agradeço aos meus colegas e amigos da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DIPOS) da antiga Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), agora Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), pelas trocas enriquecedoras, pelos aprendizados valiosos e pelo companheirismo ao longo da minha trajetória na instituição. Foi na DIPOS que descobri minha paixão pela pesquisa, pelo planejamento e pela gestão de políticas sociais, um interesse que nasceu, em grande parte, da admiração pelo trabalho inspirador de mulheres brilhantes, cuja dedicação e competência continuam a me motivar.

Deixo agradecimentos ao meu orientador, professor Evilásio Salvador, pela orientação paciente, assertiva e afetuosa ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Estendo meus agradecimentos também à professora Thaís Imperatori e a Cátia Chagas pela generosidade e disponibilidade em compor a banca examinadora do meu trabalho de conclusão de curso.

A todos, meu mais profundo agradecimento.

## **RESUMO**

Este trabalho analisa criticamente a prática da avaliação de políticas e programas sociais no Brasil, destacando seu papel na promoção de direitos e no enfrentamento das desigualdades sociais. A pesquisa explora as avaliações no contexto das relações entre Estado e sociedade no capitalismo, evidenciando contradições e desafios para superar abordagens tecnocráticas e neutralistas. A metodologia baseia-se em revisão bibliográfica e análise qualitativa da literatura a partir do método dialético marxista. O objetivo central é compreender o desenvolvimento das avaliações de políticas sociais no Brasil, analisando suas funções, implicações e contribuições para a justiça social e o Estado Democrático de Direito. Além disso, questiona-se a redução da avaliação à eficiência fiscal, defendendo abordagens comprometidas com a transformação social. Conclui-se que, quando guiada por princípios ético-políticos, a avaliação tem potencial para fortalecer políticas públicas que ampliem direitos e promovam uma sociedade mais justa e inclusiva.

**PALAVRAS CHAVE:** Avaliação, direitos sociais, Estado, política social, programas sociais.

## **ABSTRACT**

This study critically analyzes the practice of evaluating social policies and programs in Brazil, highlighting its role in promoting rights and addressing social inequalities. The research explores evaluations within the context of state-society relations under capitalism, revealing contradictions and challenges in overcoming technocratic and neutralist approaches. The methodology is based on a literature review and qualitative analysis, guided by the Marxist dialectical method. The central objective is to understand the development of social policy evaluations in Brazil, analyzing their functions, implications, and contributions to social justice and the Democratic Rule of Law. Additionally, the study questions the reduction of evaluation to mere fiscal efficiency, advocating for approaches committed to social transformation. The findings suggest that when guided by ethical-political principles, evaluation has the potential to strengthen public policies that expand rights and promote a more just and inclusive society.

**KEYWORDS:** Evaluation, social rights, State, social policy, social programs.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 DEFINIÇÃO CONCEITUAL, OBJETIVOS E USOS DAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS.....</b>	<b>12</b>
1.1 Breve apresentação sobre avaliação de políticas e programas sociais.....	12
1.2 Definição de políticas e programas sociais como eixo das políticas públicas.....	12
1.3 Definição de avaliação de políticas e programas sociais.....	16
1.4 Avaliação de políticas e programas sociais e o ciclo de políticas públicas.....	20
1.5 Diferenças entre o conceito de avaliação e termos correlatos.....	30
1.6 Critérios e Metodologias para a aplicação de avaliações de políticas e programas sociais.....	32
1.7 Importância e limitações das avaliações de políticas e programas sociais.....	34
<b>2 AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO CAPITALISMO.....</b>	<b>37</b>
2.1. Avaliação de políticas e programas sociais para além do racionalismo tecnocrático.....	37
2.2 Definições conceituais sobre o Estado e a relação com a política social.....	41
2.3. O Estado Liberal e a gênese das políticas sociais.....	43
2.4 Declínio do Estado Liberal, ascensão do Estado Social e a ampliação das avaliações de políticas e programas sociais.....	48
2.5 Avaliação de políticas e programas sociais sob a perspectiva do Estado neoliberal.....	55
2.6 Quarta geração da avaliação de políticas sociais e perspectiva da cidadania.....	59
<b>3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL.....</b>	<b>62</b>
3.1 Contexto de início das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil.....	62
3.2 Particularidades do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.....	63
3.3 Expansão das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil.....	69
3.4 Desafios e possibilidades para as avaliações de políticas e programas sociais no Brasil.....	75
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>

## INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas sociais têm potencial para desempenhar um papel estratégico no processo de desenvolvimento das ações governamentais voltadas para a garantia dos direitos sociais e o enfrentamento das desigualdades (Boschetti, 2009). Em um contexto marcado por desafios socioeconômicos, a necessidade de políticas públicas assertivas torna-se cada vez mais evidente (Jannuzzi, 2016a). Dessa forma, a avaliação se configura como um instrumento essencial para identificar limitações e propor melhorias nas intervenções públicas.

A avaliação, nesse contexto, visa oferecer informações confiáveis sobre o desenvolvimento das políticas sociais. Sem um acompanhamento sistemático e criterioso, corre-se o risco de perpetuar programas ineficazes, desperdiçar recursos públicos e não atender adequadamente às necessidades da população. A avaliação possibilita, portanto, uma análise baseada em evidências, permitindo que gestores e formuladores de políticas tomem decisões fundamentadas em informações confiáveis e orientadas para resultados concretos (Silva e Silva, 2013).

Outro aspecto crucial da avaliação de políticas sociais é sua função de subsidiar o aprimoramento das estratégias de intervenção estatal. A partir da análise de indicadores, da escuta dos sujeitos envolvidos e da comparação entre diferentes modelos de políticas, torna-se possível ajustar ações, reformular programas e, quando necessário, descontinuar iniciativas que não estejam alcançando os objetivos esperados. Esse processo favorece a racionalização do uso dos recursos públicos e amplia o impacto positivo das políticas voltadas para a garantia de direitos.

Mais do que um instrumento técnico, a avaliação deve ser orientada a partir dos ideais que promovam melhoria da qualidade de vida da população, com a transparência na administração pública e com a efetivação dos direitos sociais. Como argumenta Boschetti (2009), é imprescindível que esse processo seja orientado por valores éticos comprometidos com a superação das desigualdades sociais e a promoção dos direitos sociais. Dessa forma, ao longo deste estudo, busca-se problematizar a redução da avaliação à mera eficiência fiscal e ressaltar a necessidade de uma abordagem que priorize seu impacto na transformação social e na redução das desigualdades.

Apesar da produção ainda incipiente do Serviço Social brasileiro sobre essa temática, a avaliação de políticas e programas sociais no Brasil tem ganhado crescente relevância,



conforme destaca Jannuzzi (2016a). Esse avanço se manifesta na ampliação de estudos avaliativos e na disseminação de metodologias, fortalecendo a avaliação como um instrumento fundamental tanto para a produção de conhecimento quanto para a qualificação da gestão pública no país.

Tanto no Brasil quanto internacionalmente, cresce o esforço para estruturar sistemas de monitoramento e avaliação que potencializam o planejamento e a execução das políticas sociais. Entretanto, é fundamental considerar os aspectos ético-políticos subjacentes a esses processos, pois a forma como as avaliações são conduzidas pode influenciar significativamente a direção das políticas públicas e seu compromisso com as demandas sociais (Jannuzzi, 2016a)

Diante das particularidades da formação socioeconômica brasileira, enquanto país periférico do capitalismo, este trabalho busca compreender o desenvolvimento das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil, suas funções, implicações para as políticas sociais, contribuição para a promoção dos direitos sociais e justiça social, bem como sua relação com a consolidação do Estado Democrático de Direito.

O objetivo principal é compreender as particularidades do desenvolvimento das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil. Para isso, o estudo se propõe a: identificar as funções e os papéis sociais assumidos pelas avaliações; analisar suas implicações para a formulação e implementação das políticas sociais; examinar de que forma essas avaliações podem contribuir para a promoção de direitos sociais e justiça social; investigar sua relação com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito; e problematizar a redução da avaliação à mera eficiência fiscal, ressaltando a necessidade de uma abordagem que priorize seu impacto na transformação social e na redução das desigualdades.

A pesquisa será fundamentada na teoria social crítica marxista e decolonial, considerando o papel do Estado como mediador de interesses de classe e suas consequências na condução das políticas sociais. Para isso, será realizada uma revisão teórica sobre o desenvolvimento histórico das políticas sociais no Brasil, os principais conceitos e métodos de avaliação, além de uma reflexão crítica sobre os desafios e potencialidades das avaliações no fortalecimento das políticas sociais como mecanismos de ampliação de direitos e controle social.

Entende-se com Behring e Boschetti (2011) que o método dialético marxista analisa os fenômenos sociais como parte de um processo dinâmico e contraditório, determinado por

múltiplas causas e inserido na totalidade social. Isso significa que nenhum fenômeno pode ser compreendido de forma isolada, mas sim como expressão das relações estruturais da sociedade, nas quais as classes sociais desempenham um papel central. No caso das políticas sociais, sua existência e configuração estão intrinsecamente ligadas à luta de classes, uma vez que resultam das contradições entre capital e trabalho e das disputas entre diferentes grupos sociais pelo controle dos recursos e pela definição das funções do Estado.

A partir dessa perspectiva, as políticas sociais não podem ser avaliadas apenas como respostas neutras a necessidades sociais, mas como produtos históricos das relações de força entre as classes. Sua forma e alcance são influenciados tanto pelas estratégias do capital para manter a ordem social e garantir a reprodução da força de trabalho, quanto pelas reivindicações da classe trabalhadora na busca por melhores condições de vida. Dessa forma, sua análise exige considerar as determinações econômicas e políticas que, em cada momento histórico, moldam seu caráter, evidenciando sua função contraditória: ao mesmo tempo em que podem mitigar desigualdades, também servem para preservar a estrutura capitalista. Assim, compreender as políticas sociais a partir do método marxista significa reconhecê-las como arenas de disputa e expressão das contradições fundamentais do sistema, onde os interesses das classes sociais em confronto se materializam e se transformam ao longo da história.

O campo da avaliação de políticas e programas sociais tem se tornado cada vez mais multidisciplinar, incluindo a participação de assistentes sociais. No entanto, embora a avaliação seja um espaço de atuação para assistentes sociais, este estudo não se concentrará na prática específica do Serviço Social, mas trará contribuições críticas relevantes de autoras da área como Ivanete Boschetti e Maria Ozanira da Silva e Silva.

Os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho se baseiam na análise qualitativa da bibliografia referente às avaliações de políticas e programas sociais. De acordo com Minayo (2009), a pesquisa qualitativa é caracterizada por seu compromisso com a compreensão aprofundada dos fenômenos sociais, sendo especialmente útil para estudar valores, crenças, representações e práticas dos indivíduos. Esse tipo de investigação não se baseia na quantificação dos dados, mas sim na interpretação dos significados construídos pelos sujeitos.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo discute os conceitos, objetivos e usos da avaliação de políticas e programas sociais, destacando sua relevância no planejamento e gestão das

intervenções do Estado para atender às demandas sociais. O segundo capítulo apresenta a discussão sobre a indissociabilidade do aspecto político das avaliações e sua dinâmica na relação entre Estado e sociedade durante todo o processo de desenvolvimento sócio-histórico do capitalismo, destacando como a avaliação reflete disputas de projetos societários. Esse capítulo também aborda o desenvolvimento da concepção do significado de avaliar a partir de diferentes configurações que o Estado assumiu durante o desenvolvimento sócio histórico do capitalismo mundial.

Por fim, o terceiro capítulo fará a discussão crítica da inserção da prática avaliativa de políticas e programas sociais no contexto brasileiro, explorando suas particularidades em relação ao cenário mundial e as estratégias para promover avaliações direcionadas à promoção dos direitos sociais no contexto nacional. Esse capítulo discutirá as avaliações com a perspectiva do desenvolvimento particular das políticas sociais em um contexto de periferia do capitalismo e seus desafios frente à uma relação de dependência para com países centrais do capitalismo. Também apresentará as estratégias de fortalecimento da prática avaliativa para o fortalecimento das políticas sociais voltadas à superação das desigualdades sociais e promoção da cidadania.

# **1 DEFINIÇÃO CONCEITUAL, OBJETIVOS E USOS DAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS**

## **1.1 Breve apresentação sobre avaliação de políticas e programas sociais**

Diversos autores que trabalham a temática de avaliação de políticas e programas sociais afirmam que muitas são as proposições de se conceituar a avaliação de políticas e programas sociais dentre diversos teóricos da área (Boschetti, 2009; Worthen, Sanders; Fitzpatrick, 2004) e, portanto, não existe uma definição única dentro da literatura sobre o conceito, objetivos e usos desse tipo de avaliação. Dessa forma, a proposta deste capítulo é apresentar e discutir esses aspectos que envolvem a dinâmica das avaliações de políticas e programas sociais numa perspectiva crítica baseada nos ideais voltados à promoção dos direitos sociais e justiça social.

Os estudos sobre avaliações de políticas e programas públicos estão inseridos no campo do conhecimento científico denominado *policy science* (Trevisan; Bellen, 2008; Pereira, 2008) e, de modo geral, essas são interpretadas como elementos presentes na dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas (*policy-making*). Essas avaliações possuem como característica principal serem instrumentos de aferição e julgamento sobre a capacidade das políticas públicas responderem de forma assertiva a diversos tipos de problemas coletivos de caráter público, as quais se propuseram a intervir (Silva e Silva, 2013). Nesse sentido essas avaliações se vinculam à própria dinâmica de manifestação das políticas públicas no contexto de intervenção na sociedade.

## **1.2 Definição de políticas e programas sociais como eixo das políticas públicas**

O conceito de políticas públicas não é consensual (Secchi, 2012). Elas são definidas, majoritariamente, dentro da literatura como decisões governamentais que orientam atividades voltadas a intervir em problemas públicos, dispondo de definições de objetivos e meios necessários para alcançá-los (Howlett; Ramish; Pearl, 2013). Um problema público, por sua vez, é entendido como uma situação vista por atores políticos como inapropriada para a sociedade, sendo as decisões de intervenção pensadas a partir do entendimento da diferença entre a situação atual e a situação ideal (Secchi, 2012).

Pereira (2008) e Secchi (2012) apontam diferenciações relevantes entre distintos aspectos que o termo política apresenta na língua portuguesa para delimitar uma definição mais precisa do conceito de política pública. Os autores explicam que o termo política dentro do conceito de política pública, refere-se à ideia do que na língua inglesa entende-se como *policy* (política de ação), ou seja, consiste em ações governamentais intencionais e direcionadas a infringir o efeito sobre a sociedade. Esse conceito, segundo os autores, se diferencia de uma outra concepção que a palavra política pode assumir relacionado ao que em inglês se refere a *politics*, que seria a política no âmbito das relações de poder presentes em processos eleitorais, por exemplo. De igual maneira, também se distingue do termo em inglês *polity* que diz respeito às formas de governo ou sistemas políticos (Pereira, 2008).

Howlett, Ramish e Pearl (2013) expressam que o conceito de política pública, apesar da idealização de sua forma tecno-racional para a resolução pragmática de questões públicas, também se apresenta na dimensão política, a partir de disputas de poder para o direcionamento das ações do Estado, bem como disputas pela definição da alocação dos recursos públicos. Dessa forma, Pereira (2008) expõe que apesar das diferenciações semânticas entre os conceitos que a palavra política pode assumir, a definição de política pública dialoga, ao longo do seu processo de desenvolvimento, com todos eles.

Lassance (2021) ao definir a diferença entre política pública e programa público discorre que a política consiste em uma proposta de ação institucional decorrente da decisão em solucionar problemas públicos entendidos como centrais, com causas e consequências definidas e que contêm em suas estruturas os programas em nível micro de atuação. A política, segundo o autor, consiste em um nível macro da formulação de intenções de ação direcionadas ao problema e, portanto, se configura como um estágio anterior à materialização de ações de fato.

A política se estabelece antes do fazer; ela antecede a ação. A política nasce como regra, como concepção que define um curso para a ação. A institucionalização é um conceito essencial à definição de política também porque esse processo perpassa outros poderes. Afinal, institucionalizar regras de política requer (em democracias, obviamente) a aprovação legislativa e aquiescência judiciária quanto à sua legalidade. (Lassance, 2021, p. 63).

Os programas, conforme Lassance (2021), consistem em um nível mais focalizado do processo de implementação das ações direcionadas aos problemas que derivam da questão central abarcada pela política. Os programas são soluções dadas “a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo” (Lassance, 2021, p. 63). Lassance

(2021), portanto, explica que a necessidade de uma política muitas vezes dispor de vários programas em sua estrutura, consiste na dinâmica da questão tratada, cuja manifestação se ramifica em diversos outros pontos que precisam de atenção específica.

São os programas que tornam o problema central da política melhor “manuseável”. Eles são frentes de trabalho que atuam sobre partes menores. Mas o que se espera de uma política abrangente e, ao mesmo tempo, coerente, eficiente e efetiva é que essas frentes, que agem em paralelo, possam adiante produzir resultados sinérgicos, integrados. (Lassance, 2021, p. 64).

Dessa forma, as políticas são materializadas a partir dos programas, cujas estruturas permitem maior detalhamento para “focalizar o público-alvo, estimar recursos, escolher indicadores e definir metas” (Lassance, 2021, p. 64).

Existem algumas abordagens sobre o conceito de políticas públicas que estendem a concepção dessas intervenções para além das iniciativas governamentais, partindo do entendimento que organizações não governamentais (ONGs) também são capazes de produzir ações de alcance coletivo para intervir em questões também coletivas por meio de esforços e recursos privados (Secchi, 2012). Tal abordagem é conhecida como “multicêntrica” (Secchi, 2012).

A crítica que se faz a esse entendimento estendido da possibilidade de atores não governamentais realizarem políticas públicas é denominada por Secchi (2012) como abordagem estadista ou estadocêntrica. Essa perspectiva se ancora no discurso de que apenas os governos por meio do Estado, possuem o poder e legitimidade pública para tomar decisões direcionadas à toda a sociedade, sustentadas por sanções para quem as transgredir (Howlett, Ramish e Pearl, 2013; Secchi, 2012).

Nessa linha, Pereira (2008) sustenta que o caráter público das políticas públicas diz respeito, além do aspecto do direcionamento das intervenções à sociedade de maneira coletiva, ao processo de construção pública da política e o controle da sociedade sob o direcionamento das atividades institucionalizadas. Com isso, a autora defende que o processo de debate sobre as decisões a respeito das intervenções públicas seja realizado em um ambiente legítimo de representação da sociedade com a possibilidade de participação de diversos atores políticos como os movimentos sociais, por exemplo. No entanto, a autora, pondera que as políticas públicas, em especial as políticas sociais, não se configuram como decisões unilaterais e lineares do Estado direcionadas à sociedade. O caráter público das políticas se configura, portanto, segundo a autora, pela construção coletiva e controle da sociedade sobre as intervenções.

[...] o termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado. Refere-se, antes, à coisa pública, do latim *res* (coisa), *publica* (de todos), ou seja, coisa de todos, para todos, que compromete todos - inclusive a lei que está acima do Estado - no atendimento de demandas e necessidades sociais, sob a égide de um mesmo direito e com o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora a política pública seja regulada e frequentemente provida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controlada pelos cidadãos. Isso é o que se chama de controle democrático. (Pereira, 2008, p. 173-174).

A partir dessa concepção, entende-se que por mais que instituições não governamentais desempenhem iniciativas que impactam a coletividade, essas iniciativas não possuem a dimensão de legitimidade pública do processo decisório, não possibilitam o controle social democrático, e nem detém o poder de coerção social para a implementação de intervenções, diluindo a concepção pública dessas atividades. Apesar disso, a atuação desses atores não governamentais muitas vezes auxilia os governos no desenvolvimento das políticas públicas (Howlett; Ramish; Pearl, 2013) executando indiretamente as políticas e programas elaborados pelo Estado.

Partindo, então, do entendimento de que as políticas públicas advêm do contexto institucional do Estado, as políticas sociais ou programas sociais fazem parte do escopo da atenção dada pelos governos, por meio do aparato do Estado, em atender de maneira institucional às necessidades humanas como educação, saúde, alimentação, moradia, previdência social, assistência social, trabalho, entre outros (Pereira, 2008). Dessa forma, a “política social é uma espécie ou gênero de política pública” (Pereira, 2008, p. 173) e em resumo:

Refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos. (Pereira, 2008, p. 171-172).

Contemporaneamente, as demandas sociais coletivas também dialogam com questões relativas às desigualdades de gênero, raciais, desigualdades de sociais referentes às questões etárias relativas à infância, juventude e envelhecimento; entre outros (Castro, 2012). Tais temáticas possuem a característica de perpassar as áreas tradicionais da política social por isso são conhecidas como temáticas “transversais” (Castro, 2012). Portanto, entende-se com Castro (2012) e Pereira(2008) que as políticas e programas sociais têm como finalidade principal agir na redução das desigualdades sociais, em especial a pobreza, e na promoção do bem-estar. Integram o escopo das políticas sociais. Segundo Pereira (2008), todas as políticas que demandam a participação ativa do Estado, com participação da sociedade no controle de

suas ações, em todo o processo de planejamento e execução de intervenções com objetivos voltados a satisfazer necessidades sociais.

### **1.3 Definição de avaliação de políticas e programas sociais**

A maioria dos autores que trabalham a temática das avaliações de políticas e programas seguem o modelo de definição conceitual de Michael Scriven (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004), que define o ato de avaliar como um julgamento de valor ou mérito sobre determinado objeto (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004; Aguilar; Ander-Egg 2002). Os autores Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) estendem essa interpretação de avaliações e classificam como um movimento de “identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor ou mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios “(Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004, p. 35).

Os autores Aguilar e Ander-Egg (2002) e Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) afirmam que a definição de avaliação em si se constitui em uma atividade naturalmente atrelada ao comportamento humano desde os primórdios da humanidade. Aguilar e Ander-Egg (2002) explicam que os seres humanos avaliam a todo momento os aspectos que os rodeiam, qualificando-os como bom, ruim, útil, não útil, agradável, desagradável, entre outros adjetivos. Essas qualificações atribuídas aos fenômenos experienciados de forma privada (Silva e Silva, 2013), agem de forma a orientar, as decisões particulares sobre a condução de suas vidas ou dinâmicas sociais em menores escalas (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004), partindo de concepções provenientes das próprias experiências sensíveis ao mundo. Essas formas de avaliação são classificadas por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) como avaliações informais. Os autores ainda exemplificam o uso dessa forma de avaliação:

O homem Neanderthal praticou-a ao determinar que tipos de madeira se prestavam à confecção das melhores lanças, assim como os patriarcas persas ao selecionar os pretendentes mais adequados às suas filhas ou os pequenos proprietários rurais da Inglaterra, que abandonaram seus arcos curtos (bestas) e adotaram o arco longo do País de Gales. Observaram que o arco longo conseguia fazer flechas atravessar a armadura mais resistente e podia atirar três flechas, enquanto a besta atirava somente uma. Embora nenhum relatório de avaliação formal sobre “comparações entre arcos” tenha sido desenterrado dos arquivos da Inglaterra, é claro que seus habitantes avaliaram os méritos do arco longo com relação a seus objetivos, concluindo que seu uso fortaleceria nas guerras com a França. Desse modo, abandonaram seus arcos curtos, aperfeiçoaram e melhoraram o arco longo do País de Gales, e os exércitos



ingleses mostraram-se invencíveis durante a maior parte da Guerra dos Cem Anos (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004, p. 36).

As avaliações informais são, segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), movimentos de escolhas que as pessoas realizam entre diversas alternativas possíveis sem ter coletado evidências formais sobre o mérito das alternativas, ou seja, sem a utilização de procedimentos sistemáticos de verificação. Nesse sentido, essas avaliações consistem em escolhas baseadas no julgamento de valor feito por meio da percepção, experiência, instinto e raciocínio particular dos sujeitos e por isso possuem caráter extremamente subjetivo (Worthen, Sanders, Fitzpatrick, 2004).

Diferentemente das avaliações informais, as avaliações de políticas e programas possuem o caráter público e profissional de intervenção, a partir da utilização de procedimentos sistemáticos baseados nos princípios da produção de conhecimento científico (Worthen, Sanders, Fitzpatrick, 2004; Aguilar e Ander-Egg, 2002). A avaliação, neste contexto, o qual se denomina formal (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004), se propõe a determinar de modo sistemático, fundamentado em métodos científicos, se os efeitos gerados a partir das decisões e ações do Estado sobre determinado fenômeno na sociedade, satisfazem ou não as demandas ou necessidades, as quais se propuseram-se a incidir (Aguilar e Ander-Egg, 2002).

Dessa forma, as avaliações formais de políticas e programas sociais utilizam de métodos e técnicas de pesquisa científica para se chegar a um veredicto e, por isso, são consideradas como uma forma de pesquisa social aplicada (Aguilar e Ander-Egg, 1994) e denominadas pesquisas avaliativas (Silva e Silva, 2013).

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover conhecimento. (Aguilar e Ander-Egg, 1994. p. 31).

Ximenes e Ximenes (2016) apontam que apesar desse tipo avaliação possuir o caráter de rigor técnico que o aproxima do status científico, não se trata de uma pesquisa acadêmica propriamente dita, a qual costuma despende longos períodos e não possuir intencional aplicabilidade. De outro modo, as avaliações de políticas e programas são intrinsecamente direcionadas para ação (Trevisan; Bellen, 2008), além da produção do conhecimento.

a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. (Silva e Silva, 2013 p. 43).

Nesse sentido, Silva e Silva (2013) afirma que as avaliações de políticas sociais se voltam a observar e, sobretudo, agir na estrutura de desenvolvimento das políticas sociais, propondo limites e possibilidades de uma intervenção pública. Tratam-se, conforme a autora, de esforços racionais, voltados a oferecer informações válidas, confiáveis e relevantes, capazes de distinguir políticas e programas sociais com respostas adequadas ou não aos seus objetivos para auxiliar na elaboração de estratégias mais pertinentes à aplicação de esforços e recursos públicos.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) expõem a diferenciação conceitual entre o objetivo ou meta da avaliação e os usos que as avaliações podem ter. Os autores afirmam que o objetivo de uma avaliação é sempre identificar e aplicar critérios defensáveis para determinar o valor, mérito ou qualidade de uma política ou programa. Dessa forma, segundo os autores, a meta da avaliação é dar respostas a perguntas avaliativas significativas que são apresentadas, enquanto o papel ou propósito da avaliação refere-se às formas pelas quais essas respostas são usadas.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) exemplificam alguns possíveis usos que as avaliações podem assumir dentro do contexto de políticas e programas sociais como: fazer recomendações com o objetivo de melhorar um programa; determinar o valor de programas anti violência em escolas; e determinar o impacto de um programa de redução de penas prisionais sobre a reincidência.

Sendo as políticas sociais um eixo de atuação das políticas públicas, as avaliações de políticas e programas sociais consistem em um elemento de planejamento, gestão e controle dessas atividades institucionais do Estado voltadas a atender às demandas e necessidades sociais (Gasparini; Furtado, 2014). Essas avaliações são comumente apresentadas dentro do conceito de *accountability*, cujo pressuposto principal é a prestação de contas pelos agentes públicos, no sentido amplo de justificar e publicizar (informar publicamente) decisões e ações (Farenzena, 2010) em face da disponibilização de recursos públicos para a execução de políticas públicas.

Embora as avaliações de políticas e programas sociais sejam comumente apresentadas com caráter estritamente fiscal, relacionado ao controle dos gastos públicos, em uma interpretação limitada de responsabilidade fiscal, muitos autores dessa temática confrontam essa visão sobre o uso das avaliações em uma perspectiva que abarca a utilização das informações oriundas das avaliações para promover melhorias no desenvolvimento das políticas e programas sociais (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004), numa proposta de ampliação de direitos (Silva e Silva, 2013; Boschetti, 2009), bem como promover conhecimento sobre os problemas sociais, com vistas a modificá-los (Aguillar e Ander-Egg, 1994). Além disso, Silva e Silva (2013) e Boschetti (2009) ainda expõem a possibilidade de as avaliações serem possíveis instrumentos de controle das políticas sociais pela sociedade em uma perspectiva de participação social na condução das intervenções institucionais do Estado para promover melhor assertividade em atender às demandas sociais.

Em relação aos atores que realizam as avaliações, essas são tipificadas entre avaliações internas e avaliações externas. As avaliações internas são aquelas realizadas pela própria equipe que gere e executa um programa ou uma política, enquanto as avaliações externas são realizadas por pessoas que não possuem ligação com o desenvolvimento de um programa ou política. Há vantagens e desvantagens para a utilização tanto das avaliações internas, quanto para as externas.

As vantagens em realizar avaliações internas consistem no maior conhecimento que a equipe possui da realidade material de uma política ou programa, além de haver menor resistência entre a equipe em realizar o julgamento de valor. Porém, as avaliações internas podem apresentar menor objetividade pelo envolvimento próximo e identificação entre avaliador e avaliado e, dessa forma, configurar um possível choque de interesses. Silva e Silva (2013) sugere que para minimizar os vieses de investigação desse tipo de avaliação, esta pode ser realizada por pessoas que não estão diretamente vinculadas ao desenvolvimento da política ou programa.

Por sua vez, as avaliações externas possuem a vantagem de serem idealmente desempenhadas por especialistas não vinculados à formulação e execução da política e, portanto, espera-se maior objetividade e imparcialidade nos resultados e consequentemente maior credibilidade para esse tipo de avaliação. No entanto, “é difícil para alguém de fora conhecer tão bem o programa quanto alguém de dentro da equipe” (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004, p. 52) e, portanto, os envolvidos nesse tipo de avaliação podem não dominar satisfatoriamente a realidade do objeto (Silva e Silva, 2013).

Em busca de contornar as desvantagens da utilização tanto das avaliações internas, quanto das avaliações externas, Silva e Silva (2013) apresenta o modelo de avaliação mista que combina ambas para superar suas limitações e preservar as suas vantagens tanto da objetividade e credibilidade, quanto do conhecimento satisfatório sobre o objeto de avaliação.

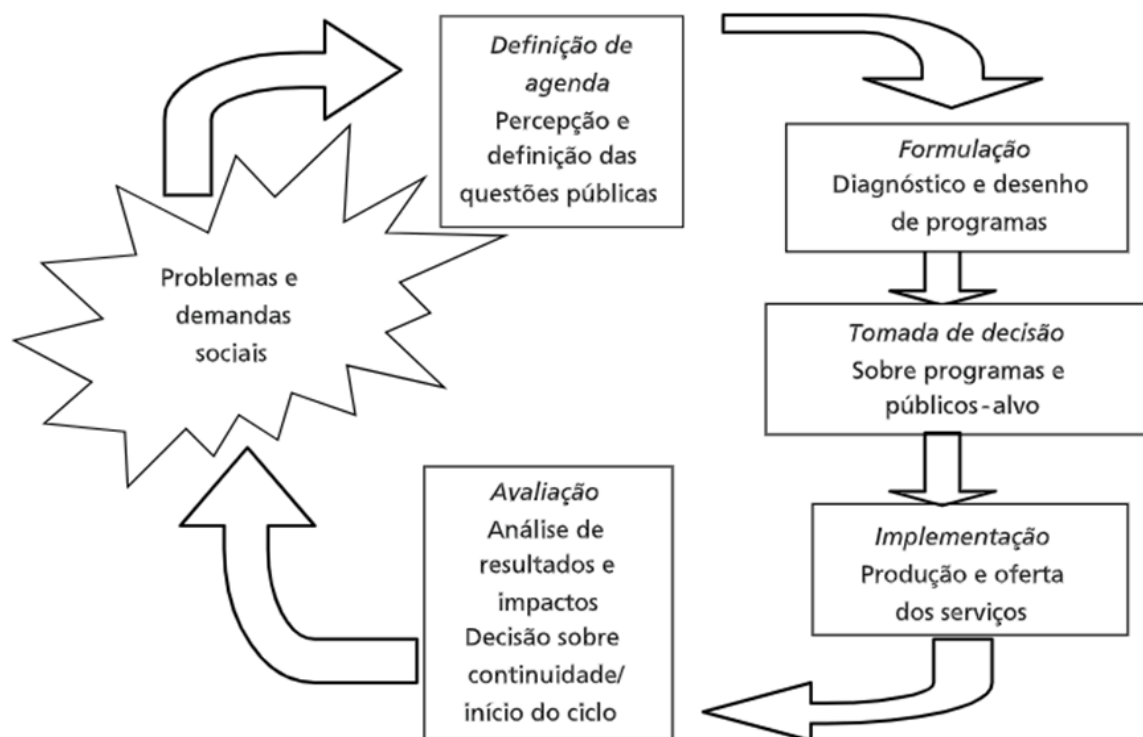
A autora também expõe a avaliação participativa que busca envolver os beneficiários do programa ou da política no processo de avaliação. As avaliações participativas, segundo Silva e Silva (2013) requerem a participação da comunidade beneficiária em todo o processo de desenvolvimento da intervenção e tem o potencial de serem instrumentos de controle social democrático.

Silva e Silva (2013) aponta quatro tipos de destinatários das avaliações que demandam e utilizam essas informações. O primeiro consiste nos dirigentes superiores, responsáveis pela definição da política, escolha das alternativas de intervenção segundo os objetivos propostos. O segundo tipo de destinatário são os administradores ou gestores que são responsáveis pela alocação de recursos para a concretização dos objetivos. O terceiro tipo são os técnicos que executam diretamente o programa e por fim a autora acrescenta os próprios usuários dos programas como destinatários das avaliações, os quais são, conforme a autora, os mais interessados pelos resultados.

#### **1.4 Avaliação de políticas e programas sociais e o ciclo de políticas públicas**

A avaliação de políticas e programas sociais é comumente apresentada na literatura dentro de um modelo de representação do processo de criação e desenvolvimento de políticas públicas (*policy-making*) denominado de ciclo de políticas públicas (Howllet, Ramesh e Perl, 2013; Jannuzzi, 2011). O ciclo de políticas públicas compreende um modelo que expõe a dinâmica de manifestação das políticas públicas em etapas, as quais tem a avaliação como último estágio conforme ilustra a figura 1.

Figura 1. Ciclo de políticas públicas sociais.



Fonte: Jannuzzi (2011, p.261)

Essa esquematização tem como objetivo apresentar uma melhor visualização do processo de construção e desenvolvimento das políticas públicas (*policy-making*) e facilitar a compreensão sobre cada etapa e os diversos elementos que a afetam o desenvolvimento de uma política pública como expõem Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5):

O esquema de ciclo oferece *insights* para a dinâmica da *policy-making*, por colocar o foco em duas dimensões temporais inter-relacionadas do processo. Em primeiro lugar, ao se distinguir cada estágio do ciclo, identifica-se com mais clareza os impactos distintivos dos atores, das estruturas organizacionais e das ideias dominantes sobre a deliberação e a ação, em cada ponto particular no tempo. Em segundo lugar, quando estes diferentes instantâneos de atividade num período particular da política recebem as luzes dos holofotes, a relação entre atores, organizações e ideias pode se tornar visível através das diferentes fases do ciclo político-administrativo (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p.5)

O ciclo de políticas públicas, desse modo, se constitui como um mecanismo que permite localizar as etapas sucessivas do processo de criação e desenvolvimento de políticas públicas (Jannuzzi, 2011) dentro de um cenário, onde há a interferência simultânea de diversos atores políticos disputando a condução das ações do Estado (Howlett; Ramesh e Perl, 2013).

Jannuzzi (2011), ao expor as críticas relativas ao ciclo de políticas públicas, pontua que esse modelo é uma representação idealizada do processo das políticas públicas, pois pode levar a entendimento de que o cenário de construção e implementação de políticas públicas é ordenado, pacífico e estritamente racional, em que cada ator social compreende e desempenha o papel esperado e atuam de forma sistemática e colaborativa, como se todos partilhassem do mesmo ideal para a resolução de problemas percebidos de maneira consensual. No entanto, o autor explica que a realidade de criação e desenvolvimento das políticas não se apresenta de maneira linear com etapas bem definidas, tampouco com consenso disseminado entre os atores políticos. A manifestação material desse processo, conforme Jannuzzi (2011) e Howlett et al (2013), se desenvolve em um cenário de interação de muitos atores, com interesses diversos.

Partindo de uma análise marxista desse processo, Netto (2004) afirma que a estrutura do Estado se exhibe na realidade como um palco de disputas antagônicas entre os interesses da classe trabalhadora e os interesses de manutenção da dominação e exploração burguesa. Dessa forma, vê-se que o processo de desenvolvimento das políticas públicas, em especial, as políticas sociais, é marcado por fortes conflitos políticos para definir os rumos da utilização dos recursos do Estado a fim de estabelecer projetos societários.

Apesar das críticas que se apresentam ao modelo referente ao ciclo de políticas públicas, Jannuzzi (2011) concorda com a perspectiva de Howlett et al (2013), a qual entende que essa representação facilita o entendimento de um processo complexo de interação entre uma gama de atores em múltiplos estágios de desenvolvimento das políticas. Dessa forma, Howlett et al (2013), defendem que esse modelo é um instrumento metodológico útil para análises isoladas de cada etapa do processo ou da relação entre elas. Nessa linha, Jannuzzi (2011) ainda afirma que o modelo de ciclo também pode ser utilizado como prescritivo ideal a ser adotado por formuladores e gestores de políticas públicas para incentivar a racionalidade técnica das tomadas de decisão e controle das atividades de implementação.

Compõem as etapas do ciclo político-administrativo das políticas públicas, conforme ilustra a figura 1, a montagem da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação da política e por fim, a avaliação da política. Howlett, Ramesh e Perl (2013) inferem de forma resumida sobre as etapas do ciclo de políticas públicas:

Nesse modelo, a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formulação da política diz respeito ao modo como as propostas de políticas são formuladas no âmbito governamental; a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a implementação da política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso

efetivo a uma política; e a avaliação da política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas ((Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 5).

A primeira etapa do ciclo, que corresponde à montagem da agenda, refere-se ao momento em que diversos atores políticos, internos ou externos aos governos se articulam para dar reconhecimento à um problema enfrentado por indivíduos ou grupos sociais como um problema público e, com isso, evidenciar a necessidade de atuação institucionalizada do Estado ou governos para a sua solução (Jannuzzi, 2011).

Silva e Silva (2013) expõe que nem todas as necessidades e insatisfações chegam a constituir problemas de políticas públicas, por nunca terem sido introduzidas na agenda governamental (Silva e Silva, 2013). A autora aponta que é necessária a utilização de determinadas estratégias de ação por parte dos sujeitos políticos para influenciar atores importantes no processo de inserção das demandas na agenda pública como pessoas, movimentos sociais, planejadores organizacionais, partidos e candidatos políticos, legisladores, burocratas e em especial a mídia.

Trata-se, geralmente, de problemas que afetam indivíduos ou grupos, mas que, para se transformar numa questão social e integrar a agenda pública, precisam ter reconhecimento da sociedade, apresentar possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, mídia e os grupos de pressão. (Silva e Silva, 2013, p. 23).

A literatura aponta dois tipos de estratégias utilizadas para o estabelecimento da agenda pública: a *botton up* e a *botton down* (Howlett, Ramesh e Perl, 2013; Silva, 2013). A primeira remete a ideia de que as ações públicas possam ser originadas “de baixo para cima”, ou seja, identificadas e propostas nas camadas populares da sociedade e serem levadas à esfera pública para legitimação e materialização das ações. Silva e Silva (2013) aponta que essa proposta é defendida por setores democráticos que defendem que, numa sociedade aberta e democrática, qualquer problema pode ser identificado por qualquer sujeito político que compõem a arena política. Por outro lado, a estratégia de formulação da agenda, a *botton down*, dispõe do entendimento de que o estabelecimento da agenda advém “de cima para baixo”, isto é, a proposição das ações sobre os problemas públicos emerge dentro dos espaços de poder institucionalizado como o próprio Estado, o Congresso Nacional, o Presidente, líderes políticos e pelas elites econômicas e empresariais, o que costuma ocasionar em políticas com motivações corporativas ou pessoais.

A literatura do serviço social utiliza o conceito questão social<sup>1</sup> para definir o movimento de reconhecimento das desigualdades sociais estruturais do sistema capitalista de produção, fundamentado na superexploração da força de trabalho da classe trabalhadora pela classe burguesa para dominação e maximização de lucros. Dessa forma, o reconhecimento da classe trabalhadora, das mazelas sociais oriundas da própria dinâmica social capitalista, cujo fundamento se ancora no atendimento às necessidades humanas de forma particular e individualizada via mercado; impulsiona o processo de inserção dessas necessidades na agenda pública, tendo como respostas institucionais do Estado as políticas sociais (Behring; Bochetti, 2011).

Pereira (2008) ainda expõe a relação dialética das políticas sociais no processo de reconhecimento da necessidade da atuação institucionalizada do Estado. A autora explica que ao passo em que a classe trabalhadora exerce pressão por condições dignas de existência, a burguesia reconhece a necessidade de garantir o mínimo necessário para a reprodução da força de trabalho. Dessa forma, entende-se que a construção da agenda em políticas sociais perpassa tensões entre classes antagônicas e esse caráter contraditório que as políticas sociais assumem é o que possibilita à classe trabalhadora conquistarem direitos. (Pereira, 2008)

[...] tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor. (Pereira, 2008, p. 166).

Na montagem da agenda ainda há o cenário da não decisão. Silva e Silva (2013) aponta que a não decisão de atores governamentais para lidar com determinadas questões públicas advém quando grupos ou indivíduos políticos trabalham para deixar de fora das decisões da própria agenda, certos problemas da sociedade. Isso pode acontecer em momentos em que as elites dominantes, como a classe burguesa capitalista, se opõem a situações que possam ser conflitantes com seus interesses de dominação, ou em razão do próprio sistema político se estruturar de modo a obscurecer questões e favorecer outras. Howlett, Ramesh e

---

<sup>1</sup>Apesar da literatura do Serviço Social, de maneira generalizada, utilizar o conceito de Questão Social para se referir ao processo estrutural, contraditório e simultâneo de acumulação de riqueza e produção de pobreza no capitalismo, resultando em formas precárias de existência da classe trabalhadora, tal conceito não é consensual. Existem diversos debates e polêmicas que discutem se essa categoria é suficiente para abarcar as novas configurações sociais e os novos dilemas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo. (Borges et al. 2018; Guerra et al, 2007; Toledo; Rocha e Brotto, 2015). Contudo, esse debate não será abordado com profundidade neste trabalho por não se constituir como objeto de análise.



Perl (2013) explicam que a não decisão intencional em deliberar sobre determinadas questões levadas ao cenário público também se configura como uma forma de fazer política pública.

A formulação da política diz respeito ao momento em que serão pensadas as alternativas possíveis para o enfrentamento do problema público legitimado e inserido na agenda pública (Jannuzzi 2011). Silva e Silva (2013) afirma que este é o momento onde são construídas as estratégias de possíveis encaminhamentos e soluções para a situação-problema, processo que perpassa a identificação dos recursos necessários, a definição da estrutura institucional que fiscalizará as ações, bem como os atores e suas responsabilidades na condução das ações.

Em consequente, a etapa de tomada de decisão aponta qual direcionamento político se adotará para dar resposta pública à questão trazida. Esse direcionamento, assim como na montagem da agenda, pode, inclusive, se manifestar pela decisão de não se tomar ação alguma em relação à questão apresentada. Tudo dependerá da proposta de ação que ganhará mais legitimidade em uma dada janela política dentro do contexto em que se desenvolve a proposta de intervenção pública. Esse momento decisório inclui a construção de legislações como leis, decretos, portarias e especialmente a definição do orçamento que possibilitará a materialização das ações no momento de implementação da política ou programa (Silva e Silva, 2013; Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

A implementação da política constitui a etapa que sucede a formulação, em que são alocados os recursos e executados serviços baseados no cumprimento de metas e objetivos preestabelecidos, com a finalidade de efetivar uma política pública na prática. Dessa forma, esse momento “engloba todas as atividades que permitirão a política acontecer” (Silva e Silva, 2013, p. 26). Ximenes e Ximenes (2016) apontam que há diversos fatores que interferem no curso da implementação de uma política, resultando em muitos momentos no distanciamento do seu planejamento inicial no decorrer do seu desenvolvimento, que pode resultar na perda de sentido em relação aos resultados esperados. Isso se justifica, segundo os autores, porque os contextos socioculturais e históricos se modificam, principalmente considerando um território de larga escala com uma população étnica diversificada como é o caso do Brasil. Também existe a possibilidade, segundo Ximenes e Ximenes (2016), que no transcorrer do tempo se modifiquem as prioridades, os atores envolvidos, os recursos inicialmente disponibilizados não sejam suficientes.

Nesse sentido, Silva e Silva (2013), explica que os objetivos e recursos de uma política são condições essenciais para a sua existência e quando os objetivos se apresentam de formas

múltiplas, conflitantes e vagas, as políticas costumam passar por diversas transformações na fase de implementação ocasionando a alteração de objetivos e alocação de recursos.

Por fim, a avaliação torna-se o instrumento de validação da política implementada, com vistas a sua permanência, modificação ou apontamento da necessidade de se atuar de uma forma completamente diferente em relação à dada questão. Jannuzi (2011), bem como Howlett; Ramesh e Perl (2013) discorrem que esse momento do ciclo se configura como uma resposta às etapas iniciais de montagem da agenda e formulação, a qual permite correções no plano de ação ou descontinuidade da política.

Depois que uma política foi submetida à avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser totalmente repensados; nesse caso, o ciclo pode retornar ao estágio da montagem da agenda ou a algum outro estágio do processo, ou pode-se manter o status quo. A reconceitualização pode consistir em mudanças secundárias ou em uma reformulação profunda do problema, incluindo até a total descontinuidade da política. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 199).

Apesar das avaliações serem identificadas tradicionalmente ao final do ciclo de políticas públicas, carregando consigo a função de determinar por meios sistemáticos sobre a continuidade, reformulação ou término da intervenção, há ainda avaliações, cujo papel é focado em interpretar e identificar questões durante o processo de desenvolvimento da política ou programa em outros momentos do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema, perpassando a montagem da agenda pública, formas de implementação e principalmente as tomadas de decisão (Ximenes, Ximenes, 2016; Silva, 2013) com o objetivo de melhorar o desenvolvimento dessas intervenções (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004).

Em relação ao momento do ciclo que se realiza as avaliações de políticas e programas sociais, estas se classificam como avaliações *ex-ante*, para aquelas realizadas de forma anterior à tomada de decisão, e avaliação *ex-post*, para aquelas realizadas após o processo de tomada de decisão. As avaliações *ex-ante* possuem como objetivo antecipar aspectos a serem considerados no processo de tomada de decisão, verificando a pertinência em relação à realidade (coerência), viabilidade ou rentabilidade econômica e a provável eficácia da intervenção em relação aos objetivos propostos, enquanto as avaliações *ex-post* podem ser usadas tanto durante o processo de implementação, com objetivos de promover melhoria nas intervenções de forma continuada, quanto ao fim da intervenção com o intuito de obter informações para fundamentar decisões sobre continuidade ou descontinuidade da intervenção, ou a manutenção do formato originalmente pensado ou introduzir modificações que melhor se aplicam aos objetivos propostos.

Nessa perspectiva, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Aguilar e Ander-Egg (1994) apontam dois tipos de papéis diferentes assumidos pelas avaliações durante o ciclo de políticas públicas: o papel formativo e o papel somativo. Os autores explicam que a avaliação formativa é usada para fornecer informações avaliativas úteis às equipes que executam e gerenciam de forma direta os programas com o objetivo de melhorá-los. Dessa forma, as avaliações formativas são comumente utilizadas durante o processo de formulação e implementação de uma política pública e são consideradas peças fundamentais para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos da ação pública em um movimento denominado como “aprendizagem política” (Jannuzzi, 2011).

A avaliação somativa, por sua vez, tem como foco tornar-se pública com a finalidade de informar os responsáveis pelas tomadas de decisão da política ou programa e aos usuários, juízos de valor das intervenções realizadas com base em alguns critérios (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004) objetivando determinar a continuidade, expansão ou encerramento da intervenção (Jannuzzi, 2011). Posto essas características, Jannuzzi (2011) aponta que as avaliações que se localizam ao final do ciclo das políticas e programas são consideradas avaliações somativas.

Em resumo, as avaliações formativas direcionam a atenção ao próprio desenvolvimento do programa, enquanto as avaliações somativas se propõem a fundamentar decisões sobre a continuidade, encerramento, ampliação e adoção de políticas e programas, conforme demonstra o quadro 1.

Quadro 1 - Diferenças entre avaliação formativa e avaliação somativa.

	Avaliação formativa	Avaliação somativa
Objetivo	Determinar valor ou qualidade.	Determinar valor ou qualidade.
Uso	Melhorar o programa	Tomar decisões sobre o futuro do programa ou sobre a sua adoção
Público	Administradores e equipe do programa	Administradores e/ou consumidores potenciais ou

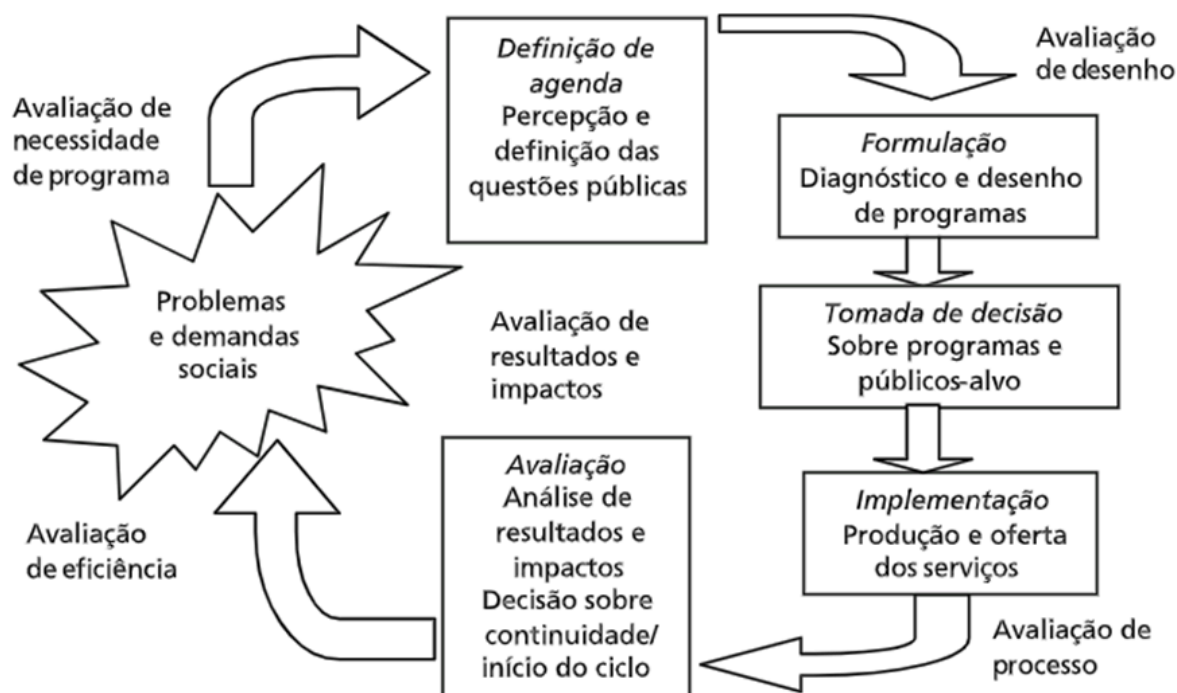
		órgão financiador
Quem faz	Basicamente avaliadores internos com o apoio de avaliadores externos	Avaliadores externos com o apoio, em certos casos, de avaliadores internos
Principais características	Gera informações para que a equipe do programa possa melhorá-lo	Gera informações para que a equipe do programa possa decidir por sua continuidade ou os consumidores por sua adoção
Foco	Que informações são necessárias? Quando?	Que evidência é necessária para as principais decisões?
Objetivo da coleta de dados	Diagnóstico	Tomada de decisão
Medidas	Às vezes informais	Válidas e confiáveis
Frequência da coleta de dados	Frequente	Não frequente
Tamanho da amostra	Em geral pequena	Em geral grande
Perguntas feitas	O que tem funcionado? O que precisa ser melhorado? Como pode ser melhorado?	Quais foram os resultados? Quem participou? Em que condições? Com que treinamento? Quanto custou?

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004)

A figura 2 fornece a esquematização do ciclo de políticas públicas considerando as avaliações formativas para além da avaliação somativa ao final do ciclo. Vê-se, diante disso, que há inúmeras possibilidades de utilização das avaliações de políticas e programas sociais para além de apenas determinar o fim ou a continuidade do programa. A utilização de cada

tipo de avaliação dependerá dos focos que o avaliador adotará no processo de avaliação de uma política ou programa (Trevisan; Bellen, 2012).

Figura 2 - Ciclo de políticas públicas com avaliações formativas



Fonte: Januzzi (2011, p. 266)

Observa-se com o apoio da esquematização da figura 2 que a avaliação pode assumir diferentes formatos ao longo do ciclo de políticas públicas, indo além da análise somativa tradicional ao final do processo. As avaliações formativas, integradas às etapas intermediárias, ampliam as possibilidades de intervenção ao fornecer insumos para ajustes contínuos.

No entanto, compreender a avaliação no contexto das políticas públicas envolve não apenas reconhecer suas etapas e funções dentro do ciclo de políticas, mas também distingui-la de conceitos frequentemente relacionados, como monitoramento, auditoria e análise de impacto. Essa diferenciação é fundamental para delimitar o papel específico da avaliação e entender suas contribuições para a formulação e implementação de políticas. A próxima seção aprofunda essas distinções conceituais, destacando as especificidades da avaliação em relação a outros termos correlatos.

## **1.5 Diferenças entre o conceito de avaliação e termos correlatos**

Diversos autores apontam que conceito de avaliação de políticas públicas é comumente confundido com outras definições conceituais semelhantes, mas que possuem significados diferentes como: medição, estimação, controle, programação, monitoramento e análise (Aguilar; Ander-Egg, 1994; Boschetti, 2009; Silva, 2013; Ximenes; Ximenes, 2016).

O termo medição remete a determinar a extensão ou a quantificação de algo (Aguilar; Ander-Egg, 1994) e não implica em valorar o objeto, mas pode auxiliar na avaliação (Silva e Silva, 2013), ao passo que estimar corresponde a atribuir uma qualidade aproximada e repleta de subjetividade e critérios difusos à ação (Aguilar; Ander-Egg, 1994; Silva, 2013). Outrora a programação consiste em um processo de organização e sistematização das ações para o alcance de objetivos e metas dentro de um programa (Silva e Silva, 2013).

O controle se configura em um mecanismo de verificação de resultados no sentido de constatar o que acontece sem atribuir julgamento de valor àquela ação (Aguilar e Ander, 1994) e está, muitas vezes, atrelado à verificação da conformidade de uma dada política às leis e normas estabelecidas sobre o tema, não necessariamente realizando juízo de valor em relação aos seus resultados e impactos gerados. Ximenes e Ximenes (2016) apontam que o objetivo fundamental das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública. A auditoria – uma típica atividade de controle -, por exemplo, “visa corrigir desperdícios, improbidades, negligência e omissões, verificando a aplicação de recursos públicos segundo critérios técnicos, operacionais ou legais” (Ximenes, Ximenes, 2016, p. 288). As avaliações podem ser utilizadas com a finalidade de controle, mas não se restringe a isso.

O monitoramento consiste em atividades que visam reunir informações durante o processo de implementação de uma política e a aferição de modo simultâneo ao curso dessa etapa se as ações sendo executadas estão alinhadas às metas previamente estabelecidas. O monitoramento tem como objetivo agir de forma propícia a cada momento na correção do rumo das atividades de uma política ou programa para que a alocação de recursos e a geração dos produtos sejam feitas da forma mais adequada possível (Ximenes e Ximenes, 2016). Por isso, o monitoramento se configura como um elemento de grande valia para o desenvolvimento de avaliações de políticas e programas sociais, pois facilita a obtenção de informações relevantes sobre a política pública implementada. Consequentemente a avaliação

e o monitoramento de políticas e programas sociais são comumente abordados em conjunto por grande parte das produções de conhecimento sobre políticas públicas.

Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa - resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento - e mais analíticas sobre o funcionamento deste, levantadas nas pesquisas de avaliação (Jannuzzi, 2011, p. 265).

Jannuzzi (2011), no entanto, explica que as atividades de monitoramento são muitas vezes confundidas com as avaliações de processos. Esta última sendo aquela feita quando se pretende avaliar as atividades de implementação dos programas, a extensão da cobertura do público-alvo beneficiário, a qualidade dos serviços ofertados e diagnosticar fatores que atrapalham o andamento dos serviços ofertados, exercendo assim uma função formativa. O quadro 2 sintetiza as diferenças entre monitoramento e avaliação:

Quadro 2 - Diferenças entre monitoramento e avaliação.

Dimensão	Monitoramento	Avaliação
Objeto	Acompanha, sistematicamente, ações e tarefas	Examina e analisa impactos e resultados, voltando-se para fins e propósitos
Momento	Processo contínuo durante a execução do programa	Processo situado antes, durante ou depois da execução do programa
Objetivo	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado	Analisar relações entre processo/ resultados/ impactos
Atitude	Descritiva e corretiva	Descritiva, interpretativa e experimental
Recomendações	Ajuste no plano de trabalho ou na estratégia de execução	Revisão de ações, recursos e metas

Fonte: Silva e Silva (2013, p. 78)

A análise de política social, busca visualizar uma dada política em um processo de identificação de elementos do contexto no qual ela está inserida, ou seja, volta-se a olhar para a engenharia institucional e dos traços constitutivos de uma política ou programa (Silva e Silva, 2013), enquanto a avaliação de política social não se direciona apenas à observação da natureza, abrangência ou dimensão de uma política ou programa social (Boschetti, 2009), mas busca compreender e expor os motivos e justificativas que levaram os tomadores de decisão a escolherem entre uma determinada intervenção ou outra, além de estabelecer uma relação de causalidade entre a intervenção e os resultados (Silva e Silva, 2013).

## **1.6 Critérios e Metodologias para a aplicação de avaliações de políticas e programas sociais**

Os principais critérios, apresentados na literatura, utilizados para aferir o sucesso ou fracasso de uma política pública, os quais as avaliações de políticas e programas públicos se ancoram para determinar o juízo de valor e/ou a qualidade de uma intervenção pública são: eficiência, eficácia e efetividade (Silva e Silva, 2013; Arretche, 2013; Trevisan; Bellen, 2008). O primeiro critério, a eficiência, refere-se à relação de custo-benefício de uma intervenção, ou seja, observa-se se os custos e esforços despendidos foram adequados aos resultados obtidos Arretche (2013).

Esse critério de avaliação está muitas vezes ligado à escassez de recursos disponibilizados para as políticas e programas públicos, mas também remete ao controle social do orçamento público. Arretche (2013) pondera que a lógica de eficiência utilizada nos setores privados não é a mesma utilizada para as políticas públicas, uma vez que os objetivos desses setores são distintos. A autora afirma que, dessa forma, é justificável a utilização de subsídios voltados à redução das desigualdades sociais fora da lógica de minimização de custos, porém não se elimina a necessidade de utilizar o princípio da eficiência para o uso racional dos recursos voltados ao objetivo da política ou programa.

O critério de eficácia remete ao grau de alcance dos objetivos e metas presentes nos resultados da intervenção. Arretche (2013) afirma que a avaliação de eficácia é a mais comumente utilizada pelo processo menos custoso de analisar a relação entre as metas inicialmente propostas para um determinado programa e os resultados obtidos depois da implementação.



A efetividade, por sua vez, considera os impactos diretos e indiretos e os efeitos gerados pela intervenção, ou seja, observa o nível de alterações na realidade do objeto de intervenção provocadas pela política ou programa, sejam eles intencionais ou não (Silva e Silva, 2013). Não obstante, as avaliações de efetividade também são chamadas de avaliações de impacto (Trevisan; Bellen, 2008). Arretche (2013) infere que as avaliações de efetividade são utilizadas para demonstrar que os resultados obtidos na realidade social são diretamente ligados numa relação de causalidade à política pública analisada. Esta, segundo a autora, costuma possuir maior grau de desafio dos avaliadores.

Os parâmetros utilizados como medidas para as avaliações de políticas e programas sociais são os indicadores e as variáveis observáveis (Silva e Silva, 2013; Trevisan; Bellen, 2008). Os indicadores correspondem aos parâmetros para a observação de um objeto (Trevisan; Bellen, 2008), ou seja, permitem identificar fenômenos correlatos relacionados ao comportamento do objeto de análise mediante a observação das variáveis (Silva e Silva, 2013). As variáveis, por sua vez, são um conjunto de elementos presentes no contexto do objeto avaliado que influenciam sua dinâmica (Silva e Silva, 2013)

A operacionalização das avaliações de políticas e programas sociais, objetivando determinar a relação causal entre uma intervenção e seus resultados envolve métodos e técnicas próprios da pesquisa social de caráter qualitativo e quantitativo. Objetiva-se na utilização de técnicas e métodos de pesquisa científica o rigor científico manifestado pela busca pela objetividade, confiabilidade e validação dos conhecimentos produzidos. Silva e Silva (2013) explica que a escolha entre técnicas qualitativas e quantitativas está ligada às questões que se pretende responder em relação aos objetivos da política e de seu escopo, bem como se relaciona com a disponibilidade de recursos e tempo e até mesmo à preferência do avaliador.

As abordagens quantitativas possuem a característica de maior aproximação com as técnicas rigorosas das ciências naturais, focalizando a experimentação e os métodos estatísticos de análise para testar hipóteses (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004; Fraser, 2004). Além disso, esse tipo de abordagem possui ênfase na padronização, precisão, objetividade, confiabilidade e possibilidade de reprodução generalizada dos resultados (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004).

Por outro lado, as abordagens qualitativas se voltam a compreender aspectos subjetivos e simbólicos da ação humana que dão significado aos fenômenos oriundos das atitudes dos sujeitos sociais em suas interações sociais. Para isso, esse tipo de técnica

utiliza-se de instrumentos como as entrevistas e as observações participantes para absorver as crenças, as razões e os motivos dos atores sociais em relação à suas interações entre si e com os fenômenos presentes na realidade material (Fraser, 2004).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) argumentam que aqueles que preferem a utilização exclusiva ou predominante de métodos quantitativos criticam a subjetividade presente em muitas abordagens qualitativas e se mostram preocupados com um suposto abandono da objetividade nas avaliações em favor de uma adoção inadequada da subjetividade. Em contraponto Silva e Silva (2013) argumenta que “a quantificação da realidade só tem sentido se é considerada necessária para melhor conhecimento dessa realidade e quando essa quantificação também é devidamente interpretada a partir de elementos que qualifiquem essa realidade” (Silva e Silva, 2013, p.73).

A preferência da utilização de técnicas quantitativas também se atrela muitas vezes ao ideal equivocado de que essa abordagem possibilita uma maior neutralidade e portanto, maior confiabilidade dos resultados. No entanto entende-se com Pereira (2012) e Trevisan e Bellen (2008) que a pretensão de se realizar pesquisas sociais, em especial, avaliações de políticas e programas com absoluta neutralidade do pesquisador ou avaliador é inalcançável, visto que até mesmo o campo científico não é neutro, ou seja, isento de inclinações ético-político-filosóficos.

Apesar das clássicas discussões no campo científico entre qual seria a melhor técnica de pesquisa social, há uma tendência entre os autores que discorrem sobre as avaliações de políticas e programas públicos em defender o uso de ambas as abordagens para enriquecer a compreensão do objeto da avaliação (Silva e Silva, 2013; Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004). Silva e Silva (2013) afirma que a integração de métodos deve mover o processo de avaliação em níveis elevados e sofisticados e defende veementemente a utilização de métodos qualitativos nas avaliações de políticas e programas, frente à preferência da maioria dos avaliadores em utilizar métodos quantitativos (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004).

### **1.7 Importância e limitações das avaliações de políticas e programas sociais**

Compreende-se com Trevisan e Bellen (2008) que as avaliações podem ser instrumentos que permitem alterar a forma como os atores técnicos e políticos entendem a natureza do problema atingido por um programa ou política, bem como a funcionalidade e os impactos que essas intervenções geram na realidade material. Para além do uso para o

processo de aprendizagem política, os autores afirmam que essas avaliações também se configuram como possíveis instrumentos de persuasão, quando utilizados para mobilizar apoio ou crítica sobre a posição dos tomadores de decisão em relação à continuidade ou mudanças necessárias no rumo do atendimento a uma determinada questão (Trevisan; Bellen, 2008).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) também expressam a importância de se realizar avaliações na perspectiva de que serviços com erros de planejamento e execução custam, além de recursos financeiros, a vida, a saúde e a qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, embora erros sejam comuns na condução de políticas públicas, em especial quando se trata de uma temática nova (IPEDF, 2023), as avaliações podem diminuir a incidência desses erros com sua característica de indicar quando há uma forma melhor de responder um problema (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004), gerando mais assertividade na utilização dos recursos públicos.

Os desafios e limitações presentes em realizar avaliações de políticas sociais residem basicamente em inadequações de conceituação e condução das avaliações, bem como, uma má compreensão de outros fatores que afetam a utilização das informações das avaliações. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) argumentam que as avaliações de forma isolada não possuem condições de resolver os problemas da sociedade. Elas são, segundo os autores, úteis para diagnosticar “pontos fortes e fracos, destacar o que é bom e expor defeitos” (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004, p. 57), porém, sozinhas não são capazes de corrigir inadequações das políticas ou programas, sendo este o papel dos tomadores de decisão, os quais podem usar as informações das avaliações como um instrumento de auxílio. Portanto, é necessário melhorias na prática das avaliações a partir de sólidas definições conceituais e metodológicas de operacionalização, bem como, é necessário melhorar a compreensão sobre a utilidade dessas avaliações.

Dessa forma, as avaliações de políticas e programas se configuram como instrumentos importantes para influenciar o processo de tomada de decisões políticas em temáticas que versam sobre os direitos sociais (Silva e Silva, 2013) e evitar desperdício de recursos e tempo para a sociedade e para o Estado. Também, quando desempenhadas de maneira participativa com os usuários das políticas ou programas, ou publicizada suas informações, possuem grande potencial de mudança social ao fomentar a participação social nas tomadas de decisões e garantir um caráter mais democrático e, consequentemente assertivo na atenção às

necessidades sociais expressas no cotidiano da sociedade (Boschetti; 2009; Silva; 2013; Trevisan; Bellen, 2008).

## **2 AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO CAPITALISMO**

### **2.1. Avaliação de políticas e programas sociais para além do racionalismo tecnocrático**

Uma considerável parcela da literatura sobre avaliação de políticas e programas sociais aborda a concepção e o uso dessa ferramenta de gestão e planejamento com um enfoque exclusivo na dimensão técnico-racional, deixando transparecer uma suposta ideia de neutralidade política na utilização das avaliações.

Ianni (2019) discorre sobre esse discurso de suposta neutralidade política na condução das ações do Estado a partir da utilização de técnicas racionais e científicas. Conforme o autor, esse discurso foi amplamente utilizado no Brasil, em especial no período da ditadura militar, para afastar as massas populares dos processos decisórios sobre a condução do Estado, transferindo essas decisões para especialistas técnicos, sob a alegação de que a formação técnica por si só seria mais apta a resolver problemas complexos. Essa forma de governança do Estado foi o que o autor denominou de tecnocracia, cujo discurso principal se ancora na neutralidade e objetividade dos processos decisórios, supostamente desprovidos de ideologias, mas que na realidade tem como objetivo mascarar o conflito de classes e os interesses econômicos que orientam as decisões do Estado.

Essa é uma estratégia, conforme Ianni (2019) de despolitizar os processos decisórios, enfraquecendo o espaço democrático e limitando a participação popular, ao transformar questões políticas em questões técnicas. Essa abordagem desconsidera que as decisões técnicas têm implicações políticas profundas e, frequentemente, perpetuam desigualdades sociais ao favorecer elites econômicas. Ao ignorar a complexidade das relações humanas e os conflitos inerentes a uma sociedade de classes, esse modelo reforça as desigualdades e dificulta a construção de alternativas democráticas. Além disso, restringe debates políticos, neutraliza movimentos sociais e torna-se então um mecanismo de controle.

Dessa forma, a tecnocracia, ou o racionalismo tecnocrático, apesar de sua retórica de neutralidade e eficiência, é essencialmente política. Sua atuação não apenas reflete, mas também reproduz relações de poder e dominação, transformando o Estado em um instrumento a serviço do grande capital, enquanto limita a participação popular e reprime movimentos de contestação.

Boschetti (2009) afirma que esse enfoque tecnocrático, ou seja, centrado na utilização de métodos e técnicas de avaliação desprovidos de uma abordagem crítica sobre o conteúdo e o papel do Estado e das políticas sociais no atendimento às demandas sociais e enfrentamento das desigualdades sociais, ocasionou uma gama de produções teóricas sobre avaliação, preocupadas apenas com a medição e desempenho de uma dada intervenção pública do Estado, considerada estritamente técnica e neutra, sem investigar as funções do Estado e das políticas sociais na produção e reprodução das desigualdades sociais.

Grande parte desses estudos, segundo Boschetti (2009), que se utilizam de um puro racionalismo tecnocrático ao buscar determinar a eficiência e eficácia de uma política ou programa, não consideram as especificidades dessas intervenções na garantia da satisfação das necessidades sociais e o papel do Estado no cumprimento desse dever.

Muitos desses estudos não consideram que a relação custo-benefício não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos. Ao contrário, a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade (Boschetti, 2009, p 3-4).

Jannuzzi (2016b) e Arretche (2013) apontam que não há de se negar a importância de aspectos técnicos das avaliações como a eficiência e a conformidade processual no processo de gestão de políticas e programas. No entanto, esses aspectos técnicos que envolvem o desenvolvimento da ação pública, conforme Jannuzzi (2016b, p 136.) “são critérios-meios, aplicáveis a processos e atividades, não valores-finalísticos das Políticas”. O autor enfatiza que os critérios finalísticos que devam inspirar avaliações na perspectiva do desenvolvimento de políticas e programas voltados à equidade são a justiça e bem estar social, bem como a sustentabilidade ambiental..

Nessa concepção crítica sobre as avaliações de políticas e programas sociais, Silva e Silva (2013) infere que as avaliações devem ser percebidas de forma dialética entre as suas dimensões técnica e política. Isso porque, para além dos procedimentos científicos utilizados nas avaliações para produzir conhecimento válido e legítimo, que contempla a dimensão técnica das avaliações, essas avaliações também são orientadas por intencionalidades, que se baseiam em valores e significações que os atores políticos atribuem à dinâmica social e às políticas públicas (Arretche, 1999; Silva, 2013).

Na realidade, “o pressuposto é que as políticas e programas sociais geram impactos, mudanças - alteram condições de vida de pessoas, grupos e populações” (Silva e Silva, 2013,

p. 43), ou seja, interfere nas relações sociais e determina a forma de condução dessas relações. Com isso, conforme a autora, a avaliação de políticas e programas sociais não se configura como um “ato neutro nem exterior às relações de poder; é ato técnico, mas também político; não é desinteressado, mas exige objetivação e independência e fundamenta-se em valores e conhecimento da realidade” (Silva 2013, p 43- 44).

Rios (1999) aponta que o próprio conceito de se avaliar está atrelado ao contexto simbólico de atribuir significado, sentido e valor a algum objeto e, portanto, implica necessariamente em manifestar-se em relação a algo a partir de pontos de referência, rompendo assim com a indiferença ou neutralidade em relação ao objeto observado.

Avaliar é apontar o valor. E só se fala em valor no “departamento humano”, que é o campo do simbólico, da atribuição de significado, de sentido. Falar em avaliar implica reportar-se a um olhar que distingue, que rompe com a indiferença, que estabelece pontos de referência para a apreciação da realidade. É importante chamar atenção para isto: conferir valor significa manifestar-se em relação a algo, não ficar indiferente. (Rios, 1999, p. 113).

Dessa forma, a autora explica que não é possível dissociar a perspectiva política dos processos de avaliação, tendo em vista que neles estão a dimensão da significação que os atores políticos e a sociedade atribuem às relações sociais.

[...] é impossível falar de um processo de avaliação sem fazer referência à sua perspectiva política. Nesta está guardada uma dimensão de eticidade, de questionamento da ação, considerando-se as determinações a que está constantemente submetida e os valores que a fundamentam. A articulação das dimensões ética e política da ação avaliativa se dá no espaço das significações que a sociedade confere às práticas e relações dos sujeitos que a constituem. (Rios, 1999, p. 112).

Nessa perspectiva, Arretche (1999) afirma que as avaliações de políticas não são meramente atividades formais ou desinteressadas e sim o oposto. Essas avaliações, segundo a autora, se constituem em procedimentos intimamente ligados aos valores e às interpretações sobre a realidade social partilhadas pelos atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento das políticas públicas, em especial os tomadores de decisão política e as elites políticas e econômicas. Estes atores, conforme explica a autora, utilizam desse conjunto de noções e valores sobre a sociedade para determinar os parâmetros que serão adotados para definir se uma política é “boa” ou “ruim” e, assim, delimitando a agenda pública em um dado contexto sócio-histórico.

Nessa linha, Jannuzzi (2016b, p. 118) acrescenta que, assim como qualquer campo de conhecimento:

a avaliação de políticas e programas é uma atividade humana, orientada por valores ideológicos e paradigmas diversos, regida por métodos e técnicas validadas

por diferentes comunidades epistêmicas, produzindo resultados contingentes, que podem ser confirmados, refutados ou superados, em algum momento, por novas investigações.

A partir dessa interpretação crítica, vê-se que as avaliações de políticas e programas sociais, cujos objetivos envolvem a legitimação, validação e controle de intervenções públicas, dialogam com as noções e interpretações sobre a realidade social, bem como as compreensões do que se constitui como o papel do Estado, no tocante aos seus deveres, responsabilidades e limites de atuação na sociedade. Tais interpretações sobre o direcionamento das ações do Estado com a utilização de sua estrutura se vinculam aos ideais de projetos societários defendidos pelos atores políticos na arena pública, sendo a estrutura do Estado os meios necessários para materializar esses projetos.

Nesse sentido, os significados e direcionamentos das políticas sociais estão diretamente atreladas às perspectivas adotadas sobre as formas de condução do Estado para atingir objetivos dos projetos de sociedade (Pereira 2008), sendo essas políticas os meios de regulação e intervenção do Estado na sociedade (Silva e Silva, 2013), tanto na satisfação das necessidades sociais, bem como na garantia da reprodução da força de trabalho necessária à manutenção do sistema econômico capitalista (Behring; Boschetti, 2011).

Com isso, conforme Jannuzzi (2016b), as avaliações possuem inclinações políticas e fundamentam-se em valores e visões compartilhadas pelas comunidades científicas. O autor ainda aponta que boa parte da comunidade científica se localiza socialmente nas classes médias nas sociedades contemporâneas que identificam-se com a ordem social existente e disputam recursos com outros segmentos da sociedade. Dessa forma, Jannuzzi (2016b) expõe que diversas decisões técnicas são tomadas de forma intrinsecamente subjetivas e fundamentadas em visões, valores de mundo, concepção de ciência e Políticas públicas que não são universais, evidenciando a disputa dentro das avaliações sobre visões político-ideológicas sobre Estado e natureza das Políticas Públicas.

Portanto, Boschetti (2009) aponta que é importante, nos processos de avaliação de políticas e programas sociais, a atenção sobre o papel do Estado na mediação dos interesses dos atores políticos, em especial os interesses das classes sociais na condução das políticas sociais e econômicas, no sentido de identificar o caráter e as tendências das intervenções estatais e os interesses que se beneficiam dessas decisões e ações. Boschetti (2009) elenca alguns tópicos sobre as intervenções do Estado a serem observados nos processos de avaliação de políticas e programas sociais que devem estruturar o desenvolvimento dessas investigações:



se atribui maior ênfase nos investimentos sociais ou prioriza políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores (Boschetti, 2009, p. 9).

Esses elementos, segundo a autora, permitem atribuir sentido às políticas sociais provocando a compreensão de que essas políticas estão inseridas dentro das relações de poder político, econômico e legal, determinando assim, o grau de condições que essas intervenções possuem em produzir justiça social e equidade. Tais aspectos são fundamentais para o direcionamento das avaliações de políticas e programas sociais observando sua inserção na dinâmica entre Estado e sociedade.

## **2.2 Definições conceituais sobre o Estado e a relação com a política social**

O Estado moderno, segundo Ferreira (2013) e Silva (2005), é definido estruturalmente como uma forma de organização político-administrativa, constituída por um conjunto de instituições, normas e recursos socialmente produzidos, com poder central legitimado socialmente sobre um povo e território, constituindo a ideia de estado-nação.

Contudo, essa definição clássica, que Jaime Osório (2019) chama de Estado visível — ou seja, sua expressão material, institucional e administrativa —, não abrange toda a complexidade dessa estrutura. Pereira (2008) e Osório (2019) propõem uma análise mais ampla, pautada em uma abordagem marxista e dialética, que entende o Estado como resultado das relações sociais, especialmente no contexto das contradições de classe que sustentam o capitalismo. Para ambos, o Estado não é uma entidade estática ou neutra, mas sim um espaço dinâmico e contraditório onde interesses antagônicos se confrontam.

Pereira (2008) destaca que o Estado opera como regulador das relações sociais, intervindo por meio de seu monopólio do poder e legitimidade para direcionar a sociedade a determinados objetivos. Ele realiza essa intervenção, entre outros mecanismos, pela implementação de políticas públicas, que configuram tanto instrumentos de mediação quanto de controle social. Osório (2019) complementa essa análise ao afirmar que o Estado, no contexto do capitalismo, é um "condensado das relações de força entre as classes", uma noção que sublinha sua função contraditória: por um lado, ele expressa e organiza os interesses da classe dominante; por outro, ele precisa legitimar sua atuação respondendo às demandas das

classes subalternas. Assim, o Estado se torna ao mesmo tempo um instrumento de dominação e um espaço onde as resistências e as lutas de classes se desenvolvem.

Tanto Pereira (2008) quanto Osório (2019) enfatizam que o Estado desempenha um papel ativo na reprodução das condições de acumulação do capital, mas de forma que não elimina suas contradições internas. O Estado precisa equilibrar sua função de atender às demandas da classe trabalhadora, para manter a legitimidade social, com sua função estrutural de garantir as condições necessárias à reprodução do capital. Essa dinâmica contraditória transforma o Estado em um campo de disputa constante, onde as políticas públicas assumem um papel estratégico, funcionando como instrumentos que, ao mesmo tempo, garantem direitos mínimos às classes populares e asseguram a continuidade do sistema capitalista.

Pereira (2008) apresenta três premissas fundamentais para compreender o que se concebe como Estado. A primeira premissa se fundamenta na noção de que o entendimento sobre as funções do Estado não é universal. A autora evidencia essa concepção apontando que a ideia de Estado se modificou diversas vezes ao longo de períodos históricos e contextos socioculturais, como o Estado Absolutista, o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito. Todas essas concepções de Estado acompanham ideais de poder, virtude e justiça, entre outros valores simbólicos, partilhados entre os atores sociais e modificados ao longo dos anos.

Osório (2019) reforça essa perspectiva ao apontar que o Estado não é uma instituição imutável, mas se transforma ao longo do tempo para se adequar às exigências da acumulação capitalista e da luta de classes em diferentes contextos.

A segunda premissa da autora infere que o Estado não é um ente que criou a sociedade, mas o contrário: ele é fruto das relações sociais que resultaram nas formas pelas quais as sociedades se organizam econômica, política e administrativamente. Essa análise dialoga com Osório (2019), que reforça que o Estado é condicionado histórica e estruturalmente pelas contradições do capitalismo, sendo moldado pelos interesses e disputas das classes sociais. Dessa forma, grupos sociais diversos buscam influenciar a condução das ações do Estado, especialmente no que tange aos deveres, responsabilidades e limites de sua atuação.

Esse entendimento leva à terceira premissa da autora, de que o Estado não se constitui como um ambiente pacífico e neutro, mas como um palco de disputas de interesses entre classes antagônicas, onde a política social é utilizada como instrumento de conciliação. Assim, o Estado concede direitos, serviços e políticas que garantem as condições básicas à

preservação da vida dos trabalhadores e à satisfação de necessidades humanas, enquanto assegura a reprodução da força de trabalho indispensável à manutenção das condições de produção do capitalismo. Essa perspectiva encontra respaldo na análise de Osório (2019), que enxerga o Estado como mediador das contradições capitalistas e responsável por criar mecanismos que assegurem a hegemonia da classe dominante. Nesse sentido, Netto (2004) afirma que o Estado é o palco onde interesses antagônicos — os da burguesia, com seu projeto de exploração, e os da classe trabalhadora, com sua busca por emancipação — travam disputas para definir os rumos da sociedade.

Embora em determinados períodos históricos uma forma de condução do Estado seja legitimada e pactuada socialmente, o cenário político está em constante movimento. Sempre surgem atores sociais que contestam essa forma de atuação, gerando mudanças e reorganizações. Pereira (2008) reforça que, assim como o Estado, as políticas sociais não são neutras. Elas refletem a forma de condução do Estado em cada contexto histórico e necessitam de uma definição conceitual e ético-política para orientar sua avaliação e implementação na realidade material.

### **2.3. O Estado Liberal e a gênese das políticas sociais**

O surgimento das primeiras intervenções reconhecíveis como políticas sociais, conforme Behring e Boschetti (2011), coincide com a emergência e consolidação do sistema capitalista nos países europeus durante o século XIX. A gênese das políticas sociais também está ligada à efervescência dos movimentos sociais operários da Revolução Industrial, que, por meio de reivindicações por melhores condições de vida e trabalho, trouxeram essas necessidades à agenda pública (Behring; Boschetti, 2011; Pereira, 2008).

Behring e Boschetti (2011) afirmam que as sociedades pré-capitalistas, por não disporem de uma dinâmica social baseada em relações comerciais, assumiram responsabilidades sociais de maneira intrínseca ao cotidiano das relações sociais. Nessas sociedades as atividades do trabalho eram indissociáveis das demais atividades da vida social como um todo. Em geral, as sociedades pré-capitalistas disponibilizavam o acesso a meios de produção de subsistência para a população de forma majoritária. Como se tratavam de sociedades agrárias, por via de regra, o acesso ao cultivo da terra fornecia os meios necessários à subsistência das pessoas e suas famílias, sendo cobrado apenas uma parcela da

produção para o dono da terra, seja o senhor feudal, seja a figura do monarca nas formações dos Estados modernos.

As primeiras décadas da implementação do sistema capitalista de produção, no decorrer do século XIX até a década de 1930, são marcadas pela hegemonia da corrente filosófica e econômica do liberalismo, que direcionava hegemonicamente a atuação do Estado naquele período. O Estado sob o direcionamento do liberalismo clássico é conhecido na literatura como Estado Liberal. Tal tendência de pensamento político, social e econômico foi estruturada pelos pensadores David Ricardo e Adam Smith e tinha como premissa principal a defesa máxima das liberdades individuais, da propriedade privada e da não interferência estatal no mercado. (Behring; Boschetti, 2011)

Tais noções do liberalismo sobre economia e sociedade se fundamentaram na busca pelo rompimento definitivo da dinâmica social do Estado absolutista para com a sociedade, estruturada a partir da dominação tradicional baseada na lei divina, a qual se fundamentava em tradições e religiosidade para legitimar o poder do governante. Com isso, os ideais liberais surgem na defesa máxima das liberdades individuais, da propriedade privada (visto como fruto das conquistas individuais) e da segurança. Nessa visão, tinha-se o entendimento do Estado como uma estrutura responsável por garantir, mediante a um aparato legal, esses aspectos. (Behring; Boschetti, 2011)

O pensamento liberal se ancorava na noção de que a satisfação de todas as necessidades que englobam a vida dos seres humanos seria proporcionada pela dinâmica das relações comerciais de compra e venda de força de trabalho de forma individual. Nessa perspectiva, aqueles que não dispunham dos meios capazes de produzir insumos para suprir suas necessidades humanas como alimentação e moradia, dependiam da venda da sua força de trabalho (capacidade e tempo para trabalhar) em troca de uma parcela da riqueza que produzia para os donos dos meios de produção. Através desse valor recebido pelo trabalho, os trabalhadores passam a ter condições de acessar, somente mediante a compra, os bens e serviços necessários para atender suas demandas e de suas famílias. (Behring; Boschetti, 2011)

A defesa veemente das liberdades individuais como pilar do pensamento liberal se ancorava na concepção de que haveria um impulso natural dos seres humanos em melhorar sua condição de existência, a partir de sentimentos morais e senso nato de dever. Nessa perspectiva, a coesão social estaria ancorada nas supostas relações naturais e livres da sociedade civil, balizadas pela dinâmica do mercado, também conhecida como “a mão

invisível do mercado”, que promoveria o trabalho como o meio correto para alcançar a satisfação das necessidades e dos desejos humanos. Conforme, Behring e Boschetti (2011, p. 62):

Para os liberais, cada indivíduo deve buscar o bem-estar para si e para sua família por meio da venda de sua força de trabalho no mercado. Assim, não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos. Nessa perspectiva, cada um, individualmente, deve garantir seu bem-estar, o que levaria todos os indivíduos a atingir uma situação de bem-estar.

Esse discurso liberal valioso para a implementação do novo sistema econômico e social capitalista, ao estimular as pessoas a se submeterem às relações de trabalho necessárias à nova dinâmica econômica, levou ao entendimento de que aqueles que tinham suas necessidades e desejos atendidos através do mercado seriam melhores e mais virtuosos do que aqueles que não conseguiam adentrar a essa dinâmica. Nessa perspectiva, acreditava-se que a intervenção estatal nas relações sociais baseadas nas relações comerciais poderia resultar no desestímulo da população em buscar o bem individual por meio do trabalho, prejudicando, portanto, a coesão social. (Behring; Boschetti, 2011)

Essa ideia presumia que problemas sociais como a miséria seriam provocados pela inabilidade ou a ausência de vontade de algumas pessoas em lutar individualmente pela sua sobrevivência e seus desejos. Isso levou ao entendimento hegemônico dos Estados capitalistas do século XIX de que os auxílios sociais por meio de políticas públicas proporcionavam acomodação e desinteresse pelo trabalho, o que resultaria na reprodução da miséria. (Behring; Boschetti, 2011)

No entanto, tinha-se o entendimento de que alguns indivíduos como crianças, idosos e pessoas com deficiência não possuíam condições naturais de competir no mercado de trabalho, devendo o Estado assegurar apenas a assistência mínima à sobrevivência dessas pessoas com ações paliativas. As condições de pobreza e enfermidades, por sua vez, eram encaradas como dever de atividades de caridade. (Behring; Boschetti, 2011)

Nesse contexto as primeiras ações voltadas ao campo social, conhecidas como protoformas das políticas sociais, se estruturam em formato de legislações com o objetivo de desempenhar o papel fundamental para o capitalismo em formação: a imposição do mercado de trabalho como sendo o único meio possível de garantir subsistência daqueles que não possuíam meios de produção e consequentemente se viam obrigados a venderem sua força de trabalho. Dessa forma, o Estado liberal clássico passa a desempenhar intervenções com o

intuito de “obrigar o exercício do trabalho” (Behring e Bochetti, 2011) tendo como objetivo principal a repressão à “desordem social” e a “vagabundagem” (Pereira, 2008).

Essas regulamentações, que se espalharam pela Europa no período que antecedeu a Revolução Industrial, tinha alguns fundamentos comuns: estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando a se submeter aos trabalhos “oferecidos” (Behring e Bochetti, 2011, p. 48)

Ainda sobre essas ações do Estado liberal voltadas ao campo social, Behring e Bochetti (2011) expõem que as ações voltadas àqueles que não conseguiam desempenhar atividades laborais para o autossustento eram escassas, repressoras e utilizavam o trabalho forçado em equipamentos denominados *Workhouses* (casas de trabalho):

Associadas ao trabalho forçado, essas ações garantiam auxílios mínimos (como alimentação) aos pobres reclusos nas *workhouses* (casas de trabalho). Os critérios para acesso eram fortemente restritivos e seletivos e poucos conseguiam receber os benefícios. Os pobres “selecionados” eram obrigados a realizar atividade laborativa para justificar a assistência recebida (Behring e Bochetti, 2011, p. 48-49)

Pereira (2008) afirma que essas ações não eram compreendidas como dever do Estado, apesar de haver o reconhecimento da existência de pobres incapazes de trabalhar. Entende-se com a autora que a pobreza no Estado liberal não era encarada como um problema público, mas sim, como um “distúrbio moral” individual de algumas pessoas em não se encaixarem no modelo social e econômico colocado no cenário social da época. Com isso, o objeto de atuação do poder público na época se concentrava não na pobreza como um produto das relações sociais capitalistas, mas nos pobres como responsáveis individuais pelo caos social, sendo estes estigmatizados, humilhados e tratados como inúteis pelas pelo próprio poder público. A autora ainda coloca que as ações não eram estruturadas em planos duradouros para a atenção social, sendo muitas vezes meras ações improvisadas e, por isso não existia a perspectiva do planejamento, tampouco da avaliação formal dessas intervenções (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004).

Behring e Bochetti (2011) afirmam que com o acirramento das precárias condições de vida dos trabalhadores, com longas jornadas de trabalho em ambientes insalubres, sem regulamentação protetiva e salários baixos, a classe trabalhadora passa a tomar consciência de sua situação de exploração e inicia intensos movimentos de reivindicações de melhorias nas condições de vida e trabalho. Esses movimentos de trabalhadores organizados, tomados ainda pelas diretrizes da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, pressionam o

Estado a direcionar ações voltadas a suprir necessidades humanas básicas, as quais a dimensão da família e do mercado já não eram capazes de atender (Pereira, 2008).

Os movimentos sociais dos trabalhadores em prol de melhorias nas condições de vida tomaram grandes proporções e resultaram na incorporação de algumas de suas demandas pelo Estado em decorrência do medo de uma ruptura radical com o sistema político-econômico do capitalismo. (Behring; Boschetti, 2011).

A partir do final do século XIX o Estado capitalista liberal passa a desempenhar ações sociais de maneira mais “ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (Behring e Boschetti, 2011, p. 64), o que institui a noção das políticas sociais tratadas, portanto, no âmbito da responsabilidade estatal como políticas públicas voltadas a promover a cidadania e não mais ações isoladas e direcionadas apenas à pobreza extrema. A miséria e as péssimas condições de vida da maior parcela da população passa a ser entendido como um problema público estrutural que demanda ações para além da culpabilização individual e repressão.

Nesse período a classe trabalhadora passa a conquistar direitos políticos, antes impedidos àqueles que dependiam das ações assistencialistas. Com isso, “a concessão da proteção social pelo Estado deixa de ser barreira para a participação política e passa a ser recurso para o exercício da cidadania, ou seja, os direitos sociais passam a ser vistos como elementos da cidadania” (Behring e Boschetti, 2011, p. 65).

Worthen; Sanders; Fitzpatrick (2004) afirmam que durante esses movimentos de reforma social em função da insatisfação com as intervenções sociais na Grã-Bretanha, ocorreu a criação de comissões governamentais nomeadas pelo rei que coletavam os depoimentos dos reclamantes e utilizavam de métodos pouco formais (senso comum ou moralidade) para “avaliar” as ações sociais, em especial as educacionais, levando à prática existente até os dias atuais das inspeções gerais nas escolas da Inglaterra e Irlanda.

O contexto do Estado Liberal coincide com a ascensão da relevância social do conhecimento científico nas ciências naturais, mas também da implementação das ciências sociais e estatística. O entendimento de avaliação de políticas sociais nesse período consistia basicamente nas atividades de recolhimento de informações provenientes das primeiras intervenções feitas em larga escala como experimentação, em especial no campo da educação e saúde pública (Brousselle et al., 2011; Silva, 2013). Esse modelo inicial de avaliação, classificado como primeira geração de avaliações, era fundamentalmente quantitativo, baseando-se em testes padronizados e na coleta sistemática de dados e eram utilizadas para

medir resultados e analisar dados populacionais, refletindo a influência dos princípios científicos emergentes na Europa da época. (Brousselle et al., 2011)

## **2.4 Declínio do Estado Liberal, ascensão do Estado Social e a ampliação das avaliações de políticas e programas sociais**

Behring e Bochetti (2011) apontam que o crescimento dos movimentos sociais operários, em especial o processo de ocupação de importantes espaços de decisão política dentro da estrutura do Estado, o que proporcionou maiores poderes políticos aos trabalhadores, foi um dos principais elementos para a crise do Estado liberal nas primeiras décadas do século XX. A soma de diversos elementos sócio-históricos como: o avanço dos ideais de ruptura do sistema capitalista de produção promovidos pelos movimentos socialistas, tendo como principal marco a tomada de poder dos socialistas na Rússia em 1917; a crise no processo de acumulação de capital, cujo ápice se deu na chamada crise de 1929 no sistema financeiro dos EUA, considerada a maior crise econômica de proporções mundiais; e o contexto entre guerras mundiais, que gerou um crescente movimento de descrédito sobre os pressupostos liberais, como sendo capazes de responder às demandas sociais colocadas pela realidade social na época.

A crise do modelo liberal do Estado proporcionou o processo de construção de uma nova perspectiva de atuação estatal, voltada à uma maior institucionalização da responsabilidade do Estado sobre as necessidades sociais, consolidando o que a literatura denominou como Estado Social (Behring; Boschetti, 2011; Pereira, 2008).

Pereira (2008) infere que a perspectiva do Estado social inaugura um novo tipo de relação do Estado com a sociedade nas primeiras décadas do século XX, a partir de princípios que respondem às reivindicações sociais por melhorias nas condições de vida, tendo como objetivos principais: a expansão dos direitos sociais, oferta universal de serviços sociais, grande enfoque em garantia de pleno emprego e institucionalização da assistência social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meio de garantir a manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades humanas básicas.

A literatura destaca que a noção de Estado Social apresentou variações, conforme os diferentes contextos históricos e sociais em que foi adotado, tendo em vista as concepções particulares de cada país sobre a atuação nas necessidades sociais. Dessa forma, apresenta-se



na literatura variações conforme cada sociedade experienciou o Estado Social como Estado benfeitor (Pereira, 2008) ou Estado Providência (Brousselle et al., 2011). Tal modelo de atuação do Estado foi vivenciado pelos países de capitalismo central entre as décadas de 1930 e 1950. Nesse contexto, a experiência dos Estados Unidos, conhecida como *welfare state*, tornou-se o principal modelo dessa nova forma de atuação estatal. Países da periferia do capitalismo, como os da América Latina, não vivenciaram a experiência do Estado Social e tiveram outra forma de desenvolvimento histórico das relações de produção no capitalismo que serão abordadas no capítulo seguinte.

A perspectiva utilizada pelo Estado Social, de forma generalizada nas experiências dos países de capitalismo central, na atenção às questões sociais consistiu em não mais isolar a população pobre e aqueles considerados improdutivos sob políticas punitivas e vexatórias, mas sim integrá-los socialmente, em especial ao processo produtivo, tendo como principais diretrizes a garantia de direitos e proteção social à crianças, idosos e trabalhadores; a distribuição universal de serviços de saúde e educação; e a transferência de renda como meio para garantir subsistência a população pobre em situações específicas como maternidade ou situações de interrupção de ganhos devido a fatores como doença, pobreza e desemprego. (Pereira, 2008)

Dessa forma, vê-se que a configuração de Estado Social se ancorou na possibilidade da intervenção estatal para reduzir desigualdades econômicas estruturais produzidas pelo modo de produção capitalista. Pereira (2008) aponta que o crescimento e expansão da noção de Estado Social ou Estado benfeitor significou admitir que os problemas sociais tomaram tais proporções e complexidades que já não era “mais possível deixá-lo sob o controle do mercado e de outras instituições tradicionais” (Pereira, 2008, p. 104). Ainda sobre essa mudança de conceituação da relação do Estado, da Silva (2005) infere:

Observa-se, assim, uma mudança profunda na função do Estado liberal para o social. Do abstencionismo, passa-se para a intervenção pública em prol do social, visando a extirpar desigualdades no seio da sociedade e oferecer oportunidades para uma igualação daqueles que se encontram em condições desfavoráveis, reconhecendo que a própria sociedade não teria condições de assumir esse papel. (da Silva, 2005, p. 223).

Todavia, cabe inferir a diferença do Estado Social para o Estado Socialista. O Estado Social opera na lógica de amenizar as mazelas sociais produzidas pelo modo de produção capitalista. Já o conceito de socialismo propõe a ruptura total com o modo de produção capitalista, sugerindo novas formas de produção e reprodução da vida social para além das

relações comerciais de compra e venda de força de trabalho. O Estado Social teve como elemento precursor de sua existência a contribuição do socialismo na crítica ao liberalismo, mas não rompe com os princípios capitalistas de produção. “Ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo” (Behring; Boschetti, 2011, p 63) afirmam que:

[...] não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado Social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais. (Behring e Boschetti, 2011, p. 63)

Pereira (2008) aborda que o desenvolvimento do Estado Social é o resultado de três fatores principais: a organização da luta da classe trabalhadora contra a exploração; a necessidade do capitalismo industrial de obter cada vez mais produtividade na força de trabalho; e o reconhecimento das elites burguesas da necessidade de ceder parte da riqueza particular para manter a segurança política do sistema de produção capitalista.

O advento da consolidação do Estado Social, inclinado a universalização do bem-estar social ainda que sob a lógica das relações capitalistas, ocasionou em um aumento exponencial de recursos públicos destinados às intervenções no campo social. A partir desse período é, onde boa parte da literatura aponta, uma expansão considerável de atividades de avaliação de intervenções públicas e profundas mudanças de abordagem. (Silva e Silva, 2013; Brousselle et al, 2011).

Nesse período, Rousselet et al (2011) apontam que a partir do entendimento geral à época de que o Estado, através da intervenção direta na dinâmica econômica e social, era capaz de garantir os equilíbrios fundamentais e favorecer o crescimento, postulava-se que o mérito e a finalidade dos programas sociais seriam sempre positivos. Dessa forma, o desenvolvimento contínuo das políticas sociais se mostra indissociável à ideia de progresso social e econômico, fazendo com que os pesquisadores sociais acreditassem no aprimoramento das políticas sociais através do conhecimento científico.

Com o tempo, passou-se a reconhecer que a avaliação não deveria servir apenas para o avanço do conhecimento, através do recolhimento de informações, mas também como uma ferramenta de auditoria social, capaz de fornecer aos gestores informações essenciais para o aprimoramento dos programas. Compreendeu-se que métodos baseados unicamente na classificação dos indivíduos e na busca por desvios em relação à norma não forneciam

informações adequadas sobre o desempenho dos programas emergentes. A avaliação, então, passou a ser vista como um processo que visa determinar até que ponto os objetivos propostos foram alcançados, orientando a ação pública do Estado na perspectiva de garantir a eficácia. (Brousselle et al, 2011).

Observa-se que a noção de incorporação das demandas de necessidades sociais como dever de atuação no Estado Social desloca a concepção das avaliações, inicialmente desinteressadas em vincular um objetivo público de atuação para avaliações atentas a aspectos contextuais e de alinhamento aos objetivos societários comuns.

Brousselle et al (2011) apontam que essa nova abordagem atribuiu ao avaliador um papel que ia além do técnico de recolhimento de dados. O avaliador passou a refletir sobre esses dados e, ao invés de se limitar à coleta sistemática e à mensuração das intervenções, começou a descrever os programas de forma mais aprofundada, examinando sua estrutura, conteúdo, forças e fragilidades. O objetivo, segundo os autores, era avaliar se as intervenções respondiam aos objetivos iniciais, com o propósito de propor recomendações para a melhoria dos programas. Assim, os pesquisadores sociais passaram a desempenhar uma função cada vez mais central na condução das avaliações.

Esse processo caracteriza o que a literatura chama de "segunda geração de avaliações", que marca o surgimento do conceito de avaliação formativa. A partir desse período, a avaliação começou a desempenhar um papel mais relevante no controle administrativo e na racionalização das políticas sociais, buscando responder às novas demandas da sociedade e assegurar a eficácia dos programas.

a avaliação deve, por um lado, determinar em que medida um programa atingiu seus objetivos e, por outro lado, fornecer a posteriori a informação necessária ao aprimoramento desse programa. O postulado implícito dessa abordagem é que a eficácia de um programa não depende unicamente das características dos indivíduos que dele participam ou se beneficiam, mas também de um conjunto de outros elementos ligados à estrutura do programa, as suas estratégias, seus recursos, em suma a natureza global do “tratamento” proposto para responder aos problemas com os quais os indivíduos são confrontados. (Brousselle et al, 2011. p 27).

Após a Segunda Guerra Mundial houve uma expansão acelerada dos investimentos governamentais para políticas sociais nos países de capitalismo central como EUA e Reino Unido, ocasionando a expansão da oferta de bens e serviços sociais. Isso se deu especialmente pela disputa ideológica com o avanço da União Soviética, que em 1957 colocou em órbita o primeiro satélite artificial da Terra. Nesse contexto, os anos entre 1950 a 1960 se configuram como o ápice do Estado Social, sendo denominado muitas vezes como “Anos de Ouro”.

Indicadores sociais como padrões de consumo elevado e pleno emprego caracterizam esse período nos países ocidentais com desenvolvimento industrial avançado como EUA.

A partir do final dos anos 1960, o modelo começou a enfraquecer. Harvey (2008) observa que uma combinação de desemprego crescente, inflação e crises fiscais contribuiu para uma sensação de esgotamento do Estado Social. Em resposta, muitos governos adotaram medidas de controle e regulação mais rigorosas para enfrentar a crise econômica, com disponibilização de recursos públicos, o que, segundo o autor, reforçou o crescimento da esquerda e ameaçou as elites econômicas. O autor também aponta que essas medidas de contenção dos cenários de crise econômica após os anos 1960 foram fatores que ameaçavam as elites burguesas com os avanços de sindicatos e partidos de esquerda e socialistas.

Nessa perspectiva, Salvador (2010) explica que o esgotamento do Estado Social foi resultado das profundas contradições estruturais do sistema capitalista em seu modelo fordista-keynesiano diante da reação da elite burguesa à queda nas taxas de lucro.

Salvador (2010) afirma que o fordismo, ao estruturar a produção em larga escala e padronizada, dependia de mercados constantemente em expansão para garantir a acumulação. O crescimento contínuo da produção fordista dependia de uma demanda crescente, mas, à medida que os mercados atingiram níveis de saturação a expansão tornou-se limitada.

A busca pela expansão global de mercados aumenta a concorrência capitalista acentuando a redução nos preços e, portanto, no valor das mercadorias, obrigando a intensificação da extração da mais-valia, que tem certos limites em função da redução do quantitativo de trabalhadores na produção (Salvador, 2010, p.77).

O modelo keynesiano, por sua vez, segundo o autor, que pressupunha o papel do Estado como mediador econômico, enfrentou dificuldades diante da inflação elevada e do aumento do desemprego. Salvador (2010) aponta que a organização dos trabalhadores, através de sindicatos, conseguiu reduzir os impactos das perdas salariais e conquistar aumentos reais de salários, o que pressionava os custos do setor privado e consequentemente a diminuição das taxas de lucro. Em resultado disso, “os capitalistas se armam para revogar as conquistas sociais do pacto social democrata investindo contra os trabalhadores, em busca de restabelecer um novo padrão de acumulação para a saída da crise” (Salvador, 2010, p. 76).

Com a queda das taxas de lucro no setor produtivo, Salvador (2010) indica uma tendência do capital em buscar alternativas de valorização fora da produção tradicional, migrando para setores improdutivos como o militar e o financeiro especulativo. O autor explica que a estagnação econômica e o aumento dos custos operacionais no setor industrial intensificaram a canalização de recursos para atividades financeiras, como especulação com moedas, títulos públicos e derivativos. Esse processo marcou a separação entre a economia

real, baseada na produção de bens e serviços, e a economia financeira, focada em operações de mercado e acumulação especulativa, caracterizando a financeirização do capital.

Enquanto o setor produtivo enfrentava desafios como desemprego e redução de salários reais, o setor financeiro se tornava cada vez mais lucrativo, ampliando o fosso entre os detentores de capital financeiro e a classe trabalhadora. Esse fenômeno reforçou a concentração de renda e alimentou um ciclo de instabilidade econômica, à medida que os ganhos no setor financeiro não se traduziram em investimentos significativos na economia real (Salvador, 2010)

Um dos aspectos centrais dessa crise foi a pressão crescente sobre os fundos públicos. Nos países centrais do capitalismo, a ampliação das políticas sociais e o aumento do desemprego elevaram significativamente os gastos governamentais. Simultaneamente, às demandas do capital, especialmente o financeiro, por intervenções estatais para preservar a acumulação tornaram-se mais intensas.

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público pressionado por destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública que é combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (Salvador, 2010, p. 98-99)

Enquanto os custos das crises eram repassados ao fundo público por meio do aumento do gasto social e das políticas anticíclicas, os lucros continuavam concentrados em uma elite econômica. Essa dinâmica pressionou ainda mais os orçamentos estatais, criando um ciclo vicioso em que os gastos públicos cresciam mais rapidamente que as receitas, agravando a crise fiscal.

Pereira (2008) ainda aponta que debates em torno do papel do Estado costumam ganhar maiores proporções quando emergem as possibilidades em tomadas de responsabilidades estatais no campo da intervenção social. Tais contextos, segundo a autora, eventualmente atraem discursos de setores favoráveis ao liberalismo econômico, que temem possíveis perigos do controle autoritário do Estado, principalmente referentes às liberdades individuais e a proteção da propriedade privada. Mesmos atores que, segundo Pereira (2008), inseridos em regimes classicamente liberais, onde se opunham à intervenção estatal, não questionavam as intervenções estatais quando voltada a atender demandas e necessidades, dos

setores industriais e do comércio como tarifas protetoras, exportações sob subsídio público e subsídios indiretos de salários.

Nesse contexto, as avaliações de políticas sociais após a década de 1960, tiveram enorme expansão e institucionalização (Silva e Silva, 2013; Brousselle et al, 2011). A preocupação dos decisores passa a se voltar não apenas para a medição dos resultados, mas também a mensuração dos retornos dos massivos investimentos atribuídos ao campo social à época. Em geral, começou a ser questionada a relação de custo-benefício (eficiência) da aplicação dos programas sociais.

Brousselle et al (2011) afirmam que as avaliações iniciais desses novos programas a partir da década de 1960 se depararam com duas lacunas conceituais e metodológicas dos modelos de avaliação utilizados até o momento (2ª geração). Primeiro entendeu-se que as avaliações concebidas até então se baseavam no processo de medir o grau de realização do objetivo, mas não permitia realizar julgamento de valor desses objetivos, nem atestar a sua pertinência em relação aos problemas públicos. O segundo ponto de lacuna se observou quando se realiza a avaliação. Sendo a avaliação feita *a posteriori*, só seria possível verificar as lacunas dos programas depois que eles são implementados, ou seja, dificulta o processo de previsão de problemas de desenvolvimento dos programas.

Passa-se então a uma nova abordagem da avaliação denominada de terceira geração a qual atribui ao avaliador o papel de juiz, sendo este responsável por reunir e explorar as informações necessárias a fim de atestar o valor e o mérito dos programas.

Considera-se, a partir de então, que a avaliação deve permitir emitir julgamento um de valor sobre a intervenção. Ao avaliador é atribuído o papel de juiz e, para fundamentar seu julgamento, ele continua a utilizar a informação descritiva e a medida, mas estas não se constituem mais uma finalidade para ele. ( Brousselle et al, 2011. p 32).

A avaliação na terceira geração continuava a adotar um enfoque predominantemente quantitativo e com discurso neutralista, voltado a medir a eficiência e eficácia econômica das políticas e programas sociais. Essa perspectiva não levava em consideração os princípios, fundamentos e conteúdos substantivos das políticas, nem as variáveis contextuais que poderiam influenciar os resultados das intervenções sociais. Como consequência, os investimentos em políticas sociais eram frequentemente interpretados como fracassos, desconsiderando a complexidade dos contextos em que essas políticas eram aplicadas. (Silva e Silva, 2013; Brousselle et al., 2011).

As primeiras avaliações dessas intervenções não conseguem comprovar o valor agregado dos investimentos em massa que foram concedidos. Ao contrário, elas tendem a suscitar a suspeita entre os decisores, os legisladores, os administradores,

os técnicos em geral e os pesquisadores em ciências sociais (Weick, 1984). A mídia relata casos de fraudes, abusos, e má administração que obrigam a questionar a integridade e a eficácia da administração pública incumbida de implementar esses programas (Brousselle et al, 2011. p 31).

Durante os anos 1960 e 1970, houve uma enorme expansão da quantidade de avaliações de políticas e programas sociais, sendo esta ferramenta cada vez mais incorporada dentro dos processos de tomada de decisão política. Os avanços tecnológicos à época, como a criação de programas computadorizados de coleta de dados virtuais (*surveys*), proporcionaram maior visibilidade às atividades avaliativas. As políticas sociais passaram a ter como pré-requisito de implementação pesquisas de avaliação de eficiência e eficácia. (Silva e Silva, 2013; Brousselle et al, 2011).

## **2.5 Avaliação de políticas e programas sociais sob a perspectiva do Estado neoliberal**

A partir da crise do petróleo na década de 1970 e do aumento da dívida pública, o modelo de estado garantidor começou a ser questionado, e a corrente de atualização dos princípios liberais, o neoliberalismo, emergiu como alternativa, promovendo uma lógica de austeridade fiscal e cortes nas políticas sociais. Tal ideal fundamenta-se na redução do papel do Estado na economia, a flexibilização do mercado de trabalho, a privatização de serviços públicos e a valorização da liberdade de mercado como princípio fundamental para o desenvolvimento econômico. (Harvey, 2008; Behring; Boschetti, 2011).

O neoliberalismo, segundo Harvey (2008), configura-se como uma tendência mundial que remodelou profundamente as estruturas econômicas, políticas e sociais ao longo das últimas décadas. Harvey (2008) descreve essa ideologia como um projeto político e econômico que busca restaurar o poder das elites econômicas capitalistas, promovendo a redução do papel interventor do Estado, a flexibilização do mercado de trabalho, a privatização de serviços públicos e a valorização da liberdade de mercado como princípio fundamental para o desenvolvimento econômico.

Behring e Boschetti, (2011) afirmam que para os idealizadores do neoliberalismo, o processo de crise vivida no final dos anos 1960 eram resultado “do poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que corroem as bases da acumulação, e do aumento dos gastos sociais do Estado” (Behring; Boschetti, 2011, p. 126) gerando recorrentes momentos de inflação econômica.

Para Harvey (2008), o neoliberalismo não apenas representa uma ideologia econômica, mas também uma estratégia para restaurar o poder das elites dos países com maior grau de industrialização em resposta às crises do capitalismo e à perda de hegemonia política e econômica das classes dominantes nas décadas anteriores, ocasionadas pelo avanço da esquerda ao promover maior democratização dos recursos públicos nos anos do Estado Social (Behring; Boschetti, 2011).

Behring e Boschetti, (2011) expõem que a teoria neoliberal defende que o Estado não deveria intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação dos mercados financeiros, em virtude da crença de que o livre movimento de capitais fará a distribuição “natural” de recursos. Essa teoria ainda sustenta que a estabilidade econômica monetária é o principal objetivo a ser alcançado e só pode ser assegurado mediante a contenção dos gastos públicos voltados ao campo das necessidades sociais e a manutenção de uma taxa “normal” de desemprego, vinculadas a reformas fiscais, com reformas tributárias para reduzir taxas de impostos para altos rendimentos.

Harvey (2008) também relaciona o neoliberalismo ao fenômeno da globalização, sendo ele uma nova forma de imperialismo do capitalismo. A globalização, longe de ser um processo homogêneo e pacífico, é apresentada como uma estratégia de expansão do capital, em que as grandes corporações e potências econômicas utilizam mecanismos financeiros, tecnológicos e culturais para perpetuar as desigualdades entre o Norte Global e o Sul Global. Harvey (2008) aponta que essa dinâmica reafirma as hierarquias internacionais e legitima práticas exploratórias que favorecem os países centrais em detrimento dos periféricos.

O cenário da atuação do Estado sob a ótica neoliberal traz implicações significativas para as políticas sociais, afetando tanto sua estrutura quanto seus objetivos. Nesse contexto, o Estado abandona o papel de garantidor de direitos e adota uma função reguladora, restringindo-se a promover a estabilidade econômica. Essa perspectiva transfere ao mercado a responsabilidade pelo bem-estar social, transformando a concepção de direitos em serviços oferecidos sob lógica mercadológica. (Pereira, 2008; Behring; Boschetti, 2011).

Ao mesmo passo em que as satisfações das necessidades sociais são transferidas para a lógica de mercado, a lógica de flexibilização do trabalho promovida pelo neoliberalismo intensifica a precarização das condições laborais, impulsionando a expansão de empregos informais e temporários, bem como a crescente condição de desemprego. Essa instabilidade dificulta o acesso a direitos trabalhistas, a satisfação das necessidades pelo poder de compra e



benefícios sociais, deixando os indivíduos mais vulneráveis e com menor proteção social. (Behring; Boschetti, 2011)

As desigualdades sociais resultantes do aumento do desemprego e condições precárias de trabalho também foram intensificadas pelas mudanças tributárias e consequentemente mudanças do financiamento dos gastos públicos realizadas pela maioria dos países. Passou-se a ampliar a arrecadação de impostos de forma indireta, ou seja, através do consumo e reduzir a arrecadação via impostos diretos, ou seja, tributação por renda ou patrimônio. Essas mudanças de arrecadação resultaram em maior oneração para segmentos sociais com rendimentos mais baixos, visto que a arrecadação de impostos indiretos é paga por todos, independente de seus rendimentos. (Behring; Boschetti, 2011)

Pereira (2008), afirma que no neoliberalismo há uma prática dual da garantia do bem-estar. Por um lado, o mercado de trabalho, ou o que a autora denomina “bem-estar ocupacional”, se responsabiliza pela satisfação das necessidades via poder de compra e por outro o Estado com tendências a retração de sua atuação, juntamente a instituições filantrópicas da sociedade civil, cuidam daqueles que não se inserem no mercado de trabalho e são empurrados à margem de oportunidades de emprego e acesso a benefícios sociais obtidos através do trabalho.

A lógica dessa concepção de seguridade social, segundo Pereira (2008), é justamente fazer com que a política social seja regida pelo princípio de que a proteção social não poderia se sobrepor ao ideal de que o mercado seja o principal regulador das relações sociais. Ou seja, os benefícios sociais devem possuir um valor menor do que o pior salário, fazendo com que a proteção estatal aos mais pobres seja inferior à do mercado - que também exige proteção do Estado. Essa lógica resulta em serviços sociais estruturalmente precários para segmentos sociais economicamente desfavorecidos e reforça as desigualdades sociais.

Dessa forma, no neoliberalismo as políticas sociais são frequentemente interpretadas por uma ótica utilitarista, sendo tratadas como ferramentas de ajuste para mitigar os efeitos da pobreza e da desigualdade, sem, no entanto, enfrentá-los de maneira estrutural. Essa abordagem reduz o alcance e a profundidade das políticas, convertendo-as em instrumentos de gestão da pobreza. Assim, a lógica do Estado mínimo sustenta um sistema de proteção social residual e focalizado, em detrimento de uma visão universalista e abrangente (Pereira, 2008).

Além disso, o neoliberalismo ao exaltar o mérito individual na satisfação das necessidades humanas via inserção na lógica do mercado em oposição à justiça distributiva (Pereira, 2008), tende a associar a pobreza a falhas individuais, promovendo políticas sociais

baseadas em contrapartidas e meritocracia. Esse discurso reforça a culpabilização dos indivíduos por sua condição socioeconômica, ignorando as desigualdades estruturais que moldam as oportunidades e o acesso aos recursos (Faleiros, 2004).

Longe de oferecer segurança e estabilidade, as políticas sociais neoliberais frequentemente mantêm os beneficiários em um estado constante de insegurança. Em vez de proporcionar soluções estruturais para problemas como pobreza e desigualdade, essas políticas acabam perpetuando a visão de "assistência temporária", sem promover mudanças duradouras.

Behring e Boschetti (2011) apontam que a hegemonia do pensamento neoliberal na condução do Estado nos países capitalistas centrais não resultou na resolução da crise econômica do capitalismo, conforme defendia. As intervenções nessa perspectiva, segundo as autoras, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, a qual se viu em um cenário de aumento de desemprego, eliminação de postos de trabalho não-qualificados, redução de salários em virtude do aumento da oferta de força de trabalho e drástica redução de oferta de políticas sociais.

Diante da reestruturação produtiva, das mudanças na organização do trabalho e a ascensão da hegemonia neoliberal, observa-se importantes reconfigurações nas políticas sociais (Behring; Boschetti, 2011). Em consequência, tais transformações impactam a forma como as avaliações de políticas e programas sociais passam a ser desenvolvidas. Neste período, o Estado começou a se desobrigar de programas sociais e a avaliação ganhou um papel central na definição de quais programas receberiam recursos limitados. (Brousselle et al, 2011)

Nesse contexto marcado por limitações, a avaliação se torna uma ferramenta essencial para guiar a concessão dos recursos. Ela é solicitada especificamente para análises de rendimento e deve permitir selecionar, entre os programas concorrentes, aqueles mais eficientes para responder às necessidades consideradas prioritárias. O papel proeminente atribuído aos economistas no campo da atividade avaliativa se traduzirá por um espaço maior reservado aos critérios econômicos adotados para se aquilatar o valor dos programas. (Brousselle et al, 2011. p. 34)

Nesse contexto, a avaliação passou a ser orientada hegemonicamente por pressupostos econômicos de eficiência e eficácia dos programas, sem levar em conta os princípios subjacentes das intervenções. O foco estava em medir o sucesso ou fracasso com base em critérios quantitativos e neutralistas, ignorando as variáveis contextuais que poderiam influenciar o processo de intervenção. A avaliação tornava-se, assim, uma ferramenta para justificar e legitimar cortes orçamentários, com ênfase nos resultados práticos e nos

indicadores de eficiência, priorizando programas que apresentassem maior retorno com menor custo. (Brousselle et al, 2011; Silva, 2013)

## **2.6 Quarta geração da avaliação de políticas sociais e perspectiva da cidadania**

Em meio às restrições orçamentárias impostas pelo modelo hegemônico do neoliberalismo, a década de 1990 é marcada pela crescente pressão da sociedade civil por maior transparência, eficiência e racionalidade na gestão de recursos públicos, bem como à necessidade de incorporar múltiplos pontos de vista no processo decisório (Silva e Silva, 2013). As avaliações, nesse contexto, tiveram grandes mudanças de abordagem, o que a literatura denomina de quarta geração das avaliações.

Uma das principais características dessa abordagem é a valorização da avaliação participativa, que amplia o espectro de atores envolvidos no processo avaliativo. Além de especialistas e técnicos, são integrados cidadãos, grupos marginalizados, gestores, planejadores e tomadores de decisão, fomentando uma prática colaborativa e inclusiva. (Brousselle et al, 2011)

A quarta geração de avaliações passa a permitir que grupos sociais historicamente excluídos participem ativamente, influenciando desde a formulação das perguntas avaliativas até a interpretação dos resultados. Nesse sentido, a avaliação é não apenas técnica, mas também prática e emancipatória, favorecendo o fortalecimento do poder dos atores sociais e a criação de espaços de diálogo e reflexão crítica. (Brousselle et al, 2011).

A quarta geração de avaliação de políticas e programas sociais representa uma ruptura significativa com os modelos anteriores de avaliação, tradicionalmente fundamentados no positivismo e na neutralidade técnica. Este novo paradigma reconhece que a avaliação vai além da aplicação de métodos científicos e técnicos, incorporando dimensões políticas, sociais e éticas, bem como a complexidade dos problemas sociais. Essa abordagem busca articular métodos quantitativos e qualitativos, superando a visão fragmentada e rígida que predominou em gerações anteriores. (Silva e Silva, 2013; Brousselle et al, 2011).

Portanto, essa abordagem da avaliação propõe um equilíbrio entre métodos quantitativos e qualitativos, reconhecendo que as abordagens pluralistas são mais adequadas para lidar com a complexidade das intervenções sociais. O uso integrado dessas metodologias enriquece a compreensão sobre as políticas avaliadas, permitindo capturar tanto os impactos mensuráveis quanto as nuances contextuais e subjetivas que influenciam os resultados. Assim,

as ferramentas qualitativas passam a ser fundamentais para revelar significados, dinâmicas e percepções que os métodos quantitativos isolados não capturam. (Silva e Silva, 2013; Brousselle et al., 2011).

O papel do avaliador deixa de ser apenas um técnico ou juiz imparcial e assume a função de mediador, garantindo que todos os atores envolvidos tenham voz e condições para contribuir com o processo avaliativo. Essa postura moderadora é essencial para promover a construção coletiva de conhecimentos, o que fortalece o compromisso dos participantes com os resultados e seu potencial de impacto social (Brousselle et al, 2011)

Dessa forma, Silva e Silva (2013) afirma que essa nova abordagem reconhece que a avaliação está imersa em dinâmicas de poder e interesses políticos. Ela é compreendida como parte integrante do processo das políticas públicas, influenciada por diferentes prioridades e realidades administrativas. Mais do que uma ferramenta de mensuração, a avaliação é concebida como um instrumento estratégico de negociação, aprendizado e transformação social, que busca não apenas medir resultados, mas também compreender e aperfeiçoar as condições sob as quais as intervenções ocorrem. Ao conectar técnica e política, essa abordagem possibilita intervenções mais eficazes, legítimas e inclusivas.

Observa-se que a avaliação contemporânea é fruto de mais de dois séculos de construção teórica e prática, marcada por esforços e controvérsias que deram origem a abordagens, métodos e técnicas para analisar intervenções e programas sociais. Essa trajetória histórica revela a natureza mutável e contingente da avaliação, que se molda às dinâmicas políticas, sociais e econômicas de cada época e expõe sua relação com as diferentes concepções de condução do Estado na regulação e mediação das relações sociais. Os diferentes períodos e gerações de avaliação se distinguem não apenas pelo papel que atribuem à atividade avaliativa, mas também pela posição ocupada pelos avaliadores e pelo grau de participação dos atores sociais envolvidos. (Brousselle et al, 2011).

Atualmente, é possível conceber a avaliação como mais do que uma ferramenta para medir resultados. Ela é um meio de julgar o valor dos programas e suas contribuições para o bem-estar coletivo, sendo capaz de influenciar decisões políticas, promover a melhoria contínua das políticas públicas e ampliar sua eficácia e equidade. Essa evolução demonstra o potencial de transformação social, não apenas aperfeiçoando a execução de programas, mas também orientando-os em direção à promoção da justiça social.

Assim, ao compreender sua história e complexidade, é possível identificar o papel estratégico da avaliação na relação entre Estado e classes sociais para o fortalecimento da

democracia e atendimento às demandas sociais institucionalizadas via direitos sociais (Boschetti, 2009).

### **3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL**

#### **3.1 Contexto de início das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil**

Diferentemente do contexto internacional, especificamente dos países centrais do capitalismo, como os Estados Unidos, onde as avaliações das políticas e programas sociais possuem uma longa tradição consolidada, no Brasil, a literatura aponta que esse processo foi historicamente pouco explorado e só começou a ganhar relevância a partir da década de 1980 (Crumpton et al., 2016; Silva, 2013)).

Gasparini e Furtado (2014) apontam três principais fatores para a implementação tardia da prática de avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. O primeiro fator corresponde ao contexto brasileiro historicamente marcado pela condução autoritária do Estado até a década de 1980, “avesso a submeter suas incipientes políticas sociais à avaliação ou a qualquer outro tipo de análise” (Gasparini; Furtado, 2014, p.123). O segundo fator é a característica de afastamento das massas populares da participação política e a dificuldade de requerer responsabilidade e transparência nas políticas, programas e serviços públicos aos agentes públicos. Por fim, os autores argumentam que as políticas sociais brasileiras tinham, em regra, um caráter focalizado e residual, “distantes da concepção de um Estado de bem-estar social presentes na Europa e na América do Norte e que lá foram fator de estímulo ao desenvolvimento da avaliação” (Gasparini; Furtado, 2014, p.123).

A expansão do campo das avaliações no país na década de 1980, foi marcada por um cenário de intensificação das lutas sociais contra a ditadura militar implantada em 1964, em que Silva e Silva (2013) menciona o papel central desempenhado pelos movimentos sociais ao demandarem, além da retomada dos direitos civis e políticos, a universalização das políticas sociais enquanto direitos de cidadania, o que pressionou o Estado brasileiro a institucionalizar a ampliação sua atuação nesse âmbito (Ericeira; Araújo; Pinto, 2011).

Silva e Silva (2013) ainda coloca que essa conjuntura foi marcada por um aprofundamento das críticas ao modelo de políticas sociais predominante na América Latina e, em particular, no Brasil. À época, apontava-se, de forma contundente, para questões como o uso inadequado dos recursos públicos, a corrupção e a desfocalização das políticas em relação às populações mais necessitadas. Além disso, os movimentos sociais passaram a reivindicar práticas mais democráticas no campo das políticas públicas, como a descentralização, maior transparência e controle social efetivo (Ericeira; Araújo; Pinto, 2011; Silva, 2013).

A redemocratização e a incorporação dos direitos sociais na promulgação da constituição de 1988, por meio das lutas da classe trabalhadora brasileira, foi um grande passo para promover uma mudança de paradigma na condução das políticas sociais no país, em especial, permitindo a participação de grande parcela de trabalhadores historicamente excluídos do direcionamento da atuação pública do Estado.

### **3.2 Particularidades do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**

Behring e Boschetti (2011) destacam que o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, embora preservasse características fundamentais de sua origem atrelada às novas configurações das relações sociais capitalistas, apresentou-se no Brasil e na América Latina como um todo de maneira distinta em relação aos países pioneiros da Revolução Industrial, como Inglaterra e Estados Unidos. Essa singularidade decorre especialmente pela condição periférica do Brasil no sistema capitalista global (Behring; Boschetti, 2011; Pochmann, 2017).

As autoras explicam que a base da formação socioeconômica brasileira foi profundamente marcada pelo colonialismo entre os séculos XVI ao XIX, que contribuiu para a acumulação originária de capital nos países centrais. Durante os períodos imperial e republicano, o Brasil permaneceu subordinado e dependente do mercado mundial, embora as condições dessa relação tenham se alterado ao longo do tempo.

Desse modo, Bering e Boschetti (2011) explicam que a transição do Brasil para o modelo capitalista foi inevitável devido à sua posição no sistema econômico mundial, já amplamente capitalista. No entanto, os ritmos e formas de implementação desse sistema foram moldados internamente para privilegiar as elites burguesas locais, afastando a classe trabalhadora de processos emancipatórios e da participação política, com a finalidade de manter a hegemonia de poder político-econômico.

Nesse contexto, o desenvolvimento do país é caracterizado por Ianni (1992) como sendo um processo permeado por desigualdades e contradições, com ritmos socioeconômicos irregulares e a coexistência de múltiplas épocas históricas em seu cenário social. Essa dinâmica gerou um cenário social presente marcado pela persistência de estruturas arcaicas em meio aos avanços da modernização (Ianni, 1992).

A consolidação do capitalismo no Brasil ganhou impulso com a formação do Estado nacional, após a independência em 1822. Nesse momento, o poder deixou de ser exercido de maneira predominantemente externa, passando a ser organizado internamente. Contudo, esse

processo manteve componentes conservadores que preservavam a ordem social e política favorável às elites, impedindo o surgimento de bases materiais e éticas necessárias para promover uma verdadeira autonomia nacional conforme Ianni (1992).

Pochmann (2017) destaca que sem passado feudal, conforme a experiência europeia, a constituição do Estado capitalista no Brasil perseguiu o caminho liberal tradicional, com a centralização das funções de justiça, coletoria de tributos e defesa territorial. No entanto, Behring e Boschetti (2011) afirmam que os ideais revolucionários do liberalismo econômico no Brasil, embora difundidos, foram apropriados pelas elites locais, que os moldaram para atender seus próprios interesses. A equidade foi interpretada como emancipação exclusiva das classes dominantes, sem incorporação das massas populares. A soberania nacional, por sua vez, foi diluída em uma perspectiva de interdependência internacional, resultando em uma postura passiva nas relações com o capital estrangeiro. O Estado tornou-se um instrumento de centralização política que institucionalizava os interesses das elites, perpetuando a confusão entre público e privado (Behring; Boschetti, 2011; Pochmann, 2017).

Além disso, a persistência do escravismo impactou profundamente a transição para o trabalho livre, que manteve traços de mandonismo e paternalismo, retardando a formação de uma consciência política operária. Movimentos operários que buscavam superar essas limitações enfrentaram repressão policial e ações de dissuasão político-militar (Behring; Boschetti, 2011).

Behring e Boschetti (2011) afirmam que até 1887 (dois anos antes da Proclamação da República) não havia registro de qualquer legislação social. A "Questão Social" no Brasil emergiu como um problema político apenas no início do século XX, quando a pauperização e a desigualdade, especialmente entre a população negra recém-liberta, motivaram lutas trabalhistas e as primeiras iniciativas legislativas. Nessa época, sindicatos começaram a surgir, influenciados por imigrantes europeus que traziam ideais anarquistas e socialistas. Essas forças impulsionaram mudanças no campo trabalhista, como a redução da jornada de trabalho para doze horas e a regulamentação de acidentes de trabalho, embora houvesse uma grande lacuna entre a legislação e sua aplicação prática (Behring; Boschetti, 2011).

O período da ditadura militar no Brasil, na década de 1960, evidencia para as políticas sociais no Brasil, segundo Behring e Boschetti (2011), mais uma vez a assincronicidade do tempo histórico brasileiro com os processos históricos internacionais. Enquanto países capitalistas centrais como EUA desencadeavam estratégias para reagir à crise do capital na década de 1960, o Brasil vivia a expansão de produção e consumo de massa de automóveis e



eletrodomésticos conhecido como “fordismo à brasileira” durante o período da ditadura militar (1964-1985) por meio do denominado “milagre econômico”, desdobramento do Plano de Metas em curso desde 1955.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que essa assincronia fazia parte de uma estratégia do capital internacional em promover sua valorização na ampliação do mercado de consumo a países com potencial de crescimento como o Brasil para mitigar os efeitos da crise financeira com o esgotamento dos “anos de ouro”. Observa-se, portanto, a marca de uma economia voltada para o exterior e dependente, onde “nosso timing interno não acompanhou a dinâmica externa “ao pé da letra”, mas sempre esteve conectado a ela, assegurando a continuidade de sua trajetória de heteronomia” (Behring; Boschetti, 2011, p.135).

Esse movimento econômico resultou inicialmente em um crescimento econômico notável, o qual apelidou-se a época de “crescimento do bolo”, porém nunca houve a intenção de que fosse “repartido”, ou seja, os lucros não seriam socializados com a sociedade como um todo.

Observou-se nesse período uma expansão da possibilidade de consumo entre o segmento médio de trabalhadores como casa própria, carro, educação superior e, também se ampliava a cobertura de políticas sociais brasileiras. Estas conduzidas sob a perspectiva tecnocrática e conservadora/moralista, reiterando também a característica nacional de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos para garantir legitimidade. A questão social passa, portanto, a ser enfrentada numa perspectiva de atuação entre repressão e assistência. Tal processo de modernização do desenvolvimento atrelado a valores sociais conservadores é descrito por Behring e Boschetti (2011) como um processo de modernização conservadora.

Na década de 1970, o modelo de desenvolvimento econômico baseado na modernização conservadora, conhecido como “milagre econômico”, começou a dar sinais de esgotamento. Esse declínio foi influenciado pelas transformações na economia mundial, que restringiram o fluxo de capitais e minaram as bases do crescimento acelerado (Behring e Boschetti, 2011).

Rodrigues (2022) aponta que, nos anos 1970, as estratégias de reestruturação produtiva do capital internacional, baseadas na transnacionalização e financeirização, resultaram no deslocamento de empresas multinacionais para novos pólos de acumulação, como o Sudeste Asiático e a China, em detrimento da América Latina. Esse redirecionamento de

investimentos intensificou os impactos econômicos negativos na região, especialmente no Brasil.

No Brasil, o mercado interno, que havia sido um fator determinante para a instalação de multinacionais durante o período de internacionalização produtiva, segundo Rodrigues (2022), perdeu sua centralidade como motor de crescimento. Em vez de fortalecer as relações internas, as diferentes regiões passaram a se integrar mais ao mercado externo. Um exemplo disso, dado pelo autor, é a instalação de plataformas de exportação no Nordeste, no modelo das "maquiladoras" mexicanas, que priorizaram a integração regional com o exterior, enfraquecendo a articulação em nível nacional. Com isso a possibilidade de um desenvolvimento nacional entrou em crise.

Os determinantes externos, expressos pela transnacionalização e pela financeirização, deixaram o Estado sem condições de mediar os fins aos meios, ou seja, a acumulação capitalista foi prioritariamente usada para atender os interesses privados dos capitalistas sem a possibilidade de se levar adiante um projeto de nação. Nesse sentido, por mais que pudesse haver desenvolvimento capitalista no Brasil, o mesmo não redundava em desenvolvimento nacional (Rodrigues, 2022, p 556-557).

Behring e Boschetti (2011) afirmam que diante dessas mudanças significativas nas formas de produção capitalista nos anos 1980, cujos benefícios ficaram extremamente concentrados nas economias centrais, enquanto os custos foram pagos pela periferia do mundo do capital, houve uma crise financeira do Estado brasileiro, com fortes impactos para a política social, os sindicatos e os países periféricos. Dessa forma, ao entrar nos anos 1980, o Brasil enfrentou um aprofundamento das dificuldades econômicas, compartilhadas por outros países da América Latina. A incapacidade de formular políticas econômicas eficazes agravou o impacto sobre os investimentos e a redistribuição de renda, levando ao estrangulamento econômico generalizado.

Nesse período, a literatura aponta que a crise da dívida externa emergiu como um fator central. Embora a maior parte da dívida externa tivesse sido inicialmente contraída pelo setor privado, pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) resultaram na socialização dessa dívida. Cerca de 70% do montante foi transferido para o setor público, gerando uma contradição estrutural: enquanto o setor privado acumulava capital expressivo por meio da exportação, o Estado enfrentava um endividamento crescente e o gasto público passou a ser estruturalmente desequilibrado. (Behring; Boschetti; 2011; Rodrigues, 2022)

Os efeitos da crise da dívida foram devastadores para o Brasil e para a América Latina. O empobrecimento generalizado se combinou com o colapso dos serviços sociais, que não

tiveram ampliação de cobertura para dar vazão ao aumento das demandas. O desemprego em massa e a precarização das relações de trabalho tornaram-se marcas do período, enquanto a economia passou a priorizar a produção para exportação, em detrimento das necessidades internas. (Behring; Boschetti; 2011; Rodrigues, 2022).

Esse cenário crítico resultou na queda dos índices de crescimento econômico e deslegitimou os governos militares, criando condições para o início de um processo de transição democrática. O movimento de redemocratização, no entanto, foi fortemente controlado pelas elites, que buscavam evitar uma ruptura política de caráter popular e radical tornando a abertura democrática lenta e gradual. Tal ruptura radical era possível devido ao aumento das demandas sociais reprimidas ao longo do regime militar e pela ascensão do movimento operário, especialmente em São Paulo, impulsionado pelo intenso processo de urbanização.

[...] para além da crise econômica que se arrastava, configurou-se uma crise política, delineada pelo avanço do movimento sindical e popular, colocando-se como alternativa de poder, combinando-se explosivamente à fragmentação da burguesia brasileira, num período grávido de possibilidades de aprofundamento da democracia política e econômica, mas também, repleto de tendências regressivas e conservadoras ainda fortes e arraigadas na sociedade brasileira, mesmo depois de tão intenso acúmulo de forças pelos trabalhadores e movimentos populares (Behring; Boschetti; 2011, p. 143).

Além da crise da dívida, outro aspecto fundamental do cenário brasileiro nos anos 1980 foi o processo de retomada do Estado democrático de direito, fortemente impulsionado pelo movimento operário e popular. Esse movimento impulsionou profundas mudanças na condução do Estado, buscando democratizar o controle social no direcionamento das ações públicas e romper com o controle tradicional das elites sobre o aparato estatal. Durante o processo constituinte, setores historicamente marginalizados incluíram na agenda pública e no texto constitucional eixos que reafirmaram: as liberdades democráticas, a soberania nacional e a rejeição às influências externas, especialmente do Fundo Monetário Internacional (FMI); o compromisso do Estado com os direitos sociais e o combate à desigualdade; os direitos trabalhistas; e a reforma agrária.

Com o processo de redemocratização, dessa forma, as demandas populares e os movimentos sociais conquistaram maior protagonismo no cenário político, levando à consolidação de um Estado de Direito mais orientado pela universalização dos direitos sociais. A Constituição Federal (CF) de 1988 foi um marco histórico, estabelecendo a Seguridade Social como um sistema integrado que englobava previdência, saúde e assistência social, com base nos princípios de universalidade, equidade e solidariedade, conforme o artigo

194. Esse período representou um avanço significativo na ampliação do acesso às políticas sociais e na reafirmação do papel do Estado como garantidor de direitos. No entanto, a implementação desses direitos enfrentou desafios como o subfinanciamento das políticas sociais e a resistência das elites econômicas, que pressionavam por uma agenda de ajuste fiscal e austeridade.

Ainda que o processo da Constituinte fosse marcado pelos avanços progressistas no sentido da universalização de direitos sociais e da abertura democrática do controle social, Behring e Boschetti (2011) expõem que tal processo também esteve permeado das expectativas da agenda neoliberal, configurando um movimento de mobilizações e contramobilizações de projetos societários com interesses conflitantes.

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (Behring; Boschetti, 2011. p. 142).

Portanto, verifica-se com Behring e Boschetti (2011) que o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil foi profundamente marcado pelas contradições do capitalismo periférico e pelas disputas de classe que moldaram as relações entre Estado e sociedade. Até a promulgação da Constituição de 1988 as políticas sociais foram implementadas de forma excludente e subordinadas às necessidades do capital. Segundo Behring e Boschetti (2011), as principais marcas do desenvolvimento socioeconômico são: o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela e o favor.

Pochmann (2017, p. 317) ainda acrescenta que:

Em mais de meio século de industrialização nacional registrado entre as décadas de 1930 e 1980, o Estado foi conduzido pela maior presença do regime autoritário. Com isso, os interesses dos “de baixo” foram secundarizados frente ao favorecimento das classes rica e média pelo Estado por meio dos monopólios sociais que, seletivamente, privilegiaram segmentos e setores no interior da economia e da sociedade brasileira.

Com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, houve uma ruptura significativa no discurso e nas diretrizes das políticas sociais. Esse marco representou uma vitória das lutas sociais acumuladas ao longo das décadas anteriores,

especialmente das mobilizações populares e sindicais que emergiram com força no contexto da abertura política. Tal processo de abertura política e inserção de segmentos sociais historicamente marginalizados na condução das políticas públicas foi fundamental para promover a prática da avaliação de políticas e programas no país, antes impossibilitado pelo caráter autoritário e privativo da condução do poder do Estado.

Apesar dos avanços progressistas, as autoras destacam que a implementação das políticas sociais encontrou barreiras estruturais, como o subfinanciamento crônico e a resistência das elites econômicas, que continuavam a pressionar por ajustes fiscais e políticas de austeridade, sob a lógica do neoliberalismo. Dessa forma, Pochmann (2017) explica que ainda que a experiência democrática instituída no processo da Constituinte permitisse implementar um padrão inédito de desenvolvimento de políticas públicas próximo ao princípio de Estado de bem-estar social, observado nos países centrais do capitalismo, isso, por si só, não se mostrou o suficiente para sustentar o regime democrático em face à formação social tradicional com bases conservadoras e autoritárias.

Assim, até o final da década de 1980, as políticas sociais brasileiras se consolidaram como um campo de intensa disputa entre as forças que buscavam ampliar os direitos sociais e as que defendiam os interesses do capital, inaugurando um cenário de promessas e contradições que marcará as décadas seguintes e trará impactos para a prática de avaliação de políticas e programas sociais no país.

### **3.3 Expansão das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil**

A década de 1990 representou um marco decisivo para a consolidação da prática de avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. Essa prática surgiu como resultado, por um lado, da demanda expressa na Assembleia Constituinte por maior transparência e controle social das políticas públicas, especialmente em relação aos direitos sociais instituídos pela CF de 1988, visando promover sua melhor aplicabilidade e garantir a efetivação desses direitos.

Por outro lado, a avaliação também se consolidou como um instrumento para atender às exigências de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que condicionaram seus financiamentos à realização de avaliações que comprovassem a eficiência e a eficácia dos programas sociais, alinhadas aos ideais de austeridade fiscal, que, por sua vez, integravam

a agenda neoliberal em curso na América Latina (Ericeira; Araújo; Pinto, 2011; Silva, 2013; Silva; Barros, 2015; Gasparini; Furtado, 2014).

As políticas de estabilização econômica adotadas no Brasil nos anos 1980 não foram eficazes para reverter a crise de endividamento do Estado. Assim, o país ingressou na década de 1990 em um contexto de profunda crise, com estagnação econômica devido a baixos níveis de investimento público e privado, agravamento do problema do endividamento externo e intensificação da questão social (Behring; Boschetti, 2011).

Sob o impacto do contexto internacional e da adoção de políticas neoliberais, o país implementou uma série de transformações na estrutura do Estado idealizadas por Bresser Pereira, tendo como documento orientador o Plano Diretor da Reforma do Estado. Tais reformas visavam adaptar o Brasil às novas exigências do capitalismo global, marcado pela liberalização econômica, desregulamentação e redução do papel do Estado como executor direto de políticas públicas (Behring; Boschetti, 2011; Silva, 2013).

Não obstante, Behring e Boschetti (2011) explicam que o termo “reforma” utilizado nos processos de reformulação do Estado brasileiro na década de 1990 foi subvertido da lógica original, cuja perspectiva se localizava no caráter redistributivo na promoção de melhores condições de vida e trabalho.

Embora o termo reforma tenha sido largamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 90 para se autodesignar, partimos da perspectiva de que se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica. Cabe lembrar que esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias (Behring; Boschetti, 2011, p. 149).

Dessa forma, Behring e Boschetti (2011) utilizam o termo “contrarreforma” para descrever esse processo de reestruturação do Estado brasileiro, no que pese o caráter neoliberal da condução das políticas públicas, de suprimir os avanços sociais em matéria de universalização de direitos promovidos na Constituição de 1988 em um contexto de privatização de direitos e desmonte da seguridade social.

[...] a contrarreforma em curso no Brasil desde os anos 1990 exerce uma verdadeira pressão para que a proposta constitucional não saia do lugar de forma substantiva, seja criando políticas paralelas àquelas que supõem controle democrático, seja por meio do desfinanciamento imposto pela política econômica e compromissos internacionais, seja ainda por meio da cooptação de segmentos da sociedade civil - numa espécie de clientelismo mais sofisticado, o que antes designamos como neocorporativismo - na distribuição de parques recursos (Behring; Boschetti, 2011, p. 184).

Os anos 1990 marcaram a adoção do neoliberalismo como paradigma central das políticas públicas. Sob a influência de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, o Brasil vivenciou um processo de reforma do Estado que priorizou a privatização, a desregulamentação e o corte de investimentos sociais. Tais modificações, conforme Pochmann (2017), foram implementadas a partir das imposições realizadas pelo Consenso de Washington (1989), o qual se configurou como um movimento de expansão imperialista dos EUA para os países da América Latina e Caribe, cujo discurso se baseava na submissão dos países latinos e caribenhos à interferência internacional na condução das políticas econômicas e sociais para garantir fluxo de capital:

O pedágio cobrado pelo centro dinâmico global para o ingresso subordinado à segunda onda de globalização capitalista, desde os anos 1980, foi estabelecido pelo Consenso de Washington (1989) na forma de recomendação internacional a ser adotada nas políticas econômicas e sociais nacionais, conforme observado na década de 1990 no país (Pochmann, 2017, p. 321).

Nesse contexto, Pochmann (2017) afirma que esse processo de reestruturação do capital ocasionou o agravamento das condições econômicas e sociais do país diante da ausência dos índices de crescimento produtivo, elevado nível de desemprego e exclusão social, ainda que alcançada estabilidade monetária com o Plano Real.

Diante da reestruturação capitalista em curso com a globalização conduzida pelas grandes corporações transnacionais e sob a crescente dominância financeira, a capacidade de o Estado promover políticas públicas de caráter universal apresentou limites políticos e econômicos de ordem interna (Pochmann, 2017, p. 318).

Nessa linha Behring e Boschetti (2011) acrescentam que a tendência geral, a partir dos ideais neoliberais e sob forte pressão dos organismos financiadores internacionais, tem sido a restrição e redução de direitos a partir do discurso da justificativa da crise fiscal do Estado. Tal tendência, segundo as autoras, incide sobre as políticas sociais no sentido de transformá-las em ações pontuais e compensatórias, direcionadas a mitigar os efeitos mais graves da crise, sem promover transformações sociais.

Nesse sentido, as autoras ainda colocam que as perspectivas de atuação preventiva e redistributiva se tornaram cada vez mais limitadas, prevalecendo os três princípios fundamentais neoliberais para o campo: a privatização dos serviços, a focalização das políticas nos grupos mais vulneráveis e a descentralização administrativa.

[...] a trajetória recente das políticas sociais brasileiras, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da focalização / seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações de 1988. Essa escolha da

política econômica, conjugada àquele perfil da política social, teve impactos deletérios na sociedade brasileira, radicalizando e dramatizando as expressões objetivas da questão social (Behring; Boschetti, 2011, p. 184)

Outra medida proposta na reestruturação do Estado, abordada por autoras como Behring e Boschetti (2011) e Silva e Silva (2013) foi a ampla transferência do papel de execução das políticas sociais para instituições da sociedade civil, conhecidas como “terceiro setor”, consideradas mais ágeis e menos burocráticas. Houve, portanto, um processo de redefinição do papel do Estado passando de executor direto a regulador e financiador de programas sociais. Essa transferência de função sobre a condução das políticas sociais acarretou a desprofissionalização da intervenção nessa área e a hipervalorização do voluntariado filantrópico, o que culminou na fragmentação da noção de responsabilidade institucional do Estado frente às demandas sociais, imbuindo um caráter de eventualidade aos serviços sociais (Behring; Boschetti, 2011).

A avaliação de políticas e programas sociais tornou-se, nessa perspectiva, um mecanismo essencial de controle estatal sobre os recursos públicos transferidos a essas organizações, priorizando critérios de eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos (Silva e Silva, 2013).

Essas transformações trouxeram profundas implicações para a prática de avaliação no Brasil. Em primeiro lugar, a avaliação passou a ser vista, predominantemente, como um instrumento técnico voltado para medir resultados e garantir o cumprimento de metas, o que contribuiu para a sua despolitização. Em segundo lugar, consolidou-se um mercado de instituições e profissionais especializados na realização de avaliações, muitas vezes descolados das dinâmicas políticas e sociais mais amplas. Com isso, as práticas avaliativas, em sua maior parte, ficaram restritas a uma abordagem fiscalizadora e burocrática, focada no controle de gastos, em detrimento de seu potencial transformador (Silva e Silva, 2013).

Por outro lado, com a promulgação da CF de 1988, o Brasil avançou em termos de garantias sociais, atribuindo maior importância a áreas como saúde, educação e assistência social (Silva e Silva, 2013). Essas áreas passaram a receber investimentos crescentes nas décadas seguintes, em especial, durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), conforme Pochmann (2017), o que também impulsionou o desenvolvimento de análises e pesquisas em avaliação de políticas públicas (Silva e Silva, 2013).

Gasparini e Furtado (2014) destacam os avanços na institucionalização da prática de avaliação de políticas e programas sociais durante os governos dos anos 2000, evidenciando a



preocupação em estruturar áreas específicas para monitoramento e avaliação no âmbito das organizações estatais. Um exemplo disso foi a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), resultado de regulamentações voltadas para o fortalecimento da Política de Assistência Social. Entre essas regulamentações, destacam-se a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a instituição da Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas) e a publicação da Portaria nº 329, de outubro de 2006, que instituiu e regulamentou a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (PMA/MDS).

Outras áreas sociais também tiveram a inclusão de setores específicos para monitoramento e avaliação de políticas e programas como a Saúde e a Educação. No entanto, Gasparini e Furtado (2014) afirmam que a maior parte das avaliações feitas no Brasil são por agentes externos, o que pode sinalizar um caráter eventual e descolado do compromisso institucional para com a condução das políticas sociais no país.

Apesar dos desafios impostos pela pressão à adoção da agenda neoliberal em curso no país, Silva e Silva (2013) aponta que, a partir dos anos 2000, a prática de avaliação de políticas e programas sociais no Brasil foi aderindo à tendência sobre metodologias mais inclusivas e participativas (quarta geração), que considerassem não apenas os resultados numéricos, mas também os processos e contextos em que as políticas são implementadas. Embora abordagens econométricas e quantitativas ainda predominem, começa a ganhar espaço a adoção de metodologias interativas e multidimensionais, que buscam captar as nuances e especificidades das intervenções públicas em diferentes realidades sociais.

No entanto, o campo das avaliações no Brasil ainda enfrenta limitações significativas. A prática avaliativa permanece em grande parte influenciada por pressões internacionais e restrições orçamentárias, sendo utilizada muitas vezes como um mecanismo de ajuste fiscal em vez de um instrumento para a melhoria contínua das políticas e programas (Silva e Silva, 2013).

Pochmann (2017) aponta que após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, houve um movimento de retração do padrão de políticas públicas proposto na Constituição federal de 1988 e intensificação do padrão neoliberal de privatização e financeirização. Tal movimento provocou corte de financiamento público nas áreas sociais

promovidos por modificações na Constituição como a emenda constitucional nº 113 que limita os gastos públicos, além de reformas nos direitos trabalhistas e previdenciários.

O contexto da pandemia de COVID-19 entre 2020 a 2022 (anos mais críticos) impulsionou ainda mais a necessidade de acompanhamento e avaliação das políticas e programas sociais com enfoque na promoção de direitos tendo em vista o cenário de aprofundamento das desigualdades socioeconômicas preexistentes e a criação novos desafios e agravando situações já críticas em diversos contextos sociais como: aumento do desemprego e precarização do trabalho; aprofundamento do desamparo de populações em territórios periféricos; as desigualdades históricas no acesso de populações vulneráveis à serviços de saúde, educação e assistência social foram ampliadas; Mulheres e pessoas negras foram mais afetadas devido à sua sobrerrepresentação em empregos informais e setores essenciais, combinados com a carga desproporcional de cuidados domésticos durante o isolamento; e a situação econômica em especial a inflação, particularmente nos preços de alimentos, energia e combustíveis, agravou a insegurança alimentar e reduziu o poder de compra das famílias mais pobres.

Dessa forma, a pandemia catalisou o processo de ascensão da preocupação em promover a prática da avaliação de forma ordinária na condução das políticas públicas, resultando na incorporação em órgãos de controle como Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público estruturas de monitoramento e avaliação.

Os movimentos sociais organizados e as organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel significativo na promoção de maior transparência e efetividade na aplicação dos recursos públicos, defendendo o uso da avaliação como ferramenta para fortalecer a cidadania e reduzir as desigualdades sociais.

Em 2020, a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação publicou o documento "Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil", que apresenta orientações abrangentes para a realização de avaliações no contexto brasileiro. O documento busca consolidar práticas avaliativas democráticas, éticas e eficazes, com foco no reforço dos valores democráticos e na justiça social, promovendo o envolvimento de todos os grupos interessados — especialmente aqueles historicamente marginalizados —, além de enfatizar a necessidade de adaptação a diferentes contextos e o equilíbrio entre rigor metodológico e aplicabilidade prática.

Já em 2022, a Revista Brasileira de Avaliação lançou o documento "Mais Avaliação e Menos Desigualdades", que discute o papel da avaliação no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas no Brasil e propõe estratégias para tornar a prática avaliativa mais inclusiva

e eficiente na redução dessas desigualdades, adotando uma perspectiva transformadora e equitativa.

Estudos recentes apontam que, embora o campo das avaliações no Brasil ainda seja relativamente jovem, ele está em ascensão (Crumpton et al, 2016; Silva, 2013) e, apesar do contexto brasileiro desafiador, se configura como uma área de atuação interdisciplinar, com potencial para contribuir significativamente para a universalização e consolidação da cidadania, quando direcionada à consolidação dos princípios de justiça social.

### **3.4 Desafios e possibilidades para as avaliações de políticas e programas sociais no Brasil**

A política social no Brasil apresenta características históricas e estruturais que refletem suas contradições e desafios. Ela surge como resultado da luta de classes, representando, ao mesmo tempo, conquistas das classes trabalhadoras e a busca das elites em obter legitimidade, especialmente em períodos autoritários, quando os direitos sociais eram concedidos como tutela ou favor (Behring; Boschetti, 2011).

A efetivação dos direitos sociais por meio das políticas sociais é atravessada por heranças estruturais, como as marcas do escravismo, a informalidade e a fragmentação do mercado de trabalho, fatores que dificultam a consolidação de pactos democráticos duradouros. Somando a isso uma de suas marcas mais evidentes é também a discrepância entre os direitos sociais previstos em lei e sua implementação prática, evidenciando a instabilidade institucional e política do país (Behring; Boschetti, 2011). Além disso, as elites econômicas e políticas, historicamente descomprometidas com transformações redistributivas, utilizam o Estado para preservar privilégios, limitando avanços rumo à igualdade e inclusão social. Esse processo reflete uma modernização contraditória, caracterizada pela subordinação externa, exclusão das classes populares e a persistência de práticas patrimonialistas (Ianni, 1992).

Durante todo o desenvolvimento sócio-histórico e econômico do país até a contemporaneidade as demandas sociais frequentemente colidem com os interesses das elites dominantes (Pochmann 2017; Behring; Boschetti, 2011), criando obstáculos para a disseminação de uma cultura de avaliação de políticas que promova a justiça social. E embora a prática avaliativa tenha sido historicamente motivada por pressões externas e pela necessidade de controle fiscal no Brasil, a avaliação tem se mostrado um campo em construção, que tem potencial para se consolidar como uma importante ferramenta para o

desenvolvimento de políticas sociais mais eficazes, democráticas e inclusivas (Silva e Silva, 2013; Boschetti, 2009; Crumpton et al., 2016).

Portanto, a análise do desenvolvimento das avaliações de políticas e programas sociais no Brasil revela um processo historicamente marcado por contradições e desafios estruturais, profundamente influenciado pela posição periférica do país no sistema capitalista global. Aspectos intrínsecos à formação social brasileira, como o autoritarismo, o patrimonialismo e o elitismo, dificultaram a consolidação das práticas avaliativas como instrumentos efetivos para o fortalecimento da cidadania e a promoção da justiça social. Embora a redemocratização e a Constituição de 1988 tenham representado marcos importantes na ampliação dos direitos sociais e na institucionalização de mecanismos de controle social, as décadas seguintes evidenciaram a constante tensão entre os avanços progressistas e a imposição das agendas neoliberais, que limitaram o papel do Estado e privilegiaram abordagens tecnocráticas e fiscalistas. No entanto, a literatura recente destaca práticas voltadas para o fortalecimento da avaliação em uma perspectiva de inclusão, com foco em metodologias participativas e multidimensionais, que buscam incorporar as realidades e vozes de populações historicamente marginalizadas. Esses avanços reafirmam o potencial transformador da avaliação na construção de políticas públicas mais democráticas, inclusivas e eficazes, capazes de enfrentar as desigualdades históricas no Brasil e promover maior justiça social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observou-se que a prática avaliativa no campo das políticas sociais exige rigor metodológico para obter informações confiáveis que legitimam as ações do Estado no atendimento às demandas coletivas. Diferentemente de avaliações informais, a avaliação formal de políticas e programas sociais baseia-se em métodos científicos que permitem analisar sua funcionalidade e impactos, contribuindo para a transparência e eficiência na gestão pública. Conforme Silva e Silva (2013), esse processo é fundamental para verificar se as intervenções implementadas estão, de fato, respondendo às necessidades sociais e otimizando os recursos públicos de maneira eficaz, eficiente e efetiva.

A avaliação de políticas sociais é, portanto, um instrumento estratégico para a qualificação das intervenções estatais na realidade social. Conforme os autores Silva e Silva (2013) e Trevisan e Bellen (2008), a avaliação não apenas possibilita uma melhor compreensão dos problemas enfrentados por determinado programa ou política, mas também pode ser utilizada como mecanismo de persuasão, influenciando o posicionamento de atores técnicos e políticos quanto à continuidade, reformulação ou extinção dessas iniciativas. Dessa forma, evidencia-se que a avaliação transcende a mera aferição de resultados, assumindo um papel ativo na dinâmica das políticas públicas ao fornecer subsídios fundamentados para a tomada de decisões.

Apesar da literatura sobre avaliação de políticas sociais frequentemente enfatiza um viés tecnocrático, tratando essa ferramenta de gestão como neutra e objetiva, viu-se com Ianni (2019) que essa suposta neutralidade mascara interesses políticos e econômicos, limitando a participação popular e reforçando relações de dominação. A tecnocracia, ao transformar decisões políticas em meramente técnicas, enfraquece o espaço democrático e favorece elites econômicas.

Dessa forma, entende-se com Boschetti (2009) que essas avaliações com enfoque reducionista resultam em análises preocupadas apenas com eficiência e desempenho, sem considerar as implicações das políticas sociais na redução das desigualdades. Nessa linha, Jannuzzi (2016b) e Arretche (2013) destacam que critérios técnicos são instrumentos, não valores-fins, e que a justiça social e o bem-estar devem orientar as avaliações. Da mesma forma, Silva e Silva (2013) e Rios (1999) reforçam que toda avaliação é carregada de significados e valores, não podendo ser dissociada de seu caráter político.

Este trabalho destacou conforme Pereira (2008) e Osório (2019) que, no contexto capitalista, o Estado é um campo de disputas entre classes sociais, e as políticas sociais se revelam como instrumentos dialéticos: ao mesmo tempo em que atendem às necessidades da classe trabalhadora, também asseguram as condições de reprodução do capital. Dessa forma, a avaliação dessas políticas assume um papel estratégico na compreensão dos limites e potencialidades das intervenções estatais, permitindo identificar até que ponto contribuem para a ampliação de direitos e a promoção da justiça social.

Viu-se que as definições e funções das avaliações se modificaram ao longo do desenvolvimento histórico do Estado no capitalismo, refletindo as transformações nas concepções sobre políticas sociais e suas finalidades. A primeira geração de avaliações, surgida no contexto da revolução técnico-científica do século XIX, sob o Estado Liberal, concentrava-se na obtenção sistemática de informações, sem um compromisso efetivo com a qualificação ou interpretação crítica dos dados coletados. Essa abordagem essencialmente técnica visava apenas registrar informações, sem avaliar o impacto real das políticas implementadas. Evidenciando o descompromisso institucional do Estado para com as demandas sociais.

Com o advento do Estado Social e a expansão das políticas públicas em larga escala, a segunda geração das avaliações passou a focar na verificação do cumprimento dos objetivos das políticas e programas sociais. Esse período marcou uma maior preocupação com a eficiência administrativa e com a comprovação de que as ações estatais estavam atingindo os resultados esperados, sem, no entanto, questionar a concepção e os impactos estruturais dessas políticas.

A terceira geração emergiu em um cenário de crise fiscal do Estado, com forte influência dos ideais neoliberais, que preconizavam a redução do papel estatal e a focalização das políticas sociais. Nesse contexto, a avaliação assumiu uma perspectiva predominantemente econômica, centrando-se na relação custo-benefício das intervenções e na eficiência dos gastos públicos. Essa abordagem contribuiu para a retração das políticas universais, fortalecendo mecanismos de controle e restrição do acesso aos direitos sociais.

Por fim, a quarta geração das avaliações deslocou seu foco para os impactos reais das políticas sobre a vida dos usuários, buscando compreender como as intervenções sociais modificam as condições concretas da população atendida. Essa abordagem propõe metodologias mais integrativas, que incorporam a participação dos sujeitos envolvidos e consideram a complexidade dos processos sociais, avançando para além da mera análise

quantitativa dos resultados e reconhecendo a avaliação como um instrumento de aprimoramento das políticas públicas e de fortalecimento dos direitos sociais.

A avaliação de políticas e programas sociais no Brasil teve um desenvolvimento tardio em comparação aos países centrais do capitalismo, ganhando relevância apenas a partir da década de 1980. Esse atraso se deveu ao autoritarismo estatal, à exclusão da participação popular e ao caráter focalizado e residual das políticas sociais. A redemocratização e a Constituição de 1988 foram marcos fundamentais para a ampliação dos direitos sociais e o fortalecimento do controle social sobre as ações do Estado. No entanto, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil esteve historicamente condicionado por sua posição periférica no sistema capitalista, sendo marcado por desigualdades, patrimonialismo e concentração de privilégios entre as elites. Ao longo do século XX, as políticas sociais foram implementadas de forma excludente e subordinadas aos interesses do capital, consolidando um modelo de modernização conservadora, especialmente durante a ditadura militar, período em que houve crescimento econômico sem redistribuição de renda.

A década de 1990 marcou uma nova fase para a avaliação de políticas sociais, impulsionada tanto pela necessidade de maior transparência e controle social quanto pelas exigências de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, no contexto da agenda neoliberal. A reestruturação do Estado resultou na redução do papel do Estado como executor direto de políticas públicas, na privatização de serviços e na focalização das ações sociais. Com isso, a avaliação passou a ser usada predominantemente como um instrumento de controle fiscal, voltado para medir eficiência e resultados, em detrimento de seu potencial transformador e inclusivo. A partir dos anos 2000, houve um fortalecimento da institucionalização das avaliações, com a criação de setores específicos dentro dos ministérios para monitoramento e gestão de programas sociais, além de avanços na adoção de metodologias participativas.

Nos últimos anos, os desafios persistem para a consolidação de uma cultura avaliativa voltada para a justiça social, especialmente diante do avanço de políticas de austeridade, do subfinanciamento das áreas sociais e da crescente influência de abordagens tecnocráticas. No entanto, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas têm promovido esforços para tornar a avaliação mais inclusiva, participativa e voltada para a redução das desigualdades. Assim, embora historicamente condicionada por contradições estruturais e pela disputa entre interesses sociais e econômicos, a avaliação de políticas públicas no Brasil possui um potencial significativo para contribuir com a construção de

políticas sociais mais democráticas, eficazes e voltadas para a promoção da cidadania e da justiça social.

Nesse sentido, entende-se que a prática avaliativa está intrinsecamente ligada a aspectos políticos, uma vez que a emissão de julgamentos de valor reflete inevitavelmente os valores e visões de mundo dos avaliadores. Além de mensurar resultados, a avaliação de políticas e programas sociais se configura como uma ferramenta essencial para fomentar um debate crítico sobre a condução das políticas sociais no Brasil e seus impactos nas desigualdades estruturais que marcam a sociedade. Assim, vai além do mero julgamento técnico, tornando-se um espaço político onde diferentes interesses sociais se encontram, dialogam e disputam a condução das ações do Estado.

Reforça-se, ainda, a necessidade de superar abordagens tecnocráticas que reduzem as avaliações a meros instrumentos de controle fiscal ou eficiência administrativa. Embora aspectos como eficácia e eficiência sejam relevantes, é imprescindível adotar uma perspectiva crítica que privilegie o impacto das políticas na transformação das condições de vida das populações mais vulneráveis. Essa abordagem requer a consideração do contexto histórico, político e social das políticas avaliadas, reconhecendo a avaliação como um processo permeado por valores, significados e interesses em disputa na sociedade.

Além disso, a pesquisa apontou que a avaliação de políticas sociais pode e deve ser utilizada como um instrumento de controle social democrático, fortalecendo a participação ativa dos cidadãos e dos movimentos sociais no processo avaliativo. Essa dimensão participativa amplia a legitimidade das políticas públicas, fortalece a democracia e contribui para uma identificação mais assertiva das reais demandas sociais, bem como para a proposição de soluções mais adequadas e efetivas.

No entanto, evidenciou-se que as avaliações enfrentam desafios significativos, como limitações conceituais e metodológicas, além da dificuldade de garantir que suas recomendações sejam efetivamente incorporadas ao processo de tomada de decisão. Superar esses desafios exige não apenas rigor técnico, mas também um compromisso ético e político com a transformação social.

Por fim, este trabalho buscou contribuir para o fortalecimento do campo da avaliação de políticas e programas sociais, propondo uma reflexão crítica e comprometida com a emancipação social. Ao reconhecer a avaliação como um instrumento de aprendizado, planejamento e transformação, reafirma-se seu papel central na construção de políticas



públicas mais justas, inclusivas e democráticas, capazes de enfrentar as desigualdades históricas que desafiam a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ANDER-EGG, E.; AGUILAR, M. J. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais PUC-SP, 1999.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendência no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 1. ed., 2013.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed., v. 2, São Paulo: Cortez, 2011.
- BORGES, Maria Elizabeth Santana et al. *A questão social em debate: problematizações contemporâneas*. Vitória-ES: Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2018.
- BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*, p. 575–593, 2009.
- BROUSSELLE, Astrid et al. *Avaliação: conceitos e métodos*. 22. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.
- CASTRO, J. A. DE. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. spe, p. 1011–1042, dez. 2012.
- ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho; ARAÚJO, Aneilde dos Santos; PINTO, Caroline Chaves. Avaliação de políticas sociais: um meio do exercício da cidadania. In: *V Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2011, São Luís. Anais [...]. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011.
- FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n. 2, p. 237–265, 2011.

FERREIRA, L. O. Estado-Nação, poder e modernidade: revisitando conceitos. In: *Medicinas indígenas e as políticas da tradição: entre discursos oficiais e vozes indígenas* [online]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FRASER, Márcia; GONDIM, Sônia. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paidéia*, v. 14, n. 28, p. 139–152, 2004.

GASPARINI, Max F. V.; FURTADO, Juarez P. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. *Serviço Social e Sociedade*., São Paulo, n. 117, p. 122–141, jan./mar. 2014.

GUERRA, Yolanda et al. *O debate contemporâneo da “questão social”*. São Luís - MA: *III Jornada Internacional de Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI*, 2007.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IANNI, Octávio. *A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

IPEDF – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL. *Evidências para políticas sociais: catálogo de produtos*. Brasília: IPEDF, 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, p. 251–275, jan./jul. 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 1, p. 117–142, 2016.

LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 27, p. 59–67, mar. 2021.

MATHEUS, Wesley et al. *Mais avaliação e menos desigualdades*. Rio de Janeiro: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309–330, 2017.

RIOS, Terezinha A. Avaliar: ver mais claro para caminhar mais longe. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais PUC-SP, 1999.

RODRIGUES, C. H. L. A gênese do neoliberalismo no Brasil: uma análise dos ajustes da SEST. *Economia e Sociedade*, v. 31, n. 3, p. 553–578, set. 2022.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Enio M. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42, n. 167, jul./set. 2005.

SILVA, José de Ribamar Sá; BARROS, Vaidira. Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. *Revista Contexto & Educação*, v. 20, n. 77, p. 53–67, 2005.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. 2. ed. São Luís: Veras Editora, 2013.

SILVA, Rogério Renato; JOPPERT, Márcia Paterno; GASPARINI, Max Felipe Vianna (Orgs.). *Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2020. Disponível em: <https://rbma.org.br>.

TOLEDO, Herculis Pereira; ROCHA, Daniel Albuquerque; BROTTTO, Marcio Eduardo. Trabalho do assistente social: debate sobre as formas de manifestação da questão social. Florianópolis-SC: *Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social*, 2015.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 42, n. 3, p. 529–550, maio/jun. 2008.

WORTHERN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EDUSP, Gente, 2004.

XIMENES, Daniel A.; XIMENES, Julia M. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: características, possibilidades e desafios. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília: ENAP, p. 283–302, 2016.