

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: reflexões sobre a reforma gerencial do Estado no contexto brasileiro

Elgonzales Magalhães Almeida<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo refletir sobre avaliação de políticas e programas sociais no contexto da reforma gerencial do Estado, a partir dos diversos interesses das organizações, com ênfase na realidade brasileira. Para isso, as considerações foram erguidas sob arcabouço teórico crítico e dialético, construídas a partir de um estudo bibliográfico, recorrendo a dimensão histórica a fim de estabelecer conexões com categorias centrais - Estado, política social e reforma gerencial - no processo de avaliação de programas sociais no Brasil. Foi possível perceber que as avaliações no contexto da reforma gerencial foram arraigadas na solução de problemas administrativos/gerenciais específicos, apoiando-se no conhecimento científico de modo a contribuir para a tomada de decisões a partir dos dados obtidos. Portanto, foi percebido que a dimensão econômica em grande medida tem se sobressaído em relação a dimensão social mais universal de modo que outras organizações sejam articuladoras de políticas e programas sociais nesse campo de atuação.

Palavras-chaves: Reforma gerencial. Avaliação. Estado e Políticas sociais.

### ABSTRACT

This article aims to reflect on the evaluation of social policies and programs in the context of the State's managerial reform, based on the various interests of organizations, with emphasis on the Brazilian reality. For this, the considerations were raised under a critical and dialectical theoretical framework, built from a bibliographical study, resorting to the historical dimension in order to establish connections with central categories - State, social policy and managerial reform - in the process of evaluating social programs in Brazil. It was possible to perceive that the evaluations in the context of the managerial reform were rooted in the solution of specific administrative/managerial problems, relying on scientific knowledge in order to contribute to decision-making based on the data obtained. Therefore, it was perceived that the economic dimension, largely, has stood out in relation to the universal social dimension, so that other organizations are articulators of policies and social programs in this field of action.

**Keywords:** Management reform. Assessment. State and Social Policies.

<sup>1</sup> Aluno de doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: elgonzales.almeida@discente.ufma.br

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 1 INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura econômica e política do país, a avaliação é parte importante e estratégica das agências multilaterais de financiamento, bem como dos formuladores de políticas e lideranças públicas que procuram ajustar sua atuação de acordo com as diretrizes do modelo gerencial de gestão pública.

Considerando a situação fiscal em que a América Latina e o próprio Brasil viveram ao longo dos anos, com ênfase a partir da década de 1980, percebe-se que os investimentos em políticas sociais foram limitados, submetidos à concorrência e contingenciados. Nesse sentido, o investimento em avaliação se justifica pela capacidade de verificar como as metas e objetivos dessas políticas foram alcançadas, além de produzir indicadores para identificar problemas, melhorar as direções e oportunidades de replicação, bem como monitorar as medidas em desenvolvimento para torná-las mais transparentes e controláveis e, por fim quantificar resultados, impactos e relações custo-benefício.

Nessas concepções, a avaliação passa a ser vista como uma ferramenta de gestão capaz de mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade de governança, podendo a partir disto intervir tecnicamente nos fluxos de recursos públicos e até mesmo na população atendida pela política social. Portanto, a questão norteadora deste trabalho é tentar refletir sobre: quais são as especificidades do modelo gerencialista no processo de avaliação de políticas e programas sociais na realidade brasileira?

A partir dessas considerações, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre avaliação de políticas e programas sociais no contexto da reforma gerencial do Estado, a partir dos diversos interesses das organizações, com ênfase na realidade brasileira. Para tanto, a pesquisa foi construída sob o arcabouço teórico crítico e dialético, construídas a partir de um estudo bibliográfico, recorrendo a dimensão histórica a fim de estabelecer conexões com categorias centrais - Estado, política social e reforma gerencial - no processo de avaliação de programas sociais no Brasil.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



É possível que este estudo contribua para a reflexão e subsidie as discussões sobre a avaliação das políticas sociais, uma vez que se priorizou a dimensão histórica e política no processo da reforma gerencial do Estado brasileiro como delimitação de investigação, de modo a evidenciar a crescente compreensão de seu entendimento como elemento meramente técnico de gestão.

## 2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

O processo de avaliação é comum em todas as áreas da vida humana. Uma vez cientes de uma situação-problema, as pessoas buscam soluções, reúnem as informações necessárias para entender melhor o que está acontecendo e, com base nisso, tomam decisões precisas para resolver o problema identificado.

Diante disto, a avaliação de políticas e programas sociais se assemelha ao que comumente se entende por avaliação na vida cotidiana. No entanto, algumas particularidades se destacam e são mais fortemente enfatizadas no processo de avaliação de iniciativas sociais por meio de políticas, programas e projetos que “se enfatiza na objetividade, a informação suficiente e a utilização de métodos rigorosos para chegar a resultados válidos e confiáveis” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 72).

É observado que o processo avaliativo de políticas e programas sociais não é concebido de forma isolada e ausente de qualquer sistematização técnico-científico que sustente a veracidade das informações. Nesse caso, a avaliação faz parte de todo um processo de planejamento que põe em questão os elementos que deverão ser considerados em todas as etapas. Cohen e Franco (1993, p. 73), pontuam que:

Ela (a avaliação) faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficiência e eficácia. Também analisa os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado.

O processo de avaliação de políticas e programas sociais ocorre justamente no contexto das políticas públicas. Um ato de avaliação torna-se efetivo a partir do

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



momento em que métodos e técnicas de verificação são aplicados sob critérios de eficiência e eficácia para alcançar a mudança real que um programa social traz para uma determinada realidade.

É possível afirmar que, entre outras intencionalidades, o objetivo da avaliação está em aprimorar as políticas públicas. Isto porque, o “aperfeiçoamento” dessas iniciativas sociais só é possível após a emissão de um “diagnóstico” das políticas existentes avaliadas. A partir disto, seria viável determinar os pontos fortes e fracos, seu impacto na realidade, além de identificar novos rumos para a implementação de novas políticas e programas sociais.

De acordo com Gomes (2001), seria um equívoco pensar que a avaliação é definida apenas pelo manejo puramente técnico. O processo de avaliação de políticas públicas e programas sociais é composto de sujeitos e suas racionalidades, além de diversos determinantes, variáveis que em certa medida implicam no planejamento técnico da proposta.

Historicamente, em termos de avaliação, o uso do modelo funcionalista clássico para medir políticas e programas sociais era quase único. Isso porque a principal característica desse modelo, segundo Gomes (2001), seria seu caráter quantitativo e a utilização de métodos e técnicas como instrumentos para medir a relação entre as metas esperadas e os resultados alcançados. Esse aspecto funcionalista negligencia aspectos importantes como os fenômenos políticos e culturais que, em sua maioria, formam a conjunção de políticas e programas sociais.

Este modelo de avaliação funcionalista começa a ser questionado a partir do momento em que o Estado de bem-estar entra em crise. A partir disso, outros sujeitos coletivos foram ganhando notoriedade, a exemplo dos movimentos de negros, de mulheres, de sem-terra, entre outros, que surgiram em meados da década de 1970, e se fortaleceram e passando a exercerem a função de controle e vigilância sobre as políticas e programas sociais. Como medida, esse coletivo passou a exigir que os avaliadores incorporem procedimentos que levem em consideração o contexto político em que a avaliação está inserida (GOMES, 2001).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

No caso brasileiro, embora o Estado de bem-estar não tenha sido efetivamente criado, a crise do modelo clássico de avaliação funcionalista está intimamente relacionada à abertura política que o Brasil experimentou em 1980, pois durante a redemocratização do país, em especial ao que comumente é visto na história como “milagre econômico brasileiro”, foi exposta a ponto de entender que os indicadores de crescimento econômico divulgados de 1968-1973 não davam conta de retratar a realidade da época. Os números evidenciavam, na sua aparência, um crescimento econômico variado de 9% em 1968 a 11% em 1973. Desse modo, a revelação da real situação social só foi possível por meio do posicionamento e denúncias de movimentos sociais organizados, demonstrando que:

(...) a política social concebida pela ditadura militar assentava-se sobre um modelo de crescimento excludente e concentrador de renda, onde direitos sociais são tratados como privilégio de poucos, contribuindo assim para se reproduzirem as relações clientelistas e paternalistas no acesso aos “benefícios” das políticas públicas (SILVA; BARROS, 2015, p.03).

Esse é o cenário em que se desenvolve a avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. Primeiro, como forma de controle social por parte dos movimentos sociais e, segundo por demandas de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na tentativa de medir a efetividade dos gastos do setor público (SILVA, 2013). Em resposta a essas demandas, se faz necessário recorrer a um processo de avaliação moldado por dimensões políticas e ideológicas que abrange todo o ciclo de vida de uma política ou programa social. Nesse sentido, valorizava-se a análise da dimensão qualitativa como uma estratégia para alcançar respostas que eram em grande parte inatingíveis com abordagens quantitativas.

De acordo com Gomes (2001), seria no contexto da redemocratização, que a avaliação de políticas e programas sociais responde à necessidade de responsabilizar os agentes estatais por suas ações, contribui para o debate democrático ao esclarecer as escolhas públicas e, principalmente, contribui para a compreensão coletiva de mecanismos sociais opacos. Desde então, há uma

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

demanda por modelos alternativos de avaliação que possam superar as limitações dos modelos tradicionais que não consideram as diversas dimensões e complexidades da questão social.

## 2.1 A política social na reforma gerencial

Conforme mencionado anteriormente, o processo de avaliação de políticas e programas sociais é amplamente moldado por interesses de múltiplas agências internacionais. Isso pode ser entendido a partir das reformas gerenciais do Estado, formuladas por órgãos de impactos internacionais como Banco Mundial, BID, FMI e adotadas de forma padronizada nas mais diversas sociedades capitalistas, numa via de globalização que entendemos como estratégia política neoliberal.

No contexto dessa realidade, para melhor compreender os argumentos apresentados, é necessário retornar ao longo debate sobre as mudanças no papel da avaliação de políticas e programas sociais no contexto da reforma gerencial, mesmo que de forma sintética, é importante contextualizar alguns aspectos que se consideram relevantes para a compreensão e análise da dinâmica de avaliação.

Em relação à reforma gerencialista, nos países de capitalismo central, esses assumiram uma postura de contraposição ao modelo de Welfare State, isso porque, nesse modelo de Estado de bem-estar social, os países destinavam parte de suas arrecadações para implementação ou manutenção das políticas sociais, além de oportunizar espaços de participação de controle social sob o Estado. Mantinha uma estreita relação com a sociedade organizada, que entre outras liberdades, tinha a plena capacidade de resistir às exigências do mercado e ao postulado do pleno emprego.

Historicamente, a partir da década de 1980, principalmente na Inglaterra, a crítica a esse modelo econômico firmou-se no argumento de que o Estado já não conseguiria mais equilibrar seus gastos, além de não conseguir desenvolver novos

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



setores do mercado de trabalho e de estimular a competição no setor produtivo, o que acarretava uma perigosa estagnação com desemprego e pressões inflacionárias.

No cenário político-econômico dos anos 1990, a crítica que se introduziu como estratégia de desenvolvimento do capitalismo na década anterior e agora transformada em política econômica dos países centrais foi dirigida a nações que, como o Brasil, não construíram uma experiência clássica de benéficas de bem-estar social. Desse modo, buscou-se por meio de estratégias fundamentadas em leis e estudos específicos que havia a necessidade de valorização do modelo tecnicista, de maneira que, países não-centrais pudessem se inserir de forma competitiva no chamado mercado global. Nessa lógica, ao Estado, visto como centralizador e ineficiente, deveria ter suas prioridades direcionadas às políticas sociais de caráter focal e de políticas monetárias, possibilitando ao mercado desenvolve-se e alcançar todo o seu potencial.

Esse comportando do Estado em promover o mercado a partir do sentido das políticas e programas sociais é percebido por Friedman (1977), que atribui ao Estado o papel de promotor de condições favoráveis à competitividade individual e aos contratos privados, ao mesmo tempo que alerta para os supostos riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade. Höfling (2001, p. 37), evidencia as possíveis causas decorrentes da interferência estatal na vida social, o que para a autora, na visão dos capitalistas centrais:

A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio.

Esse pensamento político-econômico está estreitamente relacionado com a racionalidade da política neoliberal. Isso porque os neoliberais descrevem o discurso do livre comércio como o grande equalizador de possibilidades nas relações entre indivíduos e na estrutura ocupacional da sociedade. Desse modo, não se torna um mistério entender que a transferência da responsabilidade do Estado na implementação de políticas e programas sociais para setores menos amplos pode ser

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



entendida como uma estratégia de aumentar a eficiência da gestão pública e a redução de custos. Nesse sentido, para Höfling (2001), a transferência das responsabilidades do Estado para o setor privado seria uma forma de estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado.

É percebido que, em um Estado de inspiração neoliberal, as políticas e estratégias sociais adotados pelos governos consistem em grande medida em políticas compensatórias e em programas focalizados, voltados aqueles que, segundo Höfling (2001, p. 39), “em função de sua ‘capacidade e escolhas individuais’, não usufruem do progresso social”. Estas políticas e programas não teriam o poder e, muitas vezes, nem o interesse em alterar as relações estabelecidas na sociedade.

Essa transferência de responsabilidade que existe nos países capitalistas desafia a compreensão do que é algo 'público'. Embora nos remeta ao entendimento daquilo que gerido pelo Estado, em relação à sua função de contribuir para as necessidades sociais no âmbito político, tem sido fortemente distorcido em detrimento do que é "privado", que de forma valorativa está associado a modernidade e ao próprio progresso. Nesse sentido, o que se entende por público em grande medida está associado à ineficiência, à facilidade de operações de corrupção, ao exagerado número de funcionários ociosos, gerando custos administrativos consideráveis.

A partir das concepções disseminadas sobre o próprio entendimento de “público”, de forma ideológica, colaborou para que nos países capitalistas centrais fosse disseminada a ideia de que seria possível estabelecer um nível bem-estar social dentro do modelo capitalista. Esse pensamento ganhou amplitude nos país “periféricos” de modo a tornar-se um pensamento hegemônico.

No âmbito da reforma gerencial, o Estado passa a atuar como garantidor das relações de livre comércio, rompendo assim com seu papel de provedor de direitos universais, transferindo à sociedade civil, aos movimentos sociais e demais organismos “sociais”, a responsabilidade em atuarem no campo social. Por conta disso, no regime de forma gerencial, as políticas e programas sociais passam por mudanças significativas, nas sociedades capitalistas, passando a funcionarem como

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

meios para atingir seus objetivos, e que podem não ser o bem-estar social da população.

O caso mais dramático, no contexto da reforma gerencial, é que as políticas e programas sociais se concentram na dimensão econômica, e em tal lógica de valorização das relações de mercado, o princípio da justiça social não estaria firmado no alcance do mérito da igualdade social, mas do ponto de vista técnico-econômico, do que exclusivamente no alcance da eficácia.

Tendo apresentado, ainda que brevemente, a relação entre políticas e programas sociais no contexto da reforma gerencial, e contextualizando alguns aspectos que considero importantes para a compreensão e análise da dinâmica valorativa nos modelos de gestão, julgo oportuno destacar algumas conexões que se estabelecem entre esses temas e que podem ser determinantes entre esses sujeitos no contexto de avaliação de políticas e programas sociais no Brasil.

## 2.2 Avaliação da política social brasileira na reforma gerencial

No caso brasileiro, a reforma gerencial, teve seus primeiros indícios no governo do então presidente Fernando Collor (1990-1992) e ganhando força na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que visava, entre outras medidas, estreitar a relação entre Estado e sociedade sob as novas diretrizes internacionais, almejando alcançar ajuste fiscal e a modernização institucional.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRE), obteve considerável êxito em suas finalidades, logo no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Isso porque a reforma constitucional foi aprovada com poucas alterações, onde: organizações sociais e agências executivas foram legalmente definidas; foram introduzidas alterações na lei que regula o funcionalismo público; foram claramente definidos os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho, entre outras medidas.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Apesar de toda a aprovação, as reformas não trouxeram benefícios significativos para as condições de vida da população. Observou-se o cenário exatamente oposto de alta concentração de renda, aumento do desemprego e agravamento de diversas formas de violência. Essa realidade se apresentou em meio ao processo em curso de privatização do patrimônio estatal e de ajuste das finanças públicas no país, processo esse que culminou, por exemplo, na redução de verbas para políticas e programas sociais.

Todas estas alterações tiveram impacto na vida política e econômica do país, mas a situação na vida social foi mais dramática, pois segundo Faleiros (2009), estas alterações conseguiram tornar os indivíduos menos seguros e protegidos, com pouca ou nenhuma garantia de direitos, além de torna-los mais competitivos no mercado. Nesse sentido, Cohn (2000) entende que a política social é cada vez mais implementada na forma condicionante das diretrizes de política econômica, com vista aos interesses das relações de mercado. Nessa perspectiva, é visto que:

As políticas sociais tornam-se cada vez mais não só reféns das diretrizes macroeconômicas, mas, num movimento paradoxal, elas em si se constituindo como fonte potencial de poupança interna [...], ou como um novo mercado de investimento privado - subsidiado pelo Estado, [...] a "renúncia fiscal" para as áreas de saúde e educação - configurando-se a área social num setor altamente lucrativo para o capital privado (COHN, 2000, p. 4).

Deste ponto de vista, a prestação de serviços privados no setor público, como os serviços relacionados com a previdência social, saúde, educação e outros ramos de atividade onde os trabalhadores necessitem de ajuda, surgem cada vez mais no cotidiano da população. São instituições privadas prestadoras de serviços públicos que são supervisionadas por agências reguladoras nacionais responsáveis pelo cumprimento das diretrizes legais relacionadas ao mercado.

Considerando tudo o que foi exposto, entende-se que as políticas e programas sociais, no contexto da reforma gerencial, necessitam obter elevados índices de eficiência e eficácia, uma vez que o sucesso desses empreendimentos é medido pelo mérito quantitativo. Logo, para mensuração dos índices de alcance e verificação dos

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



impactos, a avaliação tem sido a instância capaz de fornecer as respostas necessárias de forma técnica e científica a fim de promover os resultados esperados.

Portanto, as políticas e programas sociais devem alcançar alta eficiência e eficácia no contexto da reforma gerencial, pois o sucesso desses empreendimentos é medido por abordagem quantitativa. Portanto, para mensuração dos índices de cobertura e monitorar os efeitos, a avaliação seria o meio pelo qual se pode fornecer as respostas necessárias de forma técnica e científica para impulsionar os resultados desejados, como apontado por Cohen e Franco (1993), no momento em que há escassez de recursos, a avaliação é essencial para comparar, selecionar e descartar alternativas de projetos para aumentar a racionalidade das opções adotadas.

A compreensão da importância da avaliação no campo dos projetos sociais cria um terreno fértil com considerável demanda institucional e alto potencial econômico, o que pode estimular sobremaneira situações contenciosas e competitivas e acirramento de disputas das mais diversas naturezas. O que poderia levar pesquisadores, formuladores, implementadores e avaliadores de políticas e programas sociais ao erro, sendo o mais preocupante o de pensar na real transformação da qualidade de vida dos sujeitos alcançados pelos serviços prestados.

Como mencionado anteriormente, a avaliação de políticas e programas sociais não constituiu uma tradição sistemática no contexto brasileiro. Vimos uma organização avaliativa baseada no controle, na formalidade e na burocracia. A avaliação, nesse sentido, é vista como uma atividade de fiscalização que ignora elementos políticos e contribui para exclusão de dada parcela da população ao não considerar as especificidades de cada realidade social.

Nesse sentido, de acordo com Gomes (2001), ao ignorar os aspectos políticos implícitos, contribui para o reforço de problemas de exclusão reproduzidos na política social brasileira, tanto quanto nega as contradições inerentes à política, que inevitavelmente expressam interesses diversos.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Enraizada nas experiências dos países latino-americanos e do Brasil na década de 1980 e devido à crise financeira, às reformas do Estado e ao avanço do neoliberalismo, que na década de 1990 as avaliações e planejamento de políticas e programas sociais voltaram-se ainda mais para a lógica do mercado, comportamento esse que consiste na busca incessante pela competitividade e ignora a participação social no processo de tomada de decisão. Já para Gomes (2001), essa lógica de avaliação só contribui para a rentabilidade econômica em detrimento da rentabilidade social.

Esse contexto reforça a ideia apresentada anteriormente, onde Silva (2001) afirma que no Brasil a prática de avaliação de políticas e programas sociais ainda é muito limitada, sendo desenvolvida em grande medida para controlar custos e não para retroalimentar programas em desenvolvimento, o que muitas vezes serve para fomentar a cultura de medo e de punição.

Consoante a isto, é percebido que a avaliação é muitas vezes utilizada como instrumento de controle social das políticas sociais pelo Estado, em prol da eficiência dos gastos e da eficácia dos programas sócias, focalizando nas pessoas mais pobres e vulneráveis. Pensa-se na superação das restrições financeiras do Estado e não como uma forma democrática de repensar e aprimorar políticas e programas sociais.

É possível perceber, segundo Silva (2008), que a reforma gerencial do Estado brasileiro, assim como as políticas e instituições internacionais, tem impacto direto no processo de avaliação de políticas e programas sociais em três dimensões: a primeira seria a criação de um mercado formado por diversas organizações e profissionais que trabalham com recursos públicos para avaliar políticas e programas sociais; a segunda seria a conversão de avaliação em mera medida de desempenho, considerando os resultados; a terceira seria reduzir a avaliação em sua dimensão técnica.

No entanto, deve-se considerar a necessidade de resgatar o mesmo da avaliação, de modo que possa contribuir ou mesmo garantir a efetividade e universalização dos direitos de cidadania, pois seus resultados devem servir como

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



ferramenta para aprimorar e ampliar a avaliação dos serviços públicos prestados à população.

Seria um erro limitar a efetividade das avaliações apenas ao processo de retroalimentação do Estado, seus objetivos não podem ser reduzidos tão somente a esse entendimento, pois entendemos que a avaliação da política social deve levar em conta a participação da sociedade, pois esta é um dos setores mais interessados nos resultados dessas políticas e programas sociais. Dessa forma, a avaliação torna-se um momento político privilegiado e uma estratégia de construção da esfera pública para promover a democratização da sociedade.

Portanto, o objetivo da avaliação sob o ponto de vista da democracia é ir para além de sua compreensão puramente técnico-burocrática, para democratizar a informação, as decisões e estimular a participação social na formulação, implementação e desenvolvimento das políticas e dos programas sociais.

### 3 CONCLUSÃO

Com base nas percepções apresentadas nesta reflexão teórica, observam-se contradições significativas quanto ao papel da avaliação de políticas e programas sociais no funcionamento do modelo gerencialista da administração pública. Isso porque, ao longo dos anos, o processo de avaliação se expandiu para o campo da gestão de forma intensiva.

Não muito longe disso, os mecanismos de avaliação foram fortemente influenciados por instituições internacionais de financiamento e de crédito alcançando um patamar de hegemonia em diversos países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil, que se apresentou entre outras situações, como estratégia de solução de problemas puramente administrativos, recorrendo a dados obtidos afim de melhor gerenciar suas demandas. Nesse sentido, entre avaliação e interesses institucionais, a dimensão econômica tem se sobressaído em relação a dimensão social de caráter

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



mais universal de modo que outras organizações sejam articuladoras de políticas e programas sociais nesse campo de atuação.

No caso do Brasil, após a reforma gerencial, o que se viu foi basicamente um país privatizado, com queda acentuada do investimento financeiro em políticas e programas sociais, sob o discurso de tornar os indivíduos cada vez mais independente e competitivo no mercado. Nesse sentido, o Estado acaba por transferir parte de suas funções ao setor privado, de modo a subsidiar as relações de parcerias entre público e privado. Nesse contexto, a política econômica passa a determinar os caminhos das políticas sociais, que se voltam aos interesses de mercado.

No que diz respeito à avaliação de políticas e programas sociais no Brasil, no contexto reformista, opera-se a partir de objetivos puramente quantitativos, funcionalistas e técnicos, voltados para medir a relação entre metas traçadas e metas alcançadas. A avaliação tornou-se uma ferramenta de gestão que abstrai elementos essenciais da vida social como fenômenos políticos e culturais, e concentra-se na busca em manter a efetividade adequada dos gastos do setor público.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, M. J. ANDER-EGG E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998.

COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ, Vozes, 1993.

COHN, Amélia. **Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Desafios para a pesquisa em política social. **Ser social**, [S. l.], n. 9, p. 53–76, 2009. Disponível em:

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12885](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12885). Acesso em: 23 fev. 2023.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

GOMES, M. F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. Silva. (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

SILVA, José de Ribamar. BARROS, Vadira. Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Portal periódico – Universidade Federal do Maranhão**. São Luís, 2015, p. 01-14. Disponível em: [oai:ojs.pkp.sfu.ca:article/3764](http://oai:ojs.pkp.sfu.ca:article/3764). Acesso em: 23 jan 2023.

SILVA, Maria Ozanira Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira Silva (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SILVA, Maria Ozanira Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira Silva (Org.) **Avaliação programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 47-93.

SILVA, Maria Ozanira Silva. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras, 2008.

PROMOÇÃO



APOIO

