

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIA JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

ANDRESSA NUNES AMORIM

**A RELAÇÃO ENTRE AS TEORIAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E AS
ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA
ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL**

Vitória

2024

ANDRESSA NUNES AMORIM

**A RELAÇÃO ENTRE AS TEORIAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E AS
ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA
ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Targina Rodrigues Ferraz.

VITÓRIA

2024

A524r Amorim, Andressa Nunes, 1977-
A relação entre as teorias de proteção social e as abordagens
de avaliação de políticas sociais : uma análise das orientações do
Banco Mundial / Andressa Nunes Amorim. - 2024.
223 f. : il.

Orientadora: Ana Targina Rodrigues Ferraz.
Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Avaliação de políticas sociais.. 2. Abordagem avaliativa. 3.
Proteção Social.. 4. Neoliberalismo. 5. Banco Mundial. 6.
Pobreza. I. Ferraz, Ana Targina Rodrigues. II. Universidade
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas. III. Título.

CDU: 32

**A relação entre as teorias de Proteção Social e as abordagens de avaliação
de políticas sociais: uma análise das orientações do Banco Mundial**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Targina Rodrigues Ferraz.

Aprovada em ____/____/____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ana Targina Rodrigues Ferraz - Orientadora
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dr^a. Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Jeane Andrea Ferraz Silva
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dr^a. Salyanna de Souza Silva
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dr^a. Vera Maria Ribeiro Nogueira
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico esta tese a minha ancestralidade que sedenta do conhecimento teve o acesso à educação negado por gerações. Eu não poderia ter chegado até aqui sem a contribuição de vocês.

AGRADECIMENTOS

Os anos que se passaram para a conclusão desta tese não foram fáceis, vivemos uma pandemia que afetou a todos de diferentes formas e intensidades, num momento que em condições de normalidade já seriam intensos pela natureza do processo de doutoramento. Essa travessia não teria sido possível sem o importante apoio e contribuição de pessoas e instituições, a todas elas meu profundo agradecimento.

Ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo e aos seus professores pela fundamental contribuição para minha formação intelectual e acadêmica, pela dedicação ao trabalho docente, pelas discussões valiosas e pela convivência enriquecedora. À Adriana Pratti pelo apoio acadêmico

Agradeço especialmente a Professora Ana Targina Rodrigues Ferraz pelos ensinamentos, dedicação, orientação cuidadosa e pela compreensão com meus problemas de saúde durante o período de orientação. Agradeço pelo apoio constante, pela compreensão e acolhimento diante das minhas dificuldades.

À FAPES – Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – pela contribuição no financiamento por meio da bolsa de doutorado, sem esta política pública e estatal de incentivo à pesquisa esta formação não me seria possível.

Às professoras Dr^a. Berenice Rojas Couto, Dr^a. Jeane Andrea Ferraz Silva e Dr^a. Vera Maria Ribeiro Nogueira que contribuíram imensamente na minha banca de qualificação com direcionamentos e orientações que foram fundamentais para o desenho dessa tese. À elas e à professora Dr^a. Salyanna de Souza Silva por aceitarem participar da minha banca de doutorado e por suas leituras atentas, pela arguição e pelas sugestões preciosas na banca de defesa da tese.

Às professoras Aline Faé Stocco e Andréa Monteiro Dalton por aceitarem participar como suplentes da banca.

Agradeço ainda a professora Dr^a. Vera Maria Ribeiro Nogueira pela oferta da disciplina Avaliação de políticas sociais: perspectivas teóricas e desenhos metodológicos ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES, cuja contribuição foi fundamental para o avanço no estudo desenvolvido nesta tese.

Aos meus pais, Hylson e Dilma, pelos esforços que realizam para que eu e meus irmãos, Leonardo e Adriana, pudéssemos ter as oportunidades de educação formal que eles não tiveram. E a minha tia Josélia que sempre me apoiou em meus estudos. Sou a primeira pessoa da família de meu pai a cursar o ensino superior e a primeira da família da minha mãe a realizá-lo numa universidade Federal. Descendo de muitas pessoas que não tiveram acesso à educação ou que quando tiveram encerraram esse processo muito precocemente, carregando consigo o pesar por não terem podido seguir em frente. A todas essas pessoas meu agradecimento por continuarem a acreditar no poder da educação e por estimularem e apoiarem os seus a seguirem em frente.

Agradeço aos amigos do doutorado que formaram junto comigo o que chamamos de “Grupo de Estudos Análise de Conjuntura” para que juntos pudéssemos enfrentar os desafios do processo de doutoramento, aliviando o estresse e encontrando apoio para a nossa jornada. Às amigas Talita, Leila, Debora e ao amigo Rafael, meu agradecimento e meu carinho.

À Talita por sua preocupação constante comigo e com minha saúde mesmo diante dos seus próprios desafios. Muito obrigada.

Aos meus colegas de turma Bruno, Talita, Verônia e Renata pelas trocas em sala de aula.

A todos que torceram por mim, me apoiaram, incentivaram, me acalmaram e ficaram comigo ainda que a distância durante esse processo: Adriana, Leonardo, Roger, Débora, Sazito, Alisson, Patricia Noleto, Edna, Salette, Patrícia Alves, Eduardo, Zuleika, Janete, Josélia, Nara e todas as pessoas que eu possa eventualmente não ter mencionado.

RESUMO

O objetivo desta tese consiste em apreender os pressupostos teóricos e metodológicos das principais abordagens sobre avaliação de políticas sociais e sua relação com padrões de proteção social, a partir das orientações do Banco Mundial para avaliação de políticas sociais de combate à pobreza. Nesse sentido, questiona-se a natureza teórica e metodológica das orientações do Banco Mundial para a avaliação de políticas sociais para os países em desenvolvimento uma vez que, parte-se do pressuposto de que o processo avaliativo está intrinsicamente imbricado com as escolhas políticas, teóricas e metodológicas definidoras da política social pública e representa um elemento substantivo na definição de política social que orienta as ações dos agentes públicos. Dessa forma, caracteriza-se a política como o processo de tomada de decisões e governança em uma sociedade, que envolve a distribuição de poder e recursos, bem como a resolução de conflitos e a formulação de políticas públicas. Nesse sentido a política pode ser compreendida a partir de três dimensões: a organização do Estado, a constituição de um regime por meio do Estado com suas organizações e instituições em suas dimensões jurídicas e administrativas (*polity*), o campo de disputa onde se manifestam as divergências, os discursos, as ideias e a disputa de interesses (*politics*) e a ação ou omissão estatal materializada na política pública (*policy*). Dimensões estas que são interrelacionadas e possuem relação de causa e efeito. Assim, busca-se perpassar as diversas compreensões sobre avaliação de políticas públicas sociais partindo da premissa de que as avaliações de políticas são ações julgadoras o que impede que este processo possa ser meramente instrumental, técnico ou neutro. Ele é permeado por diferentes interesses, diferentes visões de mundo, diferentes compreensões da realidade social e de interpretações sobre ela. Nesse sentido, ressalta-se que a obtenção de consenso na disputa do Estado, ou do fundo público, se dá por meio do Estado na formulação de políticas públicas, isto é, na influência dos subalternos na formulação de políticas num contexto de concessão pelas classes dominantes às classes dominadas para manutenção da sua hegemonia. Assim, nesse contexto de disputa de interesses, buscou-se analisar as concepções, a trajetória e as abordagens de avaliação de políticas sociais num contexto de crescimento do campo da avaliação de políticas. Considerando que a avaliação é um campo em disputa, buscou-se compreender a singularidade das abordagens de avaliação de políticas sociais frente ao momento histórico no qual as políticas públicas, e especialmente as políticas sociais, passam por um processo de contrarreforma associado ao avanço do neoliberalismo tendo como consequência a redução dos padrões de proteção social em todo o mundo. Esse processo se desenvolveu no pós-crise capitalista dos anos 1970 sob a influência das agências multilaterais, principalmente do Banco Mundial, cujo papel privilegiado de agente financeiro internacional lhe conferiu a possibilidade de atuar como financiador com atuação política e ideológica orientada e de influenciador dos desenhos das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, no cumprimento da tarefa autoatribuída de mitigação da pobreza extrema no planeta.

Palavras-chave: Avaliação de políticas sociais. Abordagem avaliativa. Proteção Social. Neoliberalismo. Banco Mundial. Pobreza.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to understand the theoretical and methodological assumptions of the main approaches to evaluating social policies and their relationship with social protection standards, based on the World Bank guidelines for evaluating social policies to combat poverty. In this sense, the theoretical and methodological nature of the World Bank's guidelines for the evaluation of social policies for developing countries is questioned, since it is based on the assumption that the evaluation process is intrinsically intertwined with political, theoretical and methodologies defining public social policy and represents a substantive element in the definition of social policy that guides the actions of public agents. In this way, politics is characterized as the process of decision-making and governance in a society, which involves the distribution of power and resources, as well as conflict resolution and the formulation of public policies. In this sense, politics can be understood from three dimensions: the organization of the State, the constitution of a regime through the State with its organizations and institutions in their legal and administrative dimensions (polity), the field of dispute where the divergences, speeches, ideas and the dispute of interests (politics) and state action or omission materialized in public policy (policy). These dimensions are interrelated and have a cause and effect relationship. Thus, we seek to permeate the different understandings about the evaluation of public social policies based on the premise that policy evaluations are judgmental actions, which prevents this process from being merely instrumental, technical or neutral. It is permeated by different interests, different worldviews, different understandings of social reality and interpretations of it. In this sense, it is noteworthy that obtaining consensus in the dispute over the State, or the public fund, occurs through the State in the formulation of public policies, that is, through the influence of subordinates in the formulation of policies in a context of concession by the classes dominant classes to the dominated classes to maintain their hegemony. Thus, in this context of competing interests, we sought to analyze the concepts, trajectory and approaches to evaluating social policies in a context of growth in the field of policy evaluation. Considering that evaluation is a field in dispute, we sought to understand the uniqueness of approaches to evaluating social policies in light of the historical moment in which public policies, and especially social policies, go through a process of counter-reformation associated with the advance of neoliberalism resulting in the reduction of social protection standards around the world. This process developed in the post-capitalist crisis of the 1970s under the influence of multilateral agencies, mainly the World Bank, whose privileged role as an international financial agent gave it the possibility of acting as a financier with political and ideologically oriented actions and as an influencer of designs. of public policies, especially social policies, in fulfilling the self-assigned task of mitigating extreme poverty on the planet.

Keywords: Evaluation of social policies. Evaluative approach. Social Protection. Neoliberalism. World Bank. Poverty.

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es comprender los supuestos teóricos y metodológicos de los principales enfoques de evaluación de políticas sociales y su relación con los estándares de protección social, con base en los lineamientos del Banco Mundial para la evaluación de políticas sociales de combate a la pobreza. En este sentido, se cuestiona el carácter teórico y metodológico de los lineamientos del Banco Mundial para la evaluación de políticas sociales para los países en desarrollo, ya que parte del supuesto de que el proceso de evaluación está intrínsecamente entrelazado con las metodologías políticas, teóricas y metodológicas que definen la política pública social. y representa un elemento sustantivo en la definición de la política social que guía el accionar de los agentes públicos. De esta manera, la política se caracteriza como el proceso de toma de decisiones y gobernanza en una sociedad, que involucra la distribución del poder y los recursos, así como la resolución de conflictos y la formulación de políticas públicas. En este sentido, la política puede entenderse desde tres dimensiones: la organización del Estado, la constitución de un régimen a través del Estado con sus organizaciones e instituciones en sus dimensiones jurídica y administrativa (polity), el campo de disputa donde se desarrollan las divergencias, los discursos, las ideas y la disputa de intereses (política) y la acción u omisión estatal materializada en política pública (política). Estas dimensiones están interrelacionadas y tienen una relación de causa y efecto. Así, buscamos permear los diferentes entendimientos sobre la evaluación de políticas públicas sociales partiendo de la premisa de que las evaluaciones de políticas son acciones juzgadoras, lo que impide que este proceso sea meramente instrumental, técnico o neutral. Está impregnado de diferentes intereses, diferentes visiones del mundo, diferentes comprensiones de la realidad social e interpretaciones de la misma. En este sentido, llama la atención que la obtención de consenso en la disputa por el Estado, o el fondo público, se da a través del Estado en la formulación de políticas públicas, es decir, a través de la influencia de los subordinados en la formulación de políticas en un contexto de Concesión por parte de las clases dominantes a las clases dominadas para mantener su hegemonía. Así, en este contexto de intereses contrapuestos, buscamos analizar los conceptos, la trayectoria y los enfoques para evaluar las políticas sociales en un contexto de crecimiento en el campo de la evaluación de políticas. Considerando que la evaluación es un campo en disputa, buscamos comprender la singularidad de los enfoques para evaluar las políticas sociales a la luz del momento histórico en que las políticas públicas, y especialmente las políticas sociales, atraviesan un proceso de contrarreforma asociado al avance de la neoliberalismo que ha resultado en la reducción de los estándares de protección social en todo el mundo. Este proceso se desarrolló en la crisis poscapitalista de los años 1970 bajo la influencia de agencias multilaterales, principalmente el Banco Mundial, cuyo papel privilegiado como agente financiero internacional le dio la posibilidad de actuar como financista con acciones de orientación política e ideológica y como Influencer de los diseños de las políticas públicas, especialmente de las sociales, en el cumplimiento de la tarea autoasignada de mitigar la pobreza extrema en el planeta.

Palabras clave: Evaluación de políticas sociales. Enfoque evaluativo. Protección social. Neoliberalismo. Banco Mundial. Pobreza.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Abordagens influenciadoras do estudo e da prática da Proteção Social no capitalismo	62
Figura 2 –	Matrizes teóricas e ideológicas de Proteção Social propostas por Pereira (2016)	62
Figura 3 –	Origens da Social Democracia moderna e do Socialismo democrático	83
Figura 4 –	Valores e práticas do cristianismo, da sociedade Fabiana e do Owenismo que influenciaram o Socialismo Democrático	84
Figura 5 –	Ciclo das Políticas Públicas	105
Figura 6 –	Avaliação de processos e eficácia e eficiência	170
Figura 7 –	Avaliação de impactos e efetividade	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Abordagens utilizadas na tese segundo os autores	119
Quadro 2 – Abordagens de avaliação de políticas públicas utilizados na tese a perspectiva epistemológica	119
Quadro 3 – Composição do Grupo Banco Mundial	139
Quadro 4 – Relação de Causa e Efeito: Ajuste Estrutural e Efeito Social	148
Quadro 5 – Compreensão de empoderamento para o Banco Mundial	157
Quadro 6 – Relatórios do Banco Mundial por tema – 1990 a 2023	164
Quadro 7 – Áreas de interesse do Banco Mundial para erradicação da pobreza extrema	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Indicadores de desempenho econômico pré e pós ajuste estrutural	135
Tabela 2 –	Volume de empréstimos do Banco Mundial entre 1961-82. Milhões de dólares.....	142
Tabela 3 –	Empréstimos do Banco Mundial por setor - 1961-82 (%)	143
Tabela 4 –	Empréstimos do Banco Mundial para países de renda média e baixa durante a gestão McNamara por setor - 1969-82.....	146
Tabela 5 –	Renda e desigualdade, Brasil - 1981/95	149
Tabela 6 –	PIB, inflação e taxa de desemprego	149
Tabela 7 –	Empréstimos do Banco Mundial autorizados para o Brasil conforme sua finalidade principal, em milhares de dólares – 1990 a 2000	166

LISTA DE SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
ASA	Serviços de Consultoria e Análise
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	O Banco Mundial ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefícios de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFI	Corporação Financeira Internacional
CGIAR	Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FIES	Fundo De Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBTQIA	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais e demais orientações sexuais e identidades de gênero
LIP	Linha de Pobreza Internacional
LPS	Linha de Pobreza Social

MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

RFS Regime Fiscal Sustentável

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. A CONSTRUÇÃO DE SISTEMAS DE PROTEÇÕES SOCIAL NO SEGUNDO PÓS GUERRA: ESTADO SOCIAL E POLITICAS SOCIAIS.....	39
2.1. POLÍTICA: ASPECTOS CONCEITUAIS	40
2.1.1 <i>Dimensões do termo política</i>	46
2.2. POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL	48
2.3 O EMARANHADO CONCEITUAL DO BEM-ESTAR.....	54
2.4 MATRIZES TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO	59
2.4.1. <i>Contexto histórico da Proteção Social</i>	60
2.4.2 <i>Matriz Residual</i>	67
2.4.2.1. Funcionalismo	68
2.4.2.2. Teoria da Convergência.....	70
2.4.2.3. Ideologia da Nova Direita.....	72
2.4.3 <i>Matriz Social-Democrata</i>	73
2.4.3.1. Teoria da Cidadania.....	74
2.4.3.2. Ideologia da Via Média	76
2.4.3.3. Administração Social.....	80
2.4.4 <i>Matriz Socialista</i>	84
2.4.4.1. Ideologia do Socialismo Democrático.....	85
2.4.4.2. Teoria e Ideologia Marxista.....	90
2.5 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL RESIDUAL NO BRASIL	94
3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: CONCEPÇÕES, TRAJETÓRIA E ABORDAGENS.....	105
3.1 CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS	105
3.2 A TRAJETÓRIA DOS PROCESSOS AVALIATIVOS	110
3.3 ABORDAGENS METODOLÓGICAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS ...	117
3.3.1 <i>Positivistas, clássicos ou quantitativos</i>	122
3.3.2 <i>Pós-positivistas</i>	126
4. O BANCO MUNDIAL E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	133

4.1 A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL.....	142
4.2 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	164
4.3 A RELAÇÃO ENTRE ABORDAGENS AVALIATIVAS E OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL: A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL	176

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Vem ganhando cada vez mais espaço e relevância nos meios acadêmicos e sobretudo na administração pública, as discussões sobre avaliação de políticas públicas, mas especialmente, sobre a avaliação de políticas sociais. A ampliação do debate sobre as experiências e a produção acadêmica sobre a avaliação de políticas sociais vem sendo justificada pela necessidade de produção de crítica às políticas executadas pelos governos por um lado, e amparada no desejo de maior eficiência do gasto público num contexto de restrição orçamentária, por outro lado. A premissa da restrição orçamentária resultante da “crise fiscal” do Estado foi, e ainda é, largamente apresentada como a razão pela qual os Estados se viram obrigados a utilizar melhor seus recursos na implementação de suas políticas, especialmente as políticas sociais.

O maior acirramento na disputa pelo fundo público, entretanto, é entendido neste trabalho como resultante da crise dos lucros na economia de forma que uma fatia maior do financiamento estatal passou a ser disputada com mais afinco pelos capitalistas. As políticas públicas sociais nesse contexto passam a ser em grande medida questionadas assim como também passa a ser questionada a capacidade do Estado de intervir e alterar positivamente a realidade social.

A defesa da utilização da avaliação de políticas públicas sociais como forma de melhorar o gerenciamento do gasto público se amplia a partir da crise econômica dos anos 1970. Tratava-se de prover os Estados de instrumentos capazes de melhorar a eficiência do gasto público, da gestão das suas políticas e por conseguinte melhorar o controle social, na medida que se obrigaria os Estados a utilizarem as mais modernas técnicas de gestão do setor privado, estabelecer metas e métricas que pudessem mensurar o desempenho de suas políticas e provar sua eficiência ou não. Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas, entre as quais as políticas públicas sociais estão inseridas, ganha centralidade no mundo com a adoção de critérios de avaliação pelas agências multilaterais de financiamento¹, como é o caso do Banco Mundial, tema que será abordado mais detidamente nesta tese.

¹ As agências ou instituições multilaterais de financiamento são intermediários financeiros internacionais, de propriedade compartilhada entre Estados soberanos, que captam recursos no mercado de capitais privados e de fontes oficiais para financiar projetos públicos e privados de países mutuários com objetivo de promover retorno social e econômico com vistas a promoção de desenvolvimento econômico mais equitativo por meio do acesso mais equânime ao crédito internacional. Cada instituição pode ter diretrizes específicas cujos focos orientam a direção do financiamento como, por exemplo, para assistência social ou para a estabilização monetária. Destaca-se ainda os objetivos estratégicos destas agências/instituições são orientados por um arcabouço político, teórico e ideológico que conduzem suas ações e seu financiamento (COSTA; GONZÁLEZ; ALMEIDA, 2014; SIQUEIRA, 2012; STEPHANOU, 2005).

Nesta introdução, para compreensão da lógica na qual os processos brevemente mencionados até aqui estão inseridos, faremos um percurso teórico e histórico que passará pela compreensão de política social, sua inserção no contexto econômico mundial a partir do pós Segunda Guerra Mundial e da avaliação de políticas públicas e políticas públicas sociais, ponto em que nos deteremos mais longamente neste trabalho, até o surgimento da avaliação de políticas sociais como componente estratégico na agenda das agências multilaterais de financiamento. Esse percurso contém, de acordo com a nossa perspectiva, um fio condutor que nos leva até as abordagens de avaliação cujos conteúdos teóricos e metodológicos estão presentes nas orientações do Banco Mundial para os países em desenvolvimento como elemento de aperfeiçoamento da gestão pública em geral, e no que se refere às políticas públicas sociais, em especial, como estratégia de redução da pobreza.

Iniciaremos, então, o percurso proposto nesta tese, para fins de introdução, pela concepção de política social. Muitas são as concepções de Política Social presentes no debate acadêmico e político, concepções essas que pressupõem diferentes visões de mundo, perspectivas teórico-metodológicas e políticas. A perspectiva adotada no âmbito desta tese considera a Política Social sob três dimensões indissociáveis: histórica, econômica e política. Essa perspectiva decorre da compreensão de que tais dimensões são estreitamente inter-relacionadas de forma que a exclusão ou a análise isolada de quaisquer delas resulta num olhar limitado sobre a realidade.

Desta forma, a Política Social é compreendida como uma resposta às manifestações da questão social², estas por sua vez são resultado da exploração econômica, da contradição capital-

² Iamamoto (2001) destaca que a expressão questão social foi cunhada por volta de 1830 e argumenta que ela, a questão social, está situada numa arena de disputa de diferentes projetos societários e, dessa forma, é vista sob diferentes ângulos. No primeiro deles, a questão social se traduz numa disfunção ou ameaça à ordem e coesão social. Em outra perspectiva, a questão social é compreendida como parte das contradições intrínsecas às relações sociais capitalistas expressando de forma ampliada as desigualdades sociais, ou seja, sua análise é indissociável do processo de acumulação capitalista e das consequências que este produz sobre a classe trabalhadora. Já Netto (2001), destaca que a expressão questão social não é um consenso, havendo em torno dela compreensões e atribuições diferentes. O autor pontua ainda que se trata de uma expressão recente, datada do final do século XIX, e que surgiu para explicar o fenômeno do pauperismo, um fenômeno novo e sem precedentes. Tratava-se de um padrão de desigualdade diferente do observado até então, pois se caracterizava por uma pobreza profunda, generalizada, que crescia em razão da capacidade de produção de riqueza e não o contrário como se viu no passado, e ainda, num contexto social permeado de polarização. Todavia, o que tornou o pauperismo uma “questão social” não foi sua simples existência, mas o inconformismo dos pauperizados com sua condição. Dessa forma, para o autor, a questão social é parte constitutiva do desenvolvimento capitalista e determinada pela relação capital trabalho. Assim, portanto, sua perspectiva teórico-analítica se assenta na compreensão de que a questão social não se traduz em problemas próprios das sociedades humanas, mas são antes resultantes exclusivos de uma sociedade constituída sob a ordem do capital. Pereira (2001, p. 60.), por sua vez, compreende a questão social como uma relação entre estruturas e sujeitos, não como sinônimo da contradição entre capital e trabalho e forças produtivas versus relações de produção, que geram desigualdades, mas sim pelo embate político resultante das contradições engendradas pelo sistema. Para a autora, a questão social é particular e histórica um “estágio mais avançado, conflituoso e

trabalho determinada pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, consequência da estrutura do sistema social num determinado período histórico. As Políticas Sociais se traduzem, assim, em “conquistas civilizatórias” que permitiram alterar, mas não eliminar, e é importante ressaltar este ponto, o padrão de desigualdade existente (BOSCHETTI, 2016, p.25; MONTAÑO, 2012;).

A Política Social possui, portanto, um papel importante e controverso na sociedade capitalista. Ela se situa num campo complexo e contraditório, que acomoda ambigualmente, as relações entre o Estado e a sociedade, atendendo aos interesses do capital e as necessidades da classe trabalhadora. Está, dessa forma, inserida num processo de permanente conflito de interesses entre a classe dominante, que busca a reprodução do capital, e que, portanto, produz desigualdade, e a classe trabalhadora, que busca meios de subsistência social e material (ALVES, 2011). Nesse sentido, a Política Social cumpre um papel na reprodução do modo de produção capitalista, surgindo e florescendo como um todo complexo permeado de relações antagônicas (PAIVA, 2016).

(...) as políticas sociais assumem o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida a que se encontram submetidas as classes subalternas. Não podemos esquecer, no entanto, que é pela incorporação de demandas históricas, sobretudo dos mais pauperizados, que o Estado passa a produzir direta ou indiretamente serviços fundamentais necessários à sua manutenção e ao atendimento de alguns de seus direitos sociais. Assim, se as políticas sociais, do ângulo dos interesses do Estado, assumem características funcionais ao controle social e à própria reprodução das condições de dominação, também apresentam um caráter contraditório que precisa ser considerado e que diz respeito à intensidade das lutas políticas dos subalternos pela ampliação de programas e políticas de corte social (YAZBEK, 2015, p.52-53).

No século XX, o grande executor das políticas sociais foi o Estado. Foi por meio do Estado, em um processo de conciliação de classes, de pactos entre o capital e o trabalho para assegurar as condições necessárias à reprodução ampliada do capital, que se deu um processo de regulação econômica e social para assegurar também a reprodução da força de trabalho. Tal processo se deu por meio da constituição de sistemas de proteção social compostos por políticas sociais de diversas áreas como trabalho, educação, saúde, assistência social, saúde entre outras (BOSCHETTI, 2016).

consciente do movimento de reação das classes subalternas à dominação social capitalista, e o que mais claramente exige definições políticas dos atores em presença.”

Este Estado executor de políticas públicas que busca a redução das desigualdades não se despe de suas características essencialmente capitalistas. Assim, ainda que por meio da oferta de políticas sociais tenha havido melhoria nas condições de vida da população, e por conseguinte, certa distribuição do fundo público, tais iniciativas foram também funcionais ao capital, como anteriormente mencionado (BOSCHETTI, 2016).

No período pós Segunda Guerra Mundial, intensificaram-se diversas iniciativas de proteção social associadas à ideia de bem-estar social ou de um Estado Social que se desenvolveu por meio de diferentes concepções nos países de capitalismo central, sobretudo na Europa Ocidental³ (BOSCHETTI, 2016; SIMÕES, 2019).

Não constitui novidade e nem polêmica que, no âmbito dos países capitalistas, os sistemas de proteção social se originaram na Europa ocidental no contexto da Revolução Industrial e se ampliaram após a Segunda Guerra Mundial, constituindo-se em conquistas civilizatórias que não foram capazes de emancipar a humanidade do sistema capitalista, mas instituíram sistemas de direitos e deveres que alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais ao longo do século XX. Esta é uma tendência geral das sociedades capitalistas, pois as políticas sociais, sobretudo a partir do momento que se instituíram como parte do sistema de proteção social, assumiram um papel fundamental na garantia das condições gerais de produção por meio da socialização dos custos da produção (Gough, 1982; Mandel, 1982 e 1990; Wood, 2006)

Se essa é uma característica central das políticas sociais no capitalismo, a sua origem, processo de desenvolvimento, configuração e abrangência são diversos porque se erigem na histórica relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o papel do Estado e das classes sociais em cada país. Essas condições nacionais atribuem aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem, sem, contudo, suprimir sua morfologia estruturalmente capitalista (BOSCHETTI, p. 755-756, 2012).

A expansão de políticas sociais estatais, a teorização e conformação de sistemas de proteção social e sobretudo o aumento de recursos financeiros empregados em tais iniciativas suscitou grande interesse de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento sobre os efeitos produzidos por tais políticas. Parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação foram desenvolvidos, nesse período, na academia norte-americana “epicentro de tais estudos”⁴ (COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005, p.101).

³ Embora no resto do mundo, e em especial na América Latina, tais iniciativas tenham sido mais residuais, há certo consenso em considerar este período, o do pós Segunda Guerra Mundial, como um marco para o desenvolvimento de políticas sociais e sistemas de proteção social. No caso latino-americano, as iniciativas foram construídas de forma mais lenta, residual e focalizada. Somente nos anos 1980, no caso do Brasil em particular, ocorre uma expansão de direitos sociais em paralelo ao processo de redemocratização do país.

⁴ Em seguida, observa-se a expansão dos estudos de avaliação por outros centros de pesquisa na Europa, mais tarde na América Latina e no Brasil.

É a partir de então que surgem as primeiras iniciativas de avaliação de políticas públicas e, talvez, especialmente, das políticas sociais, que vieram a multiplicar-se a partir da década de 1960 com as crescentes contestações das políticas de bem-estar, que deveriam comprovar sua capacidade de reduzir a desigualdade e a pobreza (COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005).

Nesse sentido, foram desencadeadas a partir da década de 1960 diversas iniciativas de avaliação de políticas públicas e de políticas sociais que resultaram em diferentes “eras”⁵ de avaliação, caracterizadas por determinados padrões e abordagens de avaliação que privilegiavam diversos aspectos da pesquisa avaliativa, ampliando significativamente este campo de conhecimento.

Esse avanço está associado ao questionamento do Estado indutor keynesiano⁶ que explica a expansão das políticas sociais mencionada neste trabalho. Seu fortalecimento, sobretudo no período pós Segunda Guerra Mundial, perde forças a partir da década de 1970, ao fim dos chamados 30 anos gloriosos⁷ do capitalismo mundial e passa a haver um questionamento quanto à eficácia e à eficiência das intervenções estatais com o objetivo de redução das desigualdades e da pobreza. Tais questionamentos consideravam que o gasto estatal em políticas sociais deveria ser interrompido, pois as políticas de “bem-estar” haviam gerado uma crise do Estado que só poderia ser superada por meio da adoção do neoliberalismo e do Estado Mínimo.

Voltando à crise do capitalismo da década de 1970, os neoliberais atribuíram suas causas aos excessos de intervencionismo estatal. Para seus defensores, o Estado foi responsável por criar obstáculos ao crescimento dos mercados e pelas altas taxas de inflação. Os elevados gastos públicos e o forte endividamento estatal estavam na raiz dos problemas do capitalismo, segundo os apologistas do mercado. A saída, portanto, seria remover os entraves que conduziam o capitalismo a uma crise aguda e devolver

⁵ As eras ou fases da avaliação de políticas públicas bem como a própria avaliação serão tratadas na seção 3.

⁶ Keynesianismo se refere a uma série de políticas inspiradas na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda elaborada por John Maynard Keynes em 1936. Em linhas gerais, a teoria Keynesiana propõe a intervenção do Estado em momentos específicos e necessários a fim de evitar a retração econômica e buscar assim o pleno emprego, essa ação estatal é que caracteriza o Estado como Estado indutor. A teoria econômica de Keynes é basicamente uma teoria monetária da produção capitalista, que incorpora a ação estatal como mecanismo de estabilização de uma economia essencialmente instável, tendente ao desemprego e a crises cíclicas. Sua teoria põe fim a visão de que os mercados se auto equilibram e que a ausência de intervenções conduz a economia harmonicamente ao pleno emprego. Além do controle monetário, Keynes enfatizava a necessidade da socialização do investimento uma vez que o Estado deve assumir a responsabilidade direta dos investimentos e a redistribuição da renda. (CORAZZA, 1983, 1986; CUNHA, 2007; GUERRERO; GUERRERO, 2000; KEYNES, 1983; SILVA, 1995).

⁷ Período marcado por expressiva prosperidade e estabilidade econômicas experimentadas pelos países capitalistas centrais desde o Acordo de Bretton Woods (1944), que estabeleceu um novo marco regulatório dos sistemas monetário e financeiro internacional, até o seu rompimento na década de 1970. Vale ressaltar que este período de excepcional prosperidade econômica além de limitado geograficamente ao centro do capitalismo mundial correspondeu também ao período de “violência através da economia, da guerra e da subversão golpista (...)” expressos pelo colonialismo, das guerras de independência e da guerra fria e pelos conflitos que provocaram as guerras da Coreia e Vietnã (ALVES, 2004; DUMÉNIL; LÉVY, 2004; GOMES, 2012; MARICHAL, 2016).

aos mercados a responsabilidade pela dinâmica da sociedade capitalista (GOMES, 2007, p.49).

Em outras palavras, estava demonstrado, pelo menos para os analistas neoliberais, que o Estado não era capaz de prover políticas públicas sociais a fim de reduzir os padrões de desigualdade na sociedade. Ainda pior, na tentativa de reduzir as desigualdades, estas aumentaram na medida em que criaram uma crise econômica cujos efeitos sobre os mais pobres são sempre mais intensos.

Mesmo diante da impossibilidade de superação da desigualdade na sociedade capitalista, intervenções capazes de mitigar tais desigualdades passaram a ser consideradas caras demais, impossíveis de serem mantidas sob o risco de uma crise de grandes proporções capaz de quebrar o Estado. O discurso, portanto, é de que é, sim, aceitável uma sociedade com padrões de desigualdade social crescentes como forma de proteção do Estado contra crises provocadas por gastos excessivos com políticas sociais, ou seja, como forma de proteger a função do Estado de assegurar as condições necessárias à reprodução do capital. Este pensamento sobre as políticas sociais, como ameaça aos interesses do capital, viu-se diante da necessidade de produzir informações qualificadas que demonstrassem a incapacidade do Estado em prover estas políticas, o que passou a ser instrumentalizado por meio dos processos de avaliação.

Assim, o questionamento sobre o papel do Estado e a capacidade das políticas públicas sociais cumprirem o papel para o qual foram formuladas, não se originava apenas de uma preocupação com a boa utilização dos recursos, mas com quem acessa tais recursos (trabalhadores e trabalhadores pobres), o que se acirra, principalmente, em momentos de crise. Em outras palavras, não se trata da proteção do Estado contra uma possível crise de amplas proporções capaz de desestruturá-lo, o que está em questão é a disputa pelo fundo público.

Uma vez que ocorre a redução dos lucros dos capitalistas, estes demandam ações estatais no sentido de recomposição de suas perdas. Nesse sentido, o argumento dos gastos excessivos do Estado avança exatamente sobre a proteção social, tanto no sentido estrito da redução do gasto quanto no sentido da eficiência do gasto ou na capacidade do Estado de prover mudanças sociais positivas. Ao passo que neste mesmo processo ocorrem também renúncias fiscais por parte do Estado em benefício dos capitalistas, o que representa uma distribuição de renda às avessas, ou seja, é a sociedade quem passa a financiar, por meio do Estado, o capital (BEHRING, 2009).

Esse processo é bem evidenciado, como destaca Behring (2003), por Francisco de Oliveira (1998) para quem o fundo público se configura em elemento fundamental para reprodução do capital e da força de trabalho. Tal processo resulta em uma “tensão desigual” pela participação no financiamento público que reflete na luta de classes existente na sociedade. Assim, de um lado, trabalhadores organizados demandam políticas públicas e, de outro, o capital demanda políticas de subsídios e participação no mercado financeiro.

A retomada da taxa de lucro possui relação direta com a diminuição dos custos do trabalho, através de altos níveis de extração de mais valia, que combinado com outras estratégias de recuperação da rentabilidade do capital promove a recomposição intensiva do exército industrial de reserva a fim de manter um ambiente de insegurança para os trabalhadores, com redução das políticas públicas sociais e impondo a diminuição dos custos de reprodução do trabalho (BEHRING, 2003).

Esse contexto foi o de uma crise de acumulação de capital cujo cenário foi marcado por desemprego, inflação, estagflação e crises fiscais. A queda tendencial da taxa de lucro⁸ do capitalismo foi o que resultou no processo de crise econômica que derivou na quebra do pacto capital-trabalho construído no pós Segunda Guerra Mundial na Europa e nos Estados Unidos. Em outras palavras, a redução dos lucros dos capitalistas foi o real impulsionador da contestação ao gasto público com políticas sociais. Isso se deu na medida em que a redução dos lucros resultou na busca pelas classes dominantes da restauração de suas rendas em detrimento da renda da classe trabalhadora. Isso pode ser observado a partir do gráfico 1 que demonstra a redução da concentração de renda entre o 1% da população com renda mais elevada a partir do período pós Segunda Guerra Mundial (DUMÉNYL; LÉVY, 2004; HARVEY, 2008; MATHIAS; SALAMA, 1983;).

⁸ A queda tendencial da taxa de lucro é uma lei geral da acumulação capitalista. Segundo Carcanholo e Amaral (2008, p.164 e 179) “O argumento inicial que embasa a formulação da lei geral da acumulação capitalista é o de que a procura por força de trabalho aumenta à medida que se amplia a acumulação, desde que seja mantida constante a composição do capital. (...) Esta tendência à queda da taxa de lucro foi brilhantemente percebida por Marx e tratada em toda a Parte Terceira do Livro III de O Capital, sob a denominação de Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro (LQTTL). Os fatores contrariantes a esta lei de tendência estão referidos no Capítulo XIV deste mesmo livro e dentre eles se enquadra a própria tendência à ampliação da superpopulação relativa, no sentido de que sua atuação provoca elevações momentâneas na taxa de lucro a depender da fase do ciclo em que se encontra a economia.”

Gráfico 1. Parte da renda disponível das famílias detida pelo 1% com renda mais elevada (%): EUA



Fonte: Duménil e Lévy, 2004, p. 18.

Não tardou para que o aprofundamento da crise e a deterioração da economia de forma geral, resultasse no fim do compromisso fordista keynesiano. Assim, com o fim do pacto capital-trabalho, a ofensiva sobre o trabalho se deu por meio da flexibilização de contratos e redução das políticas sociais, a partir de uma nova compreensão do papel do Estado. Observou-se uma nova realidade na qual prevalecia a primazia do sistema financeiro (capital financeiro) sobre o Estado e as famílias, que resultou num processo maior denominado neoliberalismo, conforme abordaremos a seguir (HARVEY, 2014).

Mas o que é o capital financeiro? Conforme destacam Nakatani e Marques (2020) o que é comumente chamado pelos meios de comunicação como capital financeiro, é, nos termos de Marx, o capital portador de juros, especificamente, sob a forma de capital fictício, este por sua vez sob as formas da dívida pública, do capital bancário, do capital acionário, dos derivativos e até das criptomoedas.

O capital fictício não possui nenhuma relação com a produção ou a comercialização de mercadorias, mas ele domina as relações econômicas e sociais em todo o mundo. Essa dominação do capital portador de juros no planeta se deu no contexto de crise que culminou nos anos 1970, como já tratado anteriormente. O cenário de desregulamentação e total liberdade de ação desse capital foi possível graças à atuação do Estado, cuja desregulamentação manteve-se contínua até o ápice da expansão do capital portador de juros no mundo, que ocorreu nos anos 1990 (NAKATANI; MARQUES, 2020).

Como salienta Herrera (2015, p.9) o capital fictício possui uma natureza complexa, cujo “princípio básico é a capitalização de renda derivada de um sobrevalor futuro”. Num processo no qual, conforme apontam Carcanholo e Nakatani (2015), o capital se metamorfoseia e cria riqueza fictícia sem base real ou produtiva equivalente ao montante transacionado, mas que se baseia ao mesmo tempo, num movimento dialético, numa parcela de capital real.

Este capital (o capital fictício) é definido como um capital que tem um valor monetário nominal e existência como papel, mas que, num dado momento do tempo, não tem lastro em termos de atividade produtiva real ou de ativos físicos. O capital fictício é convertido em capital real na medida em que são feitos investimentos que levem a um aumento apropriado em ativos úteis (por exemplo, instalações e equipamentos que possam ter emprego lucrativo) ou mercadorias úteis (bens ou serviços que possam ser vendidos com lucro) (HARVEY apud CARCANHOLO; NAKATANI, 2015, p. 49).

Entretanto, o capital fictício está muito mais desenvolvido na fase atual do capitalismo do que naquela exposta por Marx. Muito resumidamente, conforme destacam Nakatani e Gomes (2015), a formação do capital fictício se dá no processo de movimento pelo qual os excedentes dos capitalistas, seja do capital industrial ou comercial, por exemplo, são destinados ao sistema de crédito com a finalidade de reprodução do capital. No processo de centralização do capital que se gestou desde os anos 1980, criou-se um excedente de fontes de financiamento de capital na forma dinheiro que buscava valorização não na acumulação real, mas por meio do capital a juros em sua forma de capital fictício, “que tem como característica fundamental seu comportamento especulativo e como objetivo a produção de renda sem produção de riqueza material, o que a caracteriza como parasitária”. Nesse contexto é importante destacar como pontuam Carcanholo e Nakatani (2015), que o neoliberalismo é a ideologia do capital fictício em sua fase desenvolvida e parasitária (NAKATANI; GOMES, 2015, p. 255).

O historiador inglês Perry Anderson (1995) ao realizar um balanço do neoliberalismo nos chama a atenção para a diferença entre o termo ao qual se propõe a análise e o liberalismo clássico⁹. O autor aponta que seu surgimento é datado do período pós Segunda Guerra Mundial no centro dinâmico do capitalismo no mundo, na Europa e nos Estados Unidos, como resposta ao Estado interventor e as políticas de bem-estar ou ao Estado social. A reação forte, veemente e apaixonada se deu de forma teórica e política contra qualquer regulação do mercado pelo Estado. No aspecto teórico, a resposta original foi elaborada por Friedrich Hayek com a publicação de seu trabalho “*O Caminho da Servidão*”, em 1944, que comparava a social-

⁹ Para entender as diferenças entre neoliberalismo e liberalismo clássico ver Anderson (1995) e Paulani (1999).

democracia inglesa ao desastre do nazismo alemão, para Hayek tratava-se de uma servidão moderna.

Mesmo em um contexto adverso, uma vez que o centro do capitalismo mundial estava em franco crescimento, vivendo o que foi chamado de seus anos gloriosos, Hayek buscou encontrar seus pares ideológicos e para tanto convocou uma reunião na Suíça, na cidade de Mont Pèlerin, que passou a ter periodicidade bianual. Seu objetivo era combater o keynesianismo e o que o autor chamou de solidarismo reinante a fim de propor um outro tipo de capitalismo, um capitalismo mais duro, despido de regras.

Como pontua Paulani (2010, p.37), os pensadores que compunham a Sociedade de Mont Pèlerin ficaram “falando sozinhos como uma seita de extraterrestres que vivia pregando no deserto”, uma vez que o mundo parecia caminhar em direção oposta aos seus pressupostos.

Os argumentos apresentados pelos neoliberais era de que o novo igualitarismo (expressão que não expressa adequadamente o que as políticas de bem-estar promoveram no pós Segunda Guerra Mundial na Europa e nos Estados Unidos) promovido pelo Estado destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência e que a desigualdade era não somente algo positivo como imprescindível para a prosperidade de todos (ANDERSON, 1995).

Quando a crise capitalista se instalou nos anos 1970, o cenário enfim se mostrou favorável aos seus pressupostos. O mundo havia mudado. E com essa mudança as ideias neoliberais ganharam força e o remédio para curar a economia em crise era manter um Estado binário: forte para que fosse capaz de impedir qualquer obstáculo à acumulação (atuando para o enfraquecimento dos sindicatos e na liberdade de circulação financeira, por exemplo) e fraco para atender as necessidades de reprodução dos trabalhadores por meio das políticas sociais (ANDERSON, 1995).

O caminho para alcançar a desigualdade “salutar” à economia compreendia estabilidade monetária, disciplina orçamentária que significava, como significa ainda hoje, redução de gastos sociais, a volta de taxas elevadas de desemprego as quais eram consideradas “naturais”, reformas fiscais que poupassem os mais ricos com redução de impostos sobre a renda e o rendimento (ANDERSON, 1995).

A execução desse receituário foi possível graças a ascensão de governos de direita na Inglaterra (1979), Estados Unidos (1980), Alemanha (1982), Dinamarca (1983) e em seguida quase toda a Europa Ocidental com exceção da Suécia e da Áustria. Ao sul da Europa, alguns países elegeram governos de esquerda que tentaram implementar uma alternativa progressista a onda neoliberalizante, são os casos da França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia. Mas a despeito dos esforços empreendidos, o projeto fracassou e tais países se viram obrigados a ceder à adoção de políticas próximas a ortodoxia neoliberal (ANDERSON, 1995).

Fora da Europa, ainda nos anos 1980, o ideário neoliberal foi reproduzido na Nova Zelândia, Austrália, boa parte da América Latina, e dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em pouco tempo, políticas públicas de orientação neoliberal foram implementadas em governos de direita e os que se denominavam de esquerda, o que demonstrava a hegemonia do neoliberalismo como ideologia, como visão de mundo burguesa no contexto de uma nova crise capitalista. Mas o experimento inicial e que possibilitou a implantação do neoliberalismo no mundo desenvolvido aconteceu no Chile após o golpe militar de 1973 que instaurou a ditadura militar de Augusto Pinochet e sufocou qualquer possibilidade de contestação da nova ordem implementada (ANDERSON, 1995; HARVEY, 2008).

O avanço neoliberal teve um importante marco em 1989 quando foi realizada em Washington, capital dos Estados Unidos, uma reunião informal de caráter acadêmico denominada *"Latin American Adjustment: How Much Has Happened?"*, convocada pelo *Institute for International Economics* e que reuniu funcionários do governo estadunidense e organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD¹⁰) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de avaliar as reformas neoliberais implementadas na América Latina (BATISTA, 1994).

A avaliação concluiu sobre o sucesso das políticas implementadas na América Latina, razão pela qual essa reunião ficou conhecida posteriormente como Consenso de Washington (BATISTA, 1994).

Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu,

¹⁰ Sigla oriunda do nome do banco em inglês que é International Bank for Reconstruction and Development (BIRD).

naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto (BATISTA, 1994, p.6).

Parte da hegemonia neoliberal foi obtida em razão dos resultados alcançados ou do cumprimento de suas promessas como o controle inflacionário, aumento das taxas de lucro, redução de impostos dos mais ricos e dos salários dos trabalhadores e ampliação da desigualdade alcançada ao custo da fragilização do movimento sindical, do aumento do desemprego. Contudo, a recuperação do capitalismo aos patamares anteriores aos anos 1970 com altas taxas de crescimento não aconteceu, pelo contrário, as taxas de lucro dos anos 1980 foram inferiores aquelas verificadas nos anos 1970 (DUMÉNIL; LÉVY, 2005; HARVEY, 2008, MOURA, 2020).

Tais resultados foram obtidos em razão da primazia das finanças sobre o setor produtivo da economia que permitiu a restauração do poder político e econômico das elites mundiais e no convencimento de parcelas expressivas da sociedade das benesses do novo modelo para o conjunto da sociedade.

Isso ocorreu devido a expressiva desregulamentação financeira que estimulou muito mais a especulação financeira que a inversão produtiva. Isso explica porque a recuperação dos lucros não se traduziu em recuperação dos investimentos. O que indica seu fracasso econômico e seu sucesso social, na medida em que almejava a desigualdade.

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Defenderei a seguir a idéia de que o segundo desses objetivos na prática predominou. A neoliberalização não foi muito eficaz na revitalização da acumulação do capital global, mas teve notável sucesso na restauração ou, em alguns casos (a Rússia e a China, por exemplo) na criação do poder de uma elite econômica. O utopismo teórico de argumento neoliberal, em conclusão, funcionou primordialmente como um sistema de justificação e de legitimação do que quer que tenha sido necessário fazer para alcançar esse fim. Os dados sugerem além disso que, quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite, esses princípios são ou abandonados ou tão distorcidos que se tornam irreconhecíveis. Isso de modo algum nega o poder que têm as idéias de agir como força de mudança histórico-geográfica. Mas de fato indica uma tensão criativa entre o poder das idéias neoliberais e as práticas reais de neoliberalização que têm transformado nas três últimas décadas o funcionamento do capitalismo global (HARVEY, 2008, p.27-29).

Harvey (2008), em seu livro “O neoliberalismo: história e implicações”, destaca os aspectos teóricos do neoliberalismo no âmbito das práticas político-econômicas que postulam a primazia da propriedade privada, da livre iniciativa e do livre comércio. Esse arcabouço teórico defende

que suas premissas permitem a condução à melhoria nas condições de vida da sociedade melhorando assim os padrões de bem-estar social numa associação entre livre ação das forças de mercado e não intervenção do Estado.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2008, p.12).

Assim, a despeito do discurso dominante da redução das funções do Estado, o qual passa a ter um papel coadjuvante nas relações econômicas e sociais, o Estado na fase atual do capitalismo ganhou importância fundamental para uma atuação intervencionista. Tal intervenção, contudo, é diferente daquela comumente associada ao Estado keynesiano. A atuação do Estado no neoliberalismo ganha contornos não liberais na proteção da burguesia mundial e na garantia da reprodução do capital em escala global (HARVEY, 2008).

Nesse sentido, como pontua Harvey (2008), em tempos de supremacia neoliberal, o papel do Estado é facilmente definido no campo teórico, mas na prática suas ações se afastaram do que prega sua teoria. A intervenção que ocorre no âmbito do Estado, supostamente não interventor, tem a função de restauração do poder de classe das classes dirigentes na medida em que deve criar um ambiente favorável aos negócios e investimentos dessa classe e favorecer a integridade do sistema financeiro e suas instituições em detrimento das demandas da população.

É nesse contexto de transformação do papel do Estado pela supremacia neoliberal que seus pressupostos desembarcaram no Brasil. O Brasil foi o último país da América Latina a adotar o receituário neoliberal. A introdução da agenda neoliberal no país ocorreu no Governo de Fernando Collor de Melo (PRN¹¹) e, em linhas gerais, teve como marcos iniciais a abertura

¹¹ Atual Agir.

comercial e financeira e o fim da política de substituição de importações. A adoção do neoliberalismo na estrutura do Estado brasileiro por sua vez teve início no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e foi aprofundada ao longo do seu segundo mandato e dos Governos dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (FILGUEIRAS, 2006). Acrescenta-se ainda os governos de Dilma Rousseff (PT), Michel Temer (PMDB¹²) e Jair Bolsonaro (PSL¹³).

Nesse sentido, é importante ressaltar que o processo de introdução das políticas neoliberais no país deve ser analisado por pelo menos quatro (04) dimensões estruturais como destaca Filgueiras (2006, p186-187).

O que se identifica como sendo o modelo econômico neoliberal no Brasil – com sua respectiva dinâmica macroeconômica extremamente instável – se estruturou através de profundas mudanças – capitaneada por sucessivos governos – em, pelo menos, quatro dimensões estruturais, quais sejam: 1) a relação capital/trabalho; 2) a relação entre as distintas frações do capital; 3) a inserção internacional (econômico-financeira) do país e 4) a estrutura e o funcionamento do Estado (FILGUEIRAS, 2006, p.186-187).

Entre as dimensões estruturais pontuadas por Filgueiras (2006), destacamos a dimensão do modelo neoliberal que se refere a estrutura e o funcionamento do Estado. O processo de transformação na estrutura do Estado no Brasil teve seu marco com a Reforma Gerencial da Administração Pública, como foi nomeada pelo então governo, e foi definida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado implementado em novembro de 1995.

A reforma, segundo o então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira, responsável pela implementação do Plano, foi substituir práticas clientelistas, patrimonialistas e de nepotismo muito comuns no Estado brasileiro, além de abandonar a administração burocrática e substituí-la pela gerencial, inspirada nos princípios da nova gestão pública (*new public management*), que ganhou força, segundo o Ministro, “quando as pessoas começaram a perceber que uma das razões da atual crise fiscal do Estado era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998, p.6).

¹² Atual MDB.

¹³ Bolsonaro foi eleito pelo PSL em 2018, deixou o partido em novembro de 2019 em razão de uma tentativa frustrada de criar um novo partido. Em novembro de 2021 filiou-se ao PL após ficar dois anos sem partido.

Segundo Pereira (1998), a ineficiência do Estado foi agravada pela promulgação da Constituição Federal de 1998. Nesse sentido, o que para as classes trabalhadoras foi visto como uma conquista histórica que se traduzia no avanço de políticas públicas mais inclusivas rumo a cidadania plena, para o então governo significava ineficiência, incapacidade, desperdício, retrocesso burocrático.

A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto [refere-se ao modelo de administração burocrática do regime militar] e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (PEREIRA, 1998, p.8).

Mas além das práticas presentes na administração pública no Brasil, como o clientelismo e o patrimonialismo, e do rigor da Administração Burocrática, o então governo encontrava outras razões para a realização da reforma do Estado de 1995, que é atribuída por Bresser Pereira a globalização, conforme vemos a seguir:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, são, então, atacados de frente (PEREIRA, 1998, p.5)

A administração gerencial está inserida no contexto de transformação do Estado e se tornou uma ferramenta para implantação do novo modelo. Ela é vista com uma forma mais flexibilizada de processos e regulamentos da administração pública conferindo a ela mais autonomia a gestores públicos e capacidades de controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, compromisso e transparência. Entretanto, a modernização proposta pelo governo propunha por meio da reforma do Estado, inspirados em modelos de estado conservadores, quatro pressupostos: a redução e a reformulação da função estatal via privatização, terceirização e publicização; diminuição da interferência estatal substituindo a

função reguladora por mecanismos de controle pelo mercado; ampliação da governança e retomada da governabilidade via democracia participativa¹⁴ (BRASIL, 1995; KRÜGER, 2014).

A Reforma Gerencial de 1995 foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995). Nesse documento, após se constatar a ineficiência do serviço público existente no Brasil, desenvolve-se um quadro teórico para a reforma, inspirado nas reformas gerenciais que estão sendo implementadas desde a década de 80 em certos países da OCDE, e particularmente na Grã-Bretanha. (PEREIRA, 1999, p.6).

A introdução do neoliberalismo no Brasil inaugura um novo paradigma político e um novo pacto social, que ao contrário dos pressupostos de expansão dos padrões de cidadania da Constituição de 1988, resultou, por meio da reforma, na redução do Estado e a concepção de que a provisão dos serviços públicos, ou seja, das políticas públicas, especialmente as políticas sociais, é transferida para a sociedade civil. Todo esse processo é gestado com argumentos que promoviam uma cultura de satanização do Estado amplamente referendada pelas elites locais e reverberada pelas elites econômicas e pelos meios de comunicação (BORON, 2003; KRUGER, 2014; SANFELICE, 2003).

Interessante notar que Bresser Pereira (1998) não entende a reforma gerencial do Brasil como uma reforma neoliberal, ele a classificou como uma reforma de um Novo Estado Social Liberal, mesmo associando o processo à globalização. Entretanto, apesar de sua visão baseada na garantia da oferta de serviços básicos aos cidadãos, o que se verificou foi um esvaziamento de políticas públicas sociais promovidas pelo Estado e ancorada numa perspectiva de direitos e o crescimento de serviços públicos ofertados por instituições privadas cuja base de suas ações se estabelecia pela premissa da solidariedade, como estava previsto no Plano.

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais” (BRASIL, 1995, p. 73).

Apesar de eficaz nas mudanças de âmbito legal e administrativo, reordenando o papel do Estado, que “passou de impulsionador do desenvolvimento para impulsionador da competitividade do capitalismo internacional” (Faleiros, 2004, p. 54), as reformas mostraram-se incapazes de promover ganhos substanciais no que concerne às condições de vida da população. Ao contrário, nota-se um quadro de elevação da concentração de renda, do aumento do desemprego e do agravamento das diferentes

¹⁴ Bresser Pereira (2005), defende a ideia de uma democracia republicana e participativa na qual as decisões devem ser tomadas pelos parlamentares eleitos precedida de um amplo debate público. Para Bresser Pereira, o republicanismo moderno oferece uma visão de como fortalecer o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil. Para ele, as organizações da sociedade civil ativas e participantes são primordiais na transição para a democracia republicana.

formas de violência (estrutural, delinquencial, no campo...). (MOREIRA; FERNANDES, SUCENA, 2004, p.56).

O Plano previa ainda a criação de indicadores quantitativos de desempenho para avaliação das ações exclusivamente estatais que passaram a servir de base para o orçamento público. A avaliação se traduz, assim, num componente importante e estratégico das agendas propostas pelas agências multilaterais de financiamento. Não por acaso, as reformas gerenciais do Estado implementadas em todo o mundo seguiram um mesmo padrão que garantia o cumprimento da agenda neoliberal, atendendo aos interesses dos países centrais e financiadas pelas agências multilaterais (MOREIRA; FERNANDES, SUCENA, 2004).

A lógica interna das reformas atrela-se à nova lógica do capital mundial que se desloca para setores nos quais nunca estivera e áreas, outrora públicas, são privatizadas. Os maestros deste novo movimento do capital destacam-se despididamente: BIRD/Banco Mundial, FMI, BID, UNESCO, ONU e OTAN. Torna-se possível, então, visualizar um Estado reformado, forte no âmbito interno e submisso no plano internacional (SANFELICE, 2003, p.1396).

É importante salientar que nesse processo de centralidade que as avaliações de políticas sociais atingiram e da relevância que as agências multilaterais de financiamento assumiram, há ainda uma mudança importante no papel destas instituições. As agências multilaterais de financiamento passaram do papel de meras ofertantes de recursos financeiros para formuladoras de ideias ou elaboradoras de propostas, orientando a formulação de políticas “mais adequadas” para os países em desenvolvimento (MOREIRA; FERNANDES, SUCENA, 2004, p. 65).

É o caso do Banco Mundial que vem intensificando suas atividades de pesquisa sobre temas como o desenvolvimento e/ou a redução da pobreza, que se materializa por meio de documentos, relatórios técnicos e metodologias de avaliação de desempenho de políticas sociais aos tomadores de financiamentos destas agências (FARIAS; MARTINS, 2007; MOREIRA; FERNANDES, SUCENA, 2004).

Atualmente o Banco mundial é a referência internacional para assuntos relacionados ao desenvolvimento e ao combate pobreza. A instituição se configura num dos principais agentes de financiamento para projetos e políticas para os países em desenvolvimento, além de cumprir o papel de ator político, intelectual e financeiro exercendo profunda influência sobre os países membros na medida que influencia de maneira peculiar ao desenho das políticas públicas pelo mundo (PEREIRA, 2010, 2015; SAMPAIO; OLIVEIRA, 2019).

Ademais, a matriz teórica que orienta e organiza a concepção de política social do Banco Mundial é a teoria neoliberal e dadas as importantes consequências que a adoção de políticas neoliberais representa para as políticas sociais torna-se extremamente relevante a compreensão do papel desta instituição nas orientações sobre a avaliação de políticas sociais para os países em desenvolvimento. Sobretudo quando as discussões e orientações sobre os mais variados temas estão voltados para os de interesse do capital sustentando as lógicas da colonialidade (SANTOS, 2020; TEIXEIRA, 2009).

Nesse contexto, uma série de preceitos de gestão do setor privado passou a ser inserida no setor público, por meio de processos de modernização do aparato burocrático, a fim de torná-lo mais moderno e eficaz. Esse processo significou a busca por métricas de desempenho do Estado frente à redução de orçamento das políticas sociais, controle das contas públicas e o desenvolvimento de novas práticas, competências e instrumentos para melhoria da gestão associado a ferramentas baseadas em tecnologia da informação. Por conseguinte, culminou na busca crescente por processos de avaliação das políticas públicas, que foram adotados posteriormente (ARREGUI, 2013).

Aunque lleva por nombre la voz manejo (management), no es el manejo su fundamento, sino la más general oción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema "burocrático" del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intra-estatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del "espíritu empresarial" en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Aunque orgullosamente ostenta como apellido el vocablo público, nada lo vincula a esa palabra, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política administración y la emergencia de La antinomia entre policy y managementf. (Guerrero, 2004, p. 10 apud ARREGUI, 2013, p. 92)

Dessa forma, a avaliação ganha centralidade no debate das políticas públicas em geral e das políticas sociais em particular. Inspiradas por uma visão mercadológica, orientada por práticas de gestão típicas da administração de empresas, marcadas por uma concepção positivista, gerencial e meramente econômica das avaliações. Assim, esse novo modelo de pensamento econômico, político e social, o neoliberalismo, provocou profundas mudanças na lógica da gestão pública, passando a prevalecer na avaliação das políticas sociais a produção de dados quantitativos, priorizando resultados contábeis que permitissem comparações internacionais (ARREGUI, 2013).

Essa nova racionalidade¹⁵, no afã de reduzir custos, reorienta o escopo das políticas sociais. Na década de 2000, o que se observou foi a ampliação de políticas sociais de enfrentamento à pobreza e à desigualdade, por exemplo, sem questionar o modelo de gestão e avaliação em voga. Ampliou-se a focalização de programas sociais, surgiram indicadores que buscavam caracterizar e classificar o público alvo bem como analisar o impacto dos programas. Entretanto, mesmo com a profusão de técnicas, metodologias e de aparatos tecnológicos não houve redução substancial nas desigualdades (ARREGUI, 2013).

Seguindo esta ótica, as práticas de avaliação de políticas ou programas, quando protagonizadas por estas instituições [Agências Multilaterais de Financiamento] nos moldes tecnicistas, primam pelo imperativo administrativo, ditado pelos órgãos financiadores, de saber em quanto tempo, com que custo e o quanto foi produzido, mas abstêm-se da discussão reflexiva das questões sobre o por quê, para quem e com que tipo de interesse foi desenvolvida determinada política ou programa (MOREIRA, FERNANDES, SUCENA, 2004, p. 68).

Ao contrário, a atual crise do capitalismo mundial, provocada pela intensa adoção do neoliberalismo, ampliou a contradição entre o nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações capitalistas de produção. O resultado desse processo é o extremo crescimento da exploração da força de trabalho agudizando a contradição interna do processo de socialização da produção e de sua apropriação privada, sobretudo entre os países subdesenvolvidos (NAKATANI, 2002).

Ainda assim, diante das profundas mudanças impostas à classe trabalhadora e, por conseguinte em suas condições de vida, há necessidade de maior conhecimento para o desenho das intervenções sociais a partir das demandas sociais existentes. Contudo, não basta conhecer as condições de vida da classe trabalhadora, mas também a forma e as escolhas realizadas para avaliação das políticas sociais.

Si por un lado, como vimos, este impulso resulta, en parte, de la implementación de este nuevo modelo de gestión, también es cierto que los procesos acelerados de urbanización y los cambios que se operaron en las condiciones de vida de la población, exigieron cada vez más un conocimiento mayor para diseñar la Intervención a partir de las demandas sociales existentes. El problema central entonces no estaría en el reconocimiento de la necesidad de conocer mejor, sino en responder qué tipo de informaciones son necesarias para la gestión y evaluación de los proyectos y

¹⁵ O valor fundamental para os liberais é a liberdade; para eles os homens são livres, iguais e independentes e qualquer regulação ou intervenção estatal que limite sua livre atuação no mercado representa uma limitação a sua liberdade e desequilibra a relação de trocas entre os indivíduos igualmente livres. A proteção social por meio de políticas públicas, para os liberais, representa a destruição da iniciativa dos indivíduos, de sua capacidade empreendedora e de sua dignidade, além de promover a preguiça e vício. Por essa razão, a atuação do Estado deve se limitar a garantir a liberdade individual (FERRAZ, 2014). No neoliberalismo, esses valores são ainda mais exacerbados com veremos no primeiro capítulo desta tese.

programas y como nos incita Chaui (2006) quiénes las utilizan, cómo y para qué se utilizan (ARREGUI, 2013, p.94)

É importante salientar, conforme destaca Arretche (2013, p.126), que como o processo de avaliação se constitui numa ação julgadora, conforme será abordado mais detidamente nesta tese, e não há possibilidade de “que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra”. Isso se dá na medida em que as abordagens de avaliação de políticas são construídas a partir de um referencial teórico e político ancorado numa perspectiva de compreensão da realidade. A partir dessa compreensão da realidade é que são definidos critérios para os processos de avaliação, ou seja, que características são esperadas como resposta às políticas públicas (BOSCHETTI, 2006; CRUMPTON et al, 2016).

O contexto apresentado demonstra que a avaliação de políticas sociais surgiu para contestar o Estado enquanto provedor de políticas que pudessem promover transformações sociais na direção da redução das desigualdades e da pobreza, da ampliação do acesso à educação, da melhoria da saúde, entre outras. Os questionamentos quanto à sua validade se tornaram cada vez mais severos à medida que visões políticas que pregavam a redução do Estado se tornaram dominantes no cenário internacional de maneira que as avaliações na atualidade são consideradas instrumentos que possuem papel central no cenário de elaboração e execução de políticas sociais.

Todavia, é possível e desejável que os processos de avaliação sejam não apenas questionados, mas compreendidos em seu desenhos teórico-metodológicos, pois é por meio deles que se evidenciam as suas concepções teórico-ideológicas, bem como o que se espera como resultado positivo de uma política social.

Tal conhecimento permite a elaboração da crítica e a proposição de novos desenhos teórico-metodológicos amparados em concepções teórico-ideológicas que levem em conta posições ético-políticas alinhadas aos propósitos de uma realidade social menos desigual e com padrões crescentes de bem estar social.

Nesse sentido, a avaliação de políticas sociais pode e deve ser apropriada por profissionais e estudiosos, inclusive, e talvez principalmente, os críticos da avaliação. O espaço de disputa no que se refere a concepção e análise de política social, em aspecto geral ou específico (saúde,

educação, assistência social etc.), é ocupado com presença potente de profissionais, teóricos e produção acadêmica, mas quando o campo de disputa está localizado na avaliação de políticas sociais a presença é reduzida, embora venha crescendo.

O contexto teórico-metodológico da avaliação de políticas sociais é espaço que requer a presença cada vez maior de atores que sejam capazes de questioná-lo, questionar o desenho metodológico dos processos avaliativos e não apenas os seus resultados.

Nesse sentido, Alves (2011) dialogando com Santos (1999) pontua que a avaliação de políticas sociais se realiza no contexto da luta de classes e, sendo assim, está muito mais voltada para o alcance de objetivos imediatos que para as possibilidades reais de transformação da realidade concreta. Trata-se assim de uma produção de conhecimento com finalidade meramente operacional que se materializa por meio de uma formalidade etapista traduzida no ciclo das políticas públicas.

Nesse sentido, para que as avaliações da política de assistência sejam fiéis à historicidade da vida social, é absolutamente necessário que os avaliadores estejam atentos às mudanças operantes no tecido social, sobretudo, no que se referem às novas determinações históricas da questão social ,[...] “complexificada nas suas formas de expressão, ao mesmo tempo em que aprofunda-se a sua radicalidade, tornando-se transversal às mais variadas dimensões da vida das classes subalternas” (IAMAMOTO, 2001, p. 21). (ALVES, 2011, p.131).

Mas um aspecto importante enfatizado por Alves (2011, p.126) é o fato de que a avaliação de políticas sociais está inserida no campo da instrumentalidade e enquanto tal “pode servir tanto à razão instrumental quanto à razão dialética”. Ou seja, ela tem sido majoritariamente utilizada pelo capital para refutar o gasto público com políticas sociais, mas o mesmo aspecto instrumental poderá, a partir de concepções teórico-metodológicas e técnico-operativas de políticas sociais e dos processos avaliativos de caráter crítico, viabilizar formas inovadoras de avaliação

Dessa forma, considerando que a avaliação de políticas sociais é um processo de julgamento dos méritos das políticas implementadas pelo Estado e que as dimensões política e ideológica e teórica e metodológica são definidoras de modelos e estratégias de avaliação, defendemos nesta tese a necessidade de pensar a avaliação a partir de uma perspectiva de crítica da realidade social e de uma genuína preocupação com a redução das desigualdades sociais e a promoção de um padrão de bem-estar digno (BOSCHETTI, 2009; PAIVA, 2016).

Sendo assim, ainda que esteja claro que as expressões da questão social não serão extintas a partir de processos de avaliação de políticas sociais, em face dos interesses contraditórios erigidos no âmbito do Estado no modo de produção capitalista, entende-se que os processos de avaliação podem contribuir para o desenvolvimento de um padrão civilizatório da proteção social (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; PAIVA, 2016).

Há um ponto, entretanto, que merece destaque. Embora os processos de avaliação sejam inscritos em processos técnicos e metodológicos rígidos, amparados no rigor científico, é necessário pontuar que na ciência, nenhum estudo é livre de percepções políticas e ideológicas, bem como os processos de avaliação de políticas públicas em geral e das políticas sociais em particular.

O caráter político da avaliação de políticas sociais nos alerta, portanto, que nenhuma avaliação pode ser considerada um ato marcado pela pureza epistemológica, ainda que isso não signifique o abandono do rigor metodológico. O que se deseja enfatizar é que, a despeito do rigor metodológico, a visão de mundo do avaliador ou do gestor público, influencia os resultados esperados pelos programas, na medida em que suas escolhas avaliativas, seus objetivos a serem alcançados responderão por objetos tais que demandarão metodologias correspondentes a sua visão de mundo (FARIA, 2005).

Minayo (2018, p.9) destaca que desde os mais remotos tempos, desde as sociedades mais primitivas, sempre houve preocupação com o conhecimento da realidade. As respostas às perguntas sobre a realidade, fossem sobre a vida e a morte, sobre as relações de poder estabelecidas em cada sociedade, o lugar social das pessoas ou controle e a reprodução, provinham principalmente da religião e da filosofia, mas também da arte e da poesia, por exemplo.

Em nossa sociedade, contudo, a ciência ocupa o lugar de fonte primordial de explicação sobre a realidade. Nenhuma outra forma de explicação da realidade dispõe de igual prestígio como a ciência. Ela carrega em si a pseudo insígnia da verdade, o que podemos chamar de mito moderno, uma vez que ela não é conclusiva, nem definitiva, ainda que hegemônica (MINAYO, 2018).

O pensamento científico é marcado por avanços, mas em vários casos, cada avanço significou o questionamento, a refutação e a negação completa de um pensamento amplamente aceito até

então. Tais saltos permitiram importantes avanços na forma como pensamos hoje e ocorreram a partir da compreensão de que a ciência não é sinônimo de verdade (MINAYO, 2018, p.12).

Minayo (2018, p.10-11) aponta, que embora em nosso tempo haja hegemonia da ciência como fonte de explicações sobre o mundo, dentro do campo científico há também conflitos. Um importante conflito refere-se à cientificidade das ciências sociais em comparação às ciências da natureza. As ciências sociais são questionadas quanto a possibilidade de objetivação uma vez que o campo de estudo trata da realidade sob a qual estamos todos submetidos. Ao passo que a busca da objetivação pode descaracterizar as ciências sociais uma vez que a objetivação é própria das ciências da natureza.

Dessa forma, o dilema das ciências sociais se traduz em se afastar de seu objeto ou se afastar da cientificidade. Mas é preciso enfatizar que o objeto das ciências sociais é histórico, uma vez que cada sociedade, em cada tempo histórico, possui uma forma de organização social e em local específico, diferente de outras sociedades, em lugares diferentes e diferentes épocas históricas (MINAYO, 2018).

Mas, para fins desta tese, o fato essencial a ser pontuado é a afirmação da autora de que as ciências sociais são intrínseca e extrinsecamente ideológicas. Para Minayo (2018), não há uma ciência neutra, toda ciência é permeada por diferentes interesses, diferentes visões de mundo, diferentes compreensões da realidade social e de interpretações sobre ela.

A construção do conhecimento e as condições sociais nas quais o conhecimento é produzido, considerando as interações entre cultura e sujeitos, não escapam ao encontro com o elemento ideológico (CARVALHO, 2018).

Assim, constitui objeto desta pesquisa a relação entre as concepções teóricas, políticas e ideológicas de proteção social, as abordagens de avaliação de políticas sociais e a influência das orientações do Banco Mundial no processo.

Este objeto de pesquisa foi escolhido em razão do crescimento da avaliação de políticas sociais no Brasil, do crescente questionamento quanto a eficiência das políticas sociais no processo de disputa pelo fundo público, associado a um conhecimento ainda incipiente por parte de técnicos e gestores de políticas sociais sobre teorias, metodologias e técnicas de avaliação (FARIA, 2005; JANNUZZI, 2002; TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011;).

No Brasil, a avaliação também tem sido ampliada como prática sistemática de programas e projetos financiados por agências nacionais e internacionais. [...] Dos anos 1990 em diante, as reformas da administração pública passaram a exigir a aplicação de instrumentos de avaliação, sincronizados com a ótica produtivista, que guia a sociedade mercantil no âmbito das reformas de cunho neoliberal, abrindo espaço para uma avaliação gerencial, na qual métodos e parâmetros de empresas privadas servem de modelos a serem adotados pelo serviço público no âmbito das organizações públicas (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011, p.307).

Embora a avaliação seja um dos assuntos na ordem do dia, poucos órgãos públicos têm sido capazes de conduzir processos complexos de avaliação e quando são, geralmente são conduzidos por estados da federação e pelo governo federal, dificilmente por municípios. Isso demonstra que a despeito da ampla discussão sobre a avaliação, na prática tais processos ainda são pouco disseminados ou, quando são, muitas vezes são feitos de maneira questionável (JANNUZZI, 2002, 2005).

Ademais, há um número crescente de publicações cujo tema é a avaliação de políticas sociais, todavia, a maior parte dessas publicações trata de aspectos operacionais explicitando técnicas, procedimentos e etapas dos processos de avaliação ou realizando a avaliação de uma política pública específica com a finalidade de crítica ou aprimoramento (COSTA; CASTANHAR, 2003; FRIO, 2020; RAMOS; SCHABBACH, 2012; RODRIGUES, 2019;). São raros os trabalhos dedicados a discussão teórica da avaliação no sentido de avançar para o que propõem diferentes teorias das políticas públicas e que influenciam o processo avaliativo (ARRUDA, 2018, LIMA; MENDES, 2021; BOSCHETTI, 2006; FARIA, 2005; NOGUEIRA, 2002; PRESTES, 2012; SOUZA, 2006; TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Quando se concerne a avaliação da implementação, depreende-se que o enfoque recai acerca dos processos relacionados à gestão de programas e políticas públicas, sob o prisma da finalidade em que a política foi elaborada e sua implementação efetivada, mediante aos recursos, estratégias, público-alvo, metas e objetivos prognosticados (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004). (LIMA; MENDES, 2021, p.681).

No que se refere a credibilidade da avaliação junto aos atores públicos, sejam técnicos, gestores ou dirigentes, Faria (2005, p.102) dialogando com Caiden e Caiden (2001) reforça essa percepção de desconfiança, descrédito e até mesmo decepção com a avaliação de políticas públicas.

A percepção da vasta diversidade e da intensidade dos fatores que obstaculizam uma plena ou mesmo freqüente utilização da avaliação para o seu propósito “original” (melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas) produziu reações muito diferenciadas.

Aaron Wildawsky, por exemplo, desalentado diante de tantos obstáculos, questiona, em um quase desabafo, o valor de toda a empreitada: “eu comecei pensando que era ruim não avaliar as organizações e terminei me perguntando por que elas têm que fazê-lo” (CAIDEN E CAIDEN, 2001, p. 94 apud FARIA, 2005, p.100).

Boullosa e Rodrigues (2014) também alertam para a desconfiança que servidores públicos, gestores, dirigentes e técnicos, das diferentes esferas de governo, sentem quanto aos processos de avaliação de políticas públicas quando as avaliações são realizadas apenas por exigência legal ou pressão social.

Um quadro atual e talvez um pouco trágico do estado da arte da avaliação e monitoramento no país pode ser resumido em poucas linhas, variando muito pouco em relação à natureza do objeto de avaliação ou de monitoramento. Nas esferas de governos, avalia-se ou monitora-se muitas vezes por exigência legal ou por pressão social, mas sem a devida compreensão da sua importância. Funciona ainda como freio o sentimento difuso de desconfiança, quando não de medo, em relação aos possíveis usos sobre os resultados que podem vir a ser construídos, o que praticamente impede a integração de tais processos nos sistemas de aprendizagem que deveriam envolver qualquer processo de intervenção pública— exceções concedidas aos Ministérios do Desenvolvimento Social e de Educação, e à Casa Civil, no nível federal, a algumas Secretarias de Planejamento em poucos estados brasileiros, bem como a poucas prefeituras (BOULLOSA; RODRIGUES, 2014, p. 147).

Também consideramos que os processos de avaliação são realidades presentes no mundo das políticas sociais e que há um processo no qual a validade de tais políticas é colocada em constante questionamento. O que significa que os processos de avaliação, ainda que tenham sido criados com objetivos distintos, podem contribuir para a melhoria da qualidade das políticas públicas destinadas à população, contribuindo assim para a melhoria da proteção social. Por isso, dar atenção e compreender os fundamentos teóricos e metodológicos dos processos avaliativos, pode ser uma importante forma de repensar o processo de avaliação de políticas públicas e orientá-lo para que a preocupação com o aperfeiçoamento e o atendimento das necessidades sociais da maioria da população estejam presentes em todas as etapas dos ciclos das políticas públicas.

O argumento da insuspeição política em razão do rigor técnico que envolvem os processos de avaliação, e que muitas vezes justificam a redução de gastos sociais, como já mencionado nesta tese, demonstra que o aprofundamento dos estudos sobre a avaliação em suas dimensões teórica e metodológica é fundamental para construir uma visão crítica dos processos avaliativos, que evidencie a dimensão política e ideológica que perpassa os modelos de avaliação. A construção de uma visão crítica dos processos avaliativos e a descoberta de suas dimensões política e

ideológica pode contribuir para que a avaliação seja um instrumento para fortalecer as políticas sociais como estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais.

Nesse sentido, questionamos: qual é a natureza teórica e metodológica das orientações do Banco Mundial para a avaliação de políticas sociais para os países em desenvolvimento?

Objetivo geral

Apreender os pressupostos teóricos e metodológicos das principais abordagens sobre avaliação de políticas sociais e sua relação com padrões de proteção social, a partir das orientações do Banco Mundial para avaliação de políticas de combate à pobreza.

Objetivos específicos:

- Apreender os pressupostos teóricos e metodológicos das principais abordagens sobre avaliação de políticas;
- Estabelecer a relação existente entre os modelos de avaliação de políticas sociais, seus fundamentos teóricos e metodológicos e as diferentes concepções de proteção social.
- Analisar as orientações do Banco Mundial para a avaliação de políticas sociais para os países em desenvolvimento para o enfrentamento à pobreza.

A trajetória da avaliação de políticas públicas exhibe o surgimento de muitas experiências teóricas e metodológicas que buscaram introduzir novas perspectivas analíticas aos processos avaliativos. A ênfase que se busca imprimir à descrição desse processo, seja pela ótica de uma ou outra abordagem, é a existência de motivações político-ideológicas que as determinam. Os aspectos técnicos, metodológicos, estatísticos dos processos avaliativos, seguem a direção dos objetivos estabelecidos para as políticas públicas e sociais e estes, por sua vez, são sempre determinados por perspectivas políticas e ideológicas.

Dessa forma, levantamos neste trabalho a hipótese de que o processo avaliativo está intrinsicamente imbricado com as escolhas políticas, teóricas e metodológicas definidoras da

política social pública e representa um elemento substantivo na definição de política social que orienta as ações dos agentes públicos.

Sugerimos a tese de que a definição das abordagens de avaliação de políticas sociais consolida as escolhas políticas, teóricas e metodológicas definidoras da política social pública a partir do avanço do neoliberalismo pós crise capitalista dos anos 1970 e da influência das agências multilaterais, em particular o Banco Mundial, nesse processo.

A tese está estruturada em uma introdução, três capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo, “2. A construção de sistemas de proteção social no segundo pós-guerra: Estado social e políticas sociais”, trata dos aspectos conceituais do conceito de política, das dimensões do termo utilizados na ciência política para designar diferentes aspectos do ato de política e sua relação com as políticas sociais, avança pelo emaranhado conceitual do Estado de Bem-estar e das matrizes históricas e ideológicas de proteção social no capitalismo e evidencia o sistema de proteção residual no Brasil desde sua constituição com destaque para os últimos revezes pelos quais as políticas sociais vem passando, sobretudo a partir de 2021.

O segundo capítulo, “3. Avaliação de Políticas Sociais: concepções trajetória e abordagens”, trata das diversas tradições de avaliação de políticas desde o seu crescimento na década de 1950 quando em razão do crescimento dos gastos sociais buscou-se avaliar os resultados das políticas públicas a fim de apontar o sucesso ou fracasso das intervenções num contexto de disputa pelo fundo público. Essa trajetória demonstra a evolução das escolas de avaliação num processo de críticas, incorporação de novas dimensões avaliativas, correções de rumos que resultam em diferentes abordagens de avaliação de políticas. Estas abordagens reúnem um conjunto de critérios e valores expressos em suas dimensões teóricas, ideológicas e metodológicas que são explicitadas a fim de demonstrar seus interesses subjacentes.

O terceiro capítulo, “4. Banco Mundial e avaliação de políticas sociais”, trata da concepção de política social do Banco Mundial a partir das publicações e recomendações da instituição para os países em desenvolvimento para o enfrentamento à pobreza, da influência que o Banco Mundial exerce sobre a avaliação de políticas sociais dada a sua posição de principal agente financeiro internacional que oferta crédito aos países em desenvolvimento e impõe contrapartidas que exigem não apenas determinados resultados frente a execução de políticas mas também no que se refere ao próprio desenho das políticas sociais. Por fim, evidencia as

relações entre as abordagens avaliativas e os padrões de proteção social defendidos pelo banco mundial num contexto de grande influência sobre o padrão de proteção social em voga.

Antes de passarmos aos procedimentos metodológicos é importante enfatizar aqui minhas motivações pessoais para a escolha do tema de pesquisa. A maior parte da minha vida profissional foi construída no setor público, seja atuando na execução de políticas públicas, seja monitorando e/ou avaliando políticas públicas. O maior de todos os desafios nesta tentativa sempre foi a avaliação de políticas sociais, principalmente a política de assistência social.

O processo de avaliação das políticas sociais muitas vezes acontece em situações em que os avaliadores não conhecem suas especificidades, suas subjetividades e nem a impossibilidade de avaliar as políticas sociais da mesma forma como se avaliam outras políticas públicas, sejam eles avaliadores internos ou externos. O que pode ser muito objetivo e relativamente fácil para as demais políticas, no caso das políticas sociais, definir indicadores e mensurar resultados pode ser bem mais complexo.

A trajetória da avaliação de políticas sociais resultou em avanços neste campo com o desenvolvimento de novos indicadores, para além dos indicadores econômicos como o produto interno bruto (PIB) per capita para representação do bem-estar de uma sociedade; que se mostrou incapaz de traduzir a real condição de vida das pessoas. O esforço conceitual e metodológico empreendido ao longo dos anos resultou em indicadores como o índice de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a reunião de diversos indicadores sociais como a Síntese de Indicadores Sociais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo.

Esses indicadores sociais, simples e compostos¹⁶, se tornaram importantes para orientar o planejamento público a fim de promover políticas públicas com o propósito de transformar a realidade, reduzindo situações de desigualdade, monitorando seu desenvolvimento e identificando possíveis avanços ou necessidade de correção de rotas.

¹⁶ Indicadores compostos ou sintéticos são indicadores elaborados pela junção de dois ou mais indicadores simples, referentes a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social. Por exemplo: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tem em sua composição três dimensões: longevidade, educação e renda e para cada dimensão existem indicadores simples ou compostos que juntos resultam numa média geral sintética de desenvolvimento humano. Para conhecer a composição detalhada dos indicadores ver <https://www.undp.org/pt/brazil>.

Entretanto, mesmo assim, o avanço na superação das desigualdades não ocorreu de forma acentuada como se poderia imaginar num primeiro momento. Além de estarmos inseridos no contexto de uma sociedade capitalista, e que portanto produz desigualdade, há muitas questões ainda a serem superadas no sentido do desenvolvimento de medidas menos limitadas como o próprio IDH, cujas dimensões, embora importantes, não abrangem um conjunto robusto de áreas, e por conseguinte, de indicadores, que sejam capazes de refletir aspectos subjetivos e complexos para a mensuração do desenvolvimento humano ou das condições de vida das pessoas (JANNUZZI; GUIMARAES, 2004).

Ademais, como salienta Arregui (2012) o aumento da produção de dados quantitativos não tem contribuído para uma melhor compreensão dos problemas sociais ou de como solucioná-los por meio das políticas sociais. Dialogando com Jannuzzi (2011), a autora chama a atenção para o que o autor chamou de “paradoxo da escassez na abundância” conforme vemos na citação a seguir:

Paulo Januzzi (2011) fala do paradoxo da “escassez na abundância” para denominar o processo crescente, e por vezes desconexo, da produção de informações no âmbito da gestão. Embora se tenha crescido em termos de densidade de banco de dados e na construção de sistemas de informação sobre as condições de vida da população e o desempenho das políticas públicas, os resultados apresentados acabam por traduzir realidades relativamente opacas. Por outro lado, o excesso de informação e ênfase quantitativa na produção das medidas sociais deriva no que Vincent de Gauléjac (2005) denomina como quantifrenia, para problematizar o predomínio de uma lógica instrumental que exige a produção cada vez mais crescente de dados quantitativos, abandonando a interrogação anterior de para que servem esses dados. Desta forma, diz Gauléjac, em vez de construir uma inteligência política, temos exatamente o seu contrário (ARREGUI, 2012, p. 535).

Esse cenário nos remete a uma postura crítica frente aos processos avaliativos e o que vem sendo mensurado nas políticas sociais e nos remete também a questionamentos quanto aos indicadores que são considerados adequados; uma volta ao “o que medir e pra que medir”. Um aspecto da escassez na abundância de indicadores apontada por Jannuzzi é o questionamento crescente quanto as formas tradicionais de quantificação para indicadores de bem-estar ou desigualdade, uma vez que a profusão de indicadores não garantiu um reflexo adequado da realidade social (ARREGUI, 2012).

A insatisfação com o estado da arte dos indicadores resultou num movimento que demandava por indicadores sociais alternativos. Os pesquisadores da área apontavam que o cerne do debate não era apenas sobre novos indicadores diferentes dos antigos, mas uma discussão e mudança sobre o quadro conceitual e normativo nos quais se fundamentam as medidas sociais. O que se

problematiza neste ponto é a concepção de mundo dos formuladores de medidas sociais, da visão sobre a questão social, e que assim devemos estar atentos, pois como alerta Arregui (2012) dialogando com Patrick Viveret, “por trás das contas há contos”.

Somado a essas questões, o âmbito territorial vem se mostrando cada vez mais importante para compreender os pontos específicos onde se manifestam determinadas expressões da questão social. Nesse sentido, monitorar as ações executadas no âmbito intramunicipal e seus resultados tem se mostrado tarefa necessária e muito desafiadora. Trata-se de uma tarefa que exige a identificação dos dados de forma desagregada, não apenas do município, mas do bairro, de frações do território ou dos setores censitários quando possível. Essa tarefa é possível no âmbito das ações realizadas pelo executivo municipal, mas nem sempre possível de serem sistematizadas e analisadas, pois exigem recursos de registro e sistematização.

Ademais, desafios no âmbito municipal vão além das questões territoriais. A carência de compreensão das peculiaridades das políticas sociais e da necessidade da incorporação de métodos qualitativos de avaliação, a falta de profissionais especializados para a realização da tarefa, de softwares estatísticos, entre outros recursos, formam um cenário ainda mais desafiador. O reconhecimento desses desafios levou muitos estudiosos da área, como Paulo Jannuzzi (2002), a sugerir que a adoção, no âmbito municipal (onde os recursos são mais escassos para investimentos nesta área), de cestas de indicadores simples em substituição a indicadores compostos, em razão da maioria dos municípios e mesmo os estados não contarem com profissionais de estatística em suas equipes.

Associadas a essas dificuldades caminhava em paralelo o aumento da exigência em monitorar, avaliar e apresentar resultados para as políticas sociais implementadas, em contrapartida aos financiamentos tomados junto a agências multilaterais de desenvolvimento, e a desconfiança dos executores dessas políticas com os processos avaliativos pelo temor de que estes processos julgassem sua própria atuação profissional ou a validade da política ora analisada.

Com o passar do tempo, o acesso a metodologias de avaliação foi se ampliando, muitos manuais simplificados foram produzidos e os entes federados tiveram acesso facilitado a diversos documentos e produções que orientavam a realização de processos avaliativos, a definição de indicadores. Mas a discussão da concepção teórica e ideológica que orientava os processos avaliativos não foi incorporada ao debate. Isso porque a utilização de determinada metodologia de avaliação estava mais associada a simplicidade de sua aplicação que ao debate sobre sua

adequação às necessidades de conhecimento da realidade a ser avaliada. Importava mais, como a maior parte do que se faz no setor público, se a estratégia era mais ou menos onerosa do que se respondia a perguntas que julgávamos importantes. E nesse caso, a adequação possível era mudar as perguntas a serem feitas, o que por consequência alterava o objetivo da avaliação, o resultado esperado para ela.

Tais situações me fizeram questionar o caráter teórico e ideológico das abordagens de avaliação de políticas sociais que eram realizadas e, posteriormente, o papel e a influência do Banco Mundial enquanto agente financiador de políticas sociais e propagador de orientações sobre o desenho das políticas sociais e sua avaliação.

Procedimentos Metodológicos

Minayo (2002, p.17) destaca que “ciência se faz com teoria e método”, de forma que teoria se traduz no meio pelo qual a realidade é investigada, numa mediação entre teoria, crenças e representação. Assim, o pesquisador apresenta questionamentos, busca caminhos de aproximação com o tema, o que se dará pelo método.

Marconi e Lakatos (2007, p.157), dialogando com Ander-Egg enfatizam o rigor necessário a pesquisa científica e apontam que este tipo de pesquisa trata-se de “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou descobrir verdades parciais”.

Diferentemente da arte e da poesia que se baseiam na inspiração, a pesquisa é um trabalho artesanal que não prescinde da criatividade, mas se realiza fundamentalmente por um labor intelectual baseado em conceitos, proposições, hipóteses, métodos e técnicas, que se constrói com um ritmo próprio e particular (MINAYO, 2018, p. 25).

Em se tratando de uma pesquisa qualitativa, como este trabalho, que se ocupa “do universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”, é voltada a um conjunto de interesses que faz parte da realidade social, uma realidade que é complexa e nada transparente, ao contrário do que se pode pensar num primeiro momento (Minayo, 2018, p.20).

Entre as diferentes percepções da realidade, algumas delas, em algum momento se transformam na percepção majoritária, aquela que é repetida tantas vezes que se transforma na própria “realidade”. Mas se há ainda outras percepções sobre a realidade deve-se questionar como a

majoritária alcançou este lugar privilegiado de difusão, que fatores, interesses, grupos de interesses e recursos a levaram a este lugar? De que maneira se dá essa articulação interna da sociedade civil que apresenta uma forma específica de pensar a realidade e não qualquer outra forma?

No que se refere a avaliação de políticas sociais, a forma de pensar esta etapa do ciclo das políticas públicas não esteve presente nos principais debates sobre o tema ao longo de várias décadas pelas próprias instituições públicas. Mas pouco a pouco a avaliação passou a ganhar mais espaço e relevância neste campo do conhecimento, principalmente a partir da década de 1990, sobretudo na periferia do mundo capitalista. Avaliar políticas sociais passou de algo percebido como custoso e pouco efetivo a tarefa fundamental na execução de políticas sociais e muitas vezes condição para o acesso ao financiamento internacional.

Nesse sentido, o florescimento da avaliação de políticas sociais também é marcado pelo surgimento do Banco Mundial como protagonista na discussão desta temática, um ator central na difusão de metodologias de avaliação e na proposição do desenho das políticas sociais (GUSSI; OLIVEIRA, 2015; GOMES, 2021).

Esse contexto nos remete a necessidade de analisar esse processo considerando os contextos históricos, as determinações socioeconômicas e as relações sociais de produção e dominação presentes numa sociedade de classes. Assim, a abordagem adotada neste trabalho considera a historicidade dos processos sociais, sua duração, as contradições próprias das ações humanas e a totalidade (MINAYO, 2018).

No contexto da avaliação de políticas sociais, há elementos contraditórios que podem ser observados, por exemplo, a busca do bem-estar social por meio da ação pública ao mesmo tempo em que a restrição orçamentária e a disputa pelo fundo público impõem cobranças cada vez maiores por eficiência, que não raro tornam-se mais relevantes que o próprio alcance da melhoria do padrão de bem-estar. Nesse sentido, vemos a avaliação de políticas sociais como algo novo que surge no contexto da proteção social no capitalismo, como uma unidade de contrários.

O método histórico-dialético pressupõe que aparência e essência são uma unidade dialética na qual se deve buscar revelar o real para além da aparência, o que ocorre por meio do processo que tenta encontrar na parte a compreensão e a relação com o todo através de uma relação de

oposição e complementaridade. Essa perspectiva parte de uma relação entre a particularidade e a singularidade dos fenômenos e o todo, o universal, o contexto social e histórico no qual ele se manifesta. Assim, o particular faz a mediação entre singular e universal, expressando o segundo e condicionando o primeiro. Dessa forma, buscaremos compreender a singularidade das abordagens de avaliação de políticas sociais enquanto um recorte da realidade das políticas públicas, por meio das particularidades do momento histórico no qual as políticas públicas, e especialmente as políticas sociais, vem sofrendo reveses a partir do avanço do neoliberalismo no contexto do capitalismo mundial, cuja lógica vem reduzindo de maneira substancial os padrões de proteção social em todo o mundo, tendo o Banco Mundial como agente de grande protagonismo nesse processo (PASQUALINI; MARTINS, 2015).

Assim, a abordagem teórica utilizada neste trabalho será de enfoque marxista e o método utilizado será o método histórico dialético.

[...] se propõe a abarcar o sistema de relações que constrói, o modo de conhecimento exterior ao sujeito, mas também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados. A dialética pensa a relação da quantidade como uma das qualidades dos fatos e fenômenos. Busca encontrar na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos.

Dessa forma, considera que o fenômeno ou processo social tem que ser entendido nas suas determinações e transformações dadas pelos sujeitos. Compreende-se uma relação intrínseca de oposição e complementaridade entre o mundo natural e social, entre o pensamento e a base material. Advoga também a necessidade de se trabalhar com a complexidade, com que a especificidade e com as diferenciações que os problemas e/ou “objetos sociais” apresentam (MINAYO, 1994, p. 24-25).

O estudo das políticas públicas e sociais exige assim o resgate da historicidade do fenômeno. Tal investigação deve ser orientada a revelar seus conflitos e contradições, seus interesses e suas ideologias. Sendo assim, a partir da perspectiva delineada, serão utilizadas categorias de análise consideradas chave no estudo das políticas públicas e da avaliação de políticas sociais: Estado, política, política pública, política social, proteção social e ideologia.

Nesse sentido, propõe-se confrontar abordagens de avaliação de políticas sociais com teorias e ideologias de proteção social de forma a explicitar a relação entre os objetivos confessos das primeiras e os modelos e padrões de bem-estar social defendidos pelas segundas de forma a explicitar a relação político-ideológica entre as abordagens, com foco nas proposições do Banco Mundial. Assim, o procedimento utilizado para a coleta de dados será a pesquisa bibliográfica.

Neste sentido, está entre os propósitos da pesquisa bibliográfica a realização de um aprendizado metódico sobre uma área do conhecimento específica a partir do levantamento de produções teóricas já analisadas, estudos passados que servem de base para a compreensão e aprofundamento do tema a ser estudado com a finalidade de desenvolver um novo enfoque ou abordagem sobre ele. Assim, será realizado um levantamento da trajetória, desenvolvimento da área de políticas públicas e sociais e da avaliação de políticas públicas e sociais bem como do Banco Mundial, com a finalidade de conhecer seu surgimento, trajetória, avanços e contradições, a relação entre sua ontologia e epistemologia (BATISTA; KUMADA, 2021; LIMA; MIOTO, 2007; MACEDO, 1995; MARCONI; LAKATOS, 2007; MARTINS; LAVOURA, 2018; PIZZANI et.al., 2012).

Para a realização da pesquisa bibliográfica, serão utilizados livros, artigos de periódicos, e teses em bases físicas e digitais em diferentes áreas do conhecimento. A avaliação de políticas públicas surgiu como uma subárea da ciência política, entretanto, com o maior interesse e crescimento da área a avaliação tornou-se um campo de estudo autônomo e transdisciplinar por ter sua produção resultante de trabalhos oriundos de diversas áreas do conhecimento. Por esta razão, a pesquisa bibliográfica se dará igualmente em diferentes áreas do conhecimento com especial atenção para o serviço social, entre outras áreas com produção relevante sobre o tema, uma vez que a assistência social é uma das áreas de interesse do Banco Mundial quando enfatiza suas estratégias para redução da pobreza. Esse cenário pode ser observado ao longo das últimas décadas quando a pobreza ganhou centralidade nas políticas sociais no plano internacional passando a haver recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, sobre intervenções para redução da pobreza. Nesse contexto, a política de assistência social adquiriu especial relevância entre as políticas sociais na estratégia de redução da pobreza no Brasil (FREIRE; CORTES, 2020; LIMA; MENDES, 2021; SCHMIDT, 2018;).

Sem dúvida, a crescente centralidade da pobreza nas políticas sociais pode ser percebida no plano internacional como recomendação dos organismos internacionais. Tal tendência se fortalece pela generalização de métodos padronizados internacionalmente para a medição empírica da pobreza que permitem estabelecer as magnitudes quantitativas do fenômeno em diferentes contextos sociais e regionais. (...) Como observou Serna (2010), as ‘políticas da pobreza’ buscaram (re)definir a “questão social” e a política pública como um problema “técnico com “razão prática”. (FREIRE; CORTES, 2020, p. 28).

Também será necessária a realização de pesquisa documental com a finalidade de analisar os documentos publicados pelo Banco Mundial no que se refere ao enfrentamento da pobreza e a avaliação de políticas sociais para os países em desenvolvimento. A análise desses documentos

pretende encontrar elementos teóricos e ideológicos que evidenciem a posição do Banco Mundial no que se refere à sua concepção de avaliação e sobre a própria elaboração das políticas sociais.

Como mencionado, este trabalho não propõe uma abordagem que privilegie os aspectos operacionais dos processos de avaliação explicitando técnicas, procedimentos e etapas ou realizando a avaliação de uma política pública específica com a finalidade de crítica ou aprimoramento. Este trabalho propõe uma nova interpretação das abordagens de avaliação de políticas públicas sociais para além de suas classificações. Para as diversas eras ou gerações de avaliação de políticas públicas ocorrem críticas e elogios às formulações propostas e às metodologias de avaliação correlacionadas. O que se pretende com este trabalho é evidenciar as concepções políticas e ideológicas presentes nestas abordagens, sua correlação com padrões de Proteção Social e a possível influência do Banco Mundial nos processos avaliativos.

2. A CONSTRUÇÃO DE SISTEMAS DE PROTEÇÕES SOCIAL NO SEGUNDO PÓS GUERRA: ESTADO SOCIAL E POLITICAS SOCIAIS

As políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular tem nos últimos anos atraído a atenção de pesquisadores, técnicos e gestores públicos, organismos multilaterais, estudantes entre outros interessados na área. No âmbito dos estudos das políticas sociais, é muito comum a reunião de esforços para a elaboração de importantes e aprimorados estudos nas diversas políticas setoriais. Entretanto, como já apontado, o enfoque teórico no campo das políticas públicas, ou no campo da política, é ainda pouco expressivo no Brasil, embora as políticas públicas sociais se configurem em objeto de atenção privilegiado dos pesquisadores da área. É nesse contexto que neste trabalho optamos pelo enfoque ao aspecto teórico do campo das políticas públicas, o que nos exige desvelar, ainda que em caráter introdutório, aspectos teóricos e conceituais do campo da política e das políticas públicas.

Ademais, entendemos ser de fundamental importância a realização do debate epistemológico para compreender no campo das políticas públicas suas bases teóricas, suas vertentes analíticas e metodológicas além de compreender suas origens, motivações para o surgimento, trajetórias e desenvolvimento.

Dessa forma o objetivo desta seção é promover um debate que reúna os conhecimentos produzidos no campo da política, em especial àquele que se traduz modernamente na compreensão que temos de política pública, e por conseguinte, a partir de sua evolução, na análise e, especialmente, na avaliação de políticas públicas que possam lançar luz ao percurso da tese e formar bases para a construção do conhecimento aqui produzido.

Com este intuito, estruturamos este capítulo em 5 seções. Propomos uma trajetória que tem início com a noção de política em seus vários sentidos desde a antiguidade clássica, passando pela sua compreensão na modernidade até a noção da avaliação de políticas, que é objeto de atenção deste trabalho. Na primeira seção, denominada “Política: aspectos conceituais” buscou-se a articulação da temática da política com as relações de poder e consequentes consensos necessários num contexto de Estados democráticos, ainda que em processos permeados de conflitos de interesses, que se traduz na própria noção de política pública. Há ainda nesta seção uma subseção denominada “Dimensões do termo política” que apresenta as diferentes

dimensões do termo política traduzidas nos termos em inglês *polity*, *politics* e *policy* comumente utilizados na literatura internacional do campo de políticas públicas.

A segunda seção trata do surgimento da ciência da política pública (*policy sciences*) num contexto de desenvolvimento dos debates sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado, os direitos e deveres dos cidadãos e as responsabilidades dos governos, bem como do desenvolvimento da produção teórica sobre política pública e sua relação com a política social.

A terceira seção trata das diferentes formas de interpretar a avaliação de políticas públicas, dando ênfase a perspectiva que diferencia análise de avaliação de políticas públicas, e salientando que de maneira geral existe uma compreensão da avaliação ser uma tarefa de atribuir valor, julgar, determinar se as coisas são boas ou más. O que faz da avaliação uma tarefa que possui muitas características, mas que dentre elas não figura a suposta neutralidade técnica justificada pelo rigor teórico.

A quarta seção trata das matrizes teórico políticas elaboradas por Camila Potyara Pereira (2016) para indicar as diversas concepções de Proteção Social existentes. Será com base nessas matrizes que serão analisadas posteriormente as orientações do Banco Mundial para a avaliação da política de enfrentamento à pobreza.

A quinta e última seção deste capítulo trata do sistema de proteção social residual existente no Brasil, do avanço do ultraneoliberalismo e seu impacto para as políticas sociais no país.

2.1. POLÍTICA: ASPECTOS CONCEITUAIS

Política é uma palavra de origem grega associada ao sentido de *Pólis*, ou seja, vinculada a própria cidade, a ideia de pessoas vivendo sob um mesmo ordenamento, formando um conjunto relativamente coeso, ou ainda, ligada a noção de atividade pública e cidadã, o lugar onde a vida acontecia (PEREIRA, 2008; EVARISTO, 2018).

Assim, Evaristo (2018, p.5), pontua que em sentido aristotélico a política é algo intrínseco ao homem, a sua natureza e sua organização social, pois para Aristóteles “é evidente que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade”. A forma como os homens se organizam para viver em sociedade deve, portanto, objetivar o bem comum por meio da prática das virtudes dos homens, uma vez que o

bem público está acima do bem individual. Essa visão de política de Aristóteles apresenta, assim, uma indicação de como deveria ser a atuação dos governos para organizar e conduzir o conjunto da sociedade.

Evaristo (2018) também destaca que o termo surgiu por volta do século V a.C e ao longo de um período tão extenso é natural que seu sentido possa ter sofrido alguma alteração ainda que tratando sempre do caráter público das relações humanas. Ou ainda, nas palavras de Pereira (2008, p.88), a despeito das variações conceituais ocorridas, com o passar do tempo, o sentido de política manteve o sentido de “centro da atividade política do Estado”.

Nesse sentido, Pereira (2008) destaca que o conceito de política pode ser analisado sob duas perspectivas principais. A primeira que trata dos seus temas clássicos no que se refere a realização de eleições, ao voto, aos partidos, ao parlamento e aos governos. A segunda, no contexto da modernidade, ou seja, no período mais recente, passou a designar as ações estatais diante das demandas e necessidades sociais uma vez que o Estado passou a desempenhar papel crescente de intervenção na vida em sociedade. Este sentido mais restrito de política caracteriza o que conhecemos como política pública.

Assim, Pereira (2008) destaca que no contexto da realização da atividade política observa-se a existência de pessoas que conduzem a sociedade e pessoas que são conduzidas, de governantes e governados, e por esta razão identifica-se pessoas em posições diferentes ou desiguais, demonstrando seu caráter essencialmente conflituoso e da relação de poder presente na política.

Segundo o dicionário de política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) a política significa forma de organização do Estado ou da operação do aparato estatal, é entendida também como forma de atividade ou práxis humana relacionada ao exercício do poder social.

Nesse sentido, a política é voltada para a vida coletiva em sociedade e o exercício do poder a partir da convivência entre diferentes, que busca organizar processos sociais por meio de escolhas. Roncaratti (2008) destaca que o conceito de política tem por essência batalhas distributivas de recursos em que se busca a resolução pacífica dos interesses divergentes na alocação dos bens e recursos públicos.

A política surge junto com a própria história, com o dinamismo de uma realidade em constante transformação que continuamente se revela insuficiente e insatisfatória e que não é fruto do acaso, mas resulta da atividade dos próprios homens vivendo em sociedade. Homens que, portanto, têm todas as condições de interferir, desfiar e dominar o enredo da história (MAAR, 1994, p. 8).

Parece haver um consenso, como destaca Maar (1994), quanto a relação entre poder e institucionalidade quando tratamos de política.

Pereira (2008) por sua vez considera superada a ideia socrática de que a política faz parte da natureza dos homens fazendo deles “animais políticos”, pois a existência de relações conflitantes entre diferentes ou desiguais, que resulta na busca de consensos mediados pelo Estado, refuta esta ideia. O que fica evidenciado é que num contexto de convivência obrigatória, pois assim é em sociedade, a existência de conflitos resultantes das diferenças de idade, sexo, cor, etnia, valores, crenças, opiniões e ideologias, próprios de uma sociedade de classes, estão sempre presentes. Em suma, as diferenças naturais se juntam às diferenças culturais e às desigualdades de classe, pois como enfatiza Coutinho (1989) no Estado ampliado, a coerção é substituída pela busca de consensos para a formulação de políticas, uma mudança que é operada no âmbito das relações políticas, econômicas e sociais e não no âmbito da natureza.

Contudo, é justamente por ser conflituosa (e contraditória), que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação de cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece. (...) A ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa, no dizer de Castel (1998), entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas. É, enfim, a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e a multiplicação de direitos de cidadania, conforme Bobbio (1992). E mais: tendo como meta as vantagens da comunidade e a satisfação das necessidades sociais, a política converte-se em participação democrática (PEREIRA, 2008, p.91).

Assim, Pereira (2008) deixa ainda mais claro o caráter dialético da política ao enfatizar a composição da política de atividades formais e informais, nas quais as atividades formais se caracterizam pelas regras estabelecidas e as informais que se traduzem na atuação dos atores da política por meio de diálogos, negociações, confabulações no mencionado contexto de diferenças ou desigualdades. Por fim, prevalece ainda a proposição de Aristóteles de que a política é o “estudo dessas atividades [formais e informais] e dos arranjos adotados pelos homens para coexistirem em sociedade.” (PEREIRA, 2008, p.91).

Há também uma importante contribuição de Carlos Nelson Coutinho ao tratar de representação de interesses na formulação de políticas públicas e sua relação com a hegemonia. Em sua análise, Coutinho (1989) salienta que a noção de “interesse” tem lugar de centralidade na teoria social moderna. Para o autor, a noção de “interesse” está associada a uma visão materialista e individualista de sociedade, pois ela se vincula de forma recorrente a benefícios materiais. O autor chama a atenção para o fato de que em diversas línguas latinas, talvez com exceção apenas

do português, a palavra interesse significa juro ou lucro, o que marca a vinculação de interesse com benefício material. A palavra interesse também está associada a ideia de racionalidade em oposição à paixão. O que está muito vinculado à teoria econômica neoclássica que tem no sentido de racionalidade, toda a construção de seus pressupostos teóricos, o que podemos aqui traduzir para interesse.

Coutinho (1989) também enfatiza que tal pensamento de interesse/racionalidade como motor do desenvolvimento, do progresso e da civilização tem como base o pensamento de Locke, que defende a livre expansão dos direitos naturais do indivíduo passando do estado de natureza para a sociedade civil. E nesse contexto, o governo garante os direitos individuais, sem interferir na esfera econômica, garantindo assim o livre mercado.

Assim, para o pensamento liberal, o Estado deve garantir os direitos individuais de todos, ao mesmo tempo que não deve representar diretamente o interesse de ninguém, seu objetivo seria apenas proteger a ordem social. Dessa forma, salienta-se que a garantia de direitos para todos os indivíduos pelo Estado, significa a garantia de direito para todos os proprietários. Considerando que para Locke não há uma distinção clara entre aqueles que são proprietários dos meios de produção e aqueles que são proprietários da força de trabalho, entendemos como proprietários os donos dos meios de produção (COUTINHO, 1989).

Coutinho (1989) dialogando com Offe explica que é a partir da seletividade estrutural que a natureza de classe do Estado é definida, pois é a partir de determinados critérios de seletividade que o Estado define o que vai e o que não vai se materializar em política pública. Dessa forma, a natureza de classe do Estado é identificada a partir da representação de interesses exercida pelo Estado, ou seja, os interesses de quem o Estado representa. Nesse sentido, o ponto fundamental para os liberais é garantir a não intervenção estatal na esfera econômica

Portanto, ao não intervir no mercado, o Estado liberal estaria assegurando os direitos civis de todos: a liberdade de consciência, de ir e vir, de escolher a própria profissão, de contratar livremente no mercado, de vender e de comprar a força de trabalho (COUTINHO, 1989, p. 50).

Dessa forma, o postulado central do pensamento liberal, representado pela limitação da ação estatal, ou Estado mínimo, se traduz na existência de um claro critério de seletividade estrutural uma vez que ao preservar o direito de propriedade está o Estado atuando em favor de um interesse específico, o dos proprietários dos meios de produção.

Coutinho (1989, p. 50) destaca ainda que o ideário liberal defensor dos direitos civis, durante muito tempo posicionou-se contrário aos direitos sociais. A tutela e a ajuda aos mais fracos, no pensamento de Locke, por exemplo, eram consideradas ações paternalistas e “um desrespeito à autonomia dos indivíduos”.

Os direitos políticos não eram excluídos pelo pensamento liberal, mas deveriam ser restritos. Dialogando com Benjamin Constant, Coutinho (1989) pontua que para este autor só deveriam ter direito a voto os proprietários, não os proprietários da força de trabalho, mas aqueles que dispusessem de certa quantidade de bens e propriedades, que resultassem em certa soma de impostos. Aqui a noção de proprietários fica evidente.

Nesse sentido, Coutinho (1989, p. 50) salienta que o pensamento de Kant exclui “praticamente toda a humanidade” do exercício dos direitos políticos ao restringi-los apenas aos cidadãos ativos, os proprietários de bens, em oposição aos inativos que seriam os dependentes, que segundo Kant seriam incapazes de ter julgamento próprio. Entre os cidadãos inativos estariam as mulheres e os proprietários da força de trabalho, os trabalhadores, e a estes restaria o exercício dos direitos civis. Esse pensamento, como destaca Coutinho (1989), durou do século XVII ao século XIX.

Diante das restrições de atuação do Estado e do exercício de direitos pelos não proprietários de bens, Marx realiza sua crítica ao Estado liberal, um Estado que atua com seletividade ante seus cidadãos e exercia esse poder por meio da coerção. Dessa forma, Marx realiza a crítica ao Estado de sua época ao qual denominou comitê executivo dos interesses da burguesia. Nas palavras de Marx e Engels (2008, p.14) “o poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo”. O que demonstra o papel fundamental do Estado na manutenção da ordem do capital.

É importante ressaltar, que Coutinho (1989) enfatiza que o Estado do tempo de Marx não era o Estado ampliado. As determinações adquiridas pelo Estado tal como o conhecemos hoje não existiam no período de elaboração teórica de Marx.

De toda forma, um ponto fundamental da análise de Marx sobre o Estado que existia em sua época, ao contrário do que defendiam os liberais, é o exercício da representação de interesses de uma classe específica, a dos proprietários dos meios de produção. Assim, não havia representação de interesses individuais, pois para Marx os indivíduos possuem os mesmos interesses individuais quando são da mesma classe social. Dessa maneira, Marx introduz uma

nova noção de interesse, pois para ele o verdadeiro sujeito da história são as classes e não os indivíduos. E acrescenta que o Estado não apenas representa seus interesses “mas é também o instrumento da materialização e da organização desse interesse comum da classe dominante” (COUTINHO, 1989, p. 52).

Nesse sentido, com base em Gramsci, Coutinho (1989) pontua que no Estado ampliado, com uma sociedade civil em crescimento, a busca de consensos tornou-se fundamental para influenciar a formulação de políticas públicas, dando legitimidade às escolhas, e assim, substituindo a coerção como forma de imposição dos interesses de uma classe ao conjunto da sociedade.

O consenso tem papel central numa sociedade formada por múltiplos interesses. Entretanto, é importante destacar o que Gramsci chamou de base material do consenso. Para Gramsci, embora o consenso tenha um importante aspecto ideológico, na medida em que ele é obtido por meio de certos “valores e normas de ação” as classes dominantes tem necessidade de fazer concessões às classes dominadas de forma que mantenham sua hegemonia. Esse processo se dá por meio do Estado na formulação de políticas públicas, isto é, na influência dos subalternos na formulação de políticas. Mas há limites para tal influência (COUTINHO, 1989, p.55).

Numa analogia à formulação de Marx sobre salários, Coutinho (1989) afirma que o limite para a garantia de direitos sociais não pode impedir, tal qual nos salários, a reprodução ampliada do capital. E na base, não pode ser inferior àquele patamar já conquistado e entendido como “mínimo histórico-moral”, quando supera o nível da subsistência. Ainda assim, os limites desse pacto podem ser rompidos como nos casos das políticas de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra no início da implementação das políticas neoliberais e ao redor do mundo a partir dessas experiências (COUTINHO, 1989). E mais recentemente com o aprofundamento do ultraneoliberalismo.

Naturalmente é importante observar que o Estado continua a ser capitalista, por mais “ampliado” que seja, por mais que represente interesses plurais, sempre que, e enquanto – baseado em seus critérios de seletividade – atuar no sentido de manutenção de uma esfera econômica “privada”, fora do alcance da esfera política. Aliás, é essa separação última entre economia e política que caracteriza a natureza capitalista do Estado moderno (COUTINHO, 1989).

2.1.1 Dimensões do termo política

Na língua portuguesa, utilizamos o termo política para designar uma série de ações de diferentes dimensões que são compreendidas a partir do contexto aplicado. Entretanto, em boa parte da literatura internacional, sobretudo aquela produzida em língua inglesa, ou que a utiliza como referência, há uma diferenciação de termos para cada aplicação: *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 2000).

Cavalcanti (2007) aponta, por meio de revisão de literatura de vários autores do campo das políticas públicas, distinções entre os três termos. Vale ressaltar que as definições aqui apontadas e baseadas na autora reúnem proposições em que os diferentes autores dão ênfase, cada qual, a diferentes aspectos entre os aqui mencionados¹⁷.

Ao dialogar com Bazua e Valenti, a autora indica que *Polity* se refere a constituição de um regime por meio do Estado com suas organizações e instituições em suas dimensões jurídicas e administrativas. Trata-se, portanto, da forma de organização do Estado ou da operação do aparato estatal, o conjunto das regras do jogo (CAVALCANTI, 2007; COUTO, 2001).

Por meio do diálogo com Frey, Vargas e Velásquez e Trabada, Cavalcanti (2007) aponta que *Politics* se refere a tudo aquilo que está inserido no âmbito do discurso, das ideias. E sendo assim, possui um caráter conflituoso na medida em que os diversos atores envolvidos assumem divergentes posicionamentos sobre a realidade social e diferentes objetivos na condução da política pública. Os conflitos resultantes, assim, encontram apaziguamento por meio da busca de consensos que se operam no trato político. Dessa forma, a *politics* está situada no campo da disputa envolvendo interesses divergentes.

A *Policy*, por sua vez, é o meio pelo qual os objetivos dos atores políticos são concretizados via Estado. Refere-se à dimensão prática e executiva da ação e/ou da omissão estatal relacionando assim fins e meios e comunicado como um discurso técnico. Em outras palavras, trata-se da política pública propriamente dita em sua materialidade operativa resultante da ação política (*politics*) por meio da ação (ou omissão) do Estado. Poderia ser dito ainda como uma ação programática do Estado na direção de algum objetivo pré-definido (CAVALCANTI, 2007).

¹⁷ Para maior aprofundamento sobre os termos consultar FREY (2000) e CAVALCANTI (2007).

Nesse sentido, um ponto importante assinalado por Cavalcanti (2007) refere-se íntima relação entre os três termos (*polity*, *politics* e *policy*), o que a autora denomina como relação de causa e efeito. *Politics* e *policy* estão inter-relacionados na medida que as disputas entre distintos grupos sociais com distintos interesses (*politics*) resultam em ações programáticas do Estado ao direcioná-las para a solução de um problema público que alçou a condição de agenda (*policy*). Todo esse processo ocorre no âmbito das regras estabelecidas pelo aparato estatal (*polity*), a estrutura, ou seja, a dimensão jurídico-organizativa do Estado, incluindo os poderes constituídos. Dessa forma, A autora aponta para os diferentes níveis de atuação política no âmbito do Estado, profundamente imbricados, tal qual a forma única de designação em língua portuguesa que é o termo política.

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000, p.217).

Assim, seja pela utilização de literatura inglesa nos estudos sobre as políticas públicas (*policies*), ou pela necessidade de compreensão dos termos em tela, tão usuais no âmbito da ciência política, se faz necessário situar tais designações para compreensão dos aspectos enfatizados por cada um deles.

Daí podemos afirmar que os termos que designam as diversas dimensões de política revelam aspectos estruturais (*polity*) como forma de assegurar consensos mínimos, a competição política ou o jogo propriamente dito, ou ainda os atores em ação, dada a estrutura consensuada (*politics*), e o resultado do jogo político, o resultado das disputas que se configurarão em ações estatais (*policy*) (COUTO; ARANTES, 2006).

Entende-se assim, a importância de pontuar as diferentes dimensões de política (*Polity*, *politics* e *policy*) e os diferentes conceitos a ela vinculados dando ênfase a tais termos uma vez que estes termos são utilizados em muitos trabalhos publicados no Brasil em razão da expressiva influência da produção teórica em língua inglesa no campo das políticas públicas, sobretudo no campo da avaliação de políticas públicas. Não temos a intenção de promover estrangeirismos, mas enfatizar ao leitor e futuro pesquisador a relevância de tais termos para uma leitura correta da bibliografia disponível neste campo de estudos, sobretudo o leitor mais frequente da literatura da política social e não do campo da avaliação de políticas.

2.2. POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL

Como já enfatizado neste trabalho, o conceito moderno e restrito de política refere-se ao que denominamos política pública (*policy*). Boa parte dos estudiosos da área considera que a política pública enquanto área de conhecimento surgiu nos Estados Unidos¹⁸ no pós Segunda Guerra Mundial com o objetivo de compreender melhor as relações entre governos e cidadãos (governantes e governados) diante do papel crescente do setor público na criação de programas econômicos e sociais (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013).

Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.21) pontuam, citando Peter DeLeon, que “os estudos da política pública tem um passado longo e uma história curta”. Esta afirmação se baseia na premissa de que ações governamentais são executadas há vários séculos e há também neste período uma série de críticas a estas ações, mas a análise sistemática, criteriosa e amparada no arcabouço teórico da ciência política é recente, embora neste curto tempo tenha produzido expressivo quantitativo de perspectivas analíticas distintas e sobrepostas.

Pereira (2008) destaca que antes do surgimento da ciência da política pública (*policy sciences*) predominava o caráter normativo da política pública amparado na filosofia política e que buscava compreender a finalidade dos governos, uma vez que estes deveriam promover o bem comum. Essa visão, portanto, tratava de como os governos deveriam agir para atingir seu objetivo de promover o bem-estar da sociedade. Esse período foi também caracterizado pela menor atuação dos governos na solução de problemas públicos.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 21) pontuam que como resultado de tais discussões sobre a finalidade dos governos foi gerado um “debate rico sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado e os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos”. Mas, como argumenta Pereira (2008), nesse processo de estudo observou-se que havia um “abismo” entre o prescrito, como os governos deveriam agir, e o executado, o que os governos efetivamente faziam, surgindo assim, a necessidade de conciliação entre teoria política e as práticas políticas, resultando numa produção teórica capaz de explicar melhor a realidade.

Nesse sentido, observamos a contribuição de David Lerner e Harold Lasswell, em seu livro *The policy sciences*, publicado em 1951. Este trabalho é considerado o marco fundador da ciência

¹⁸ São os casos de FARAH, 2016; SOUZA, 2006; AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; SCHMIDT, 2018; PRESTES, 2012, FREY, 2000. Contudo, Howlett, Ramesh e Perl (2013) consideram que tal surgimento tem abrangência maior e apontam que a política pública enquanto área de conhecimento surgiu na América do Norte e na Europa no mesmo contexto temporal, histórico, político e social dos demais autores mencionados.

da política pública (*policy sciences*) e enfatiza a combinação do aspecto teórico e o aspecto aplicado da análise de política pública. Os autores estabeleceram duas atividades constitutivas no campo de pesquisa da ciência da política pública (*policy Science*): o estudo da política pública (*policy studies*) e a análise da política pública (*policy analysis*), uma diferenciação entre aspectos teóricos e aplicados que implicaram numa distinção estrutural no campo de estudo das políticas públicas ao mesmo tempo em que enfatizaram a necessidade de combinar estes aspectos nos seus estudos (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, FARAH, 2016; RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020).

Assim, o estudo da política pública (*policy studies*) refere-se ao aspecto teórico, descrito e explicativo da política pública, ou seja, busca explicar a natureza da atividade do Estado com ênfase na busca de conhecimento sobre o processo de formulação e implementação da política pública e dos modelos utilizados para isso. A análise da política pública (*policy analysis*), por outro lado, enfatiza a dimensão prática, aplicada e prescritiva ou normativa da política pública com o objetivo de solucionar problemas públicos, isto é, produz conhecimentos para subsidiar as políticas. Tal distinção enfatiza as diferenças metodológicas, de finalidades e objetivos, próprios do estudo da política pública (*policy studies*) e da análise da política pública (*policy analysis*) (FARAH, 2016; SECCHI, 2016; RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020).

Do ponto de vista da finalidade, os estudos podem ser divididos em descritivos e prescritivos. Estudo de cunho descritivo tem por objetivo construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, do comportamento dos atores e das instituições, nas diversas fases do processo de política pública. Já os estudos de cunho prescritivo estão em “melhorar” as políticas públicas, ou seja, apontar como elas deveriam ser. Prescrição significa recomendação, orientação, intervenção [...], para isso, baseiam-se em valores de equidade, eficiência, eficácia, resiliência, entre outros (SECCHI, 2016, p. 8).

Todavia, mesmo que estas distinções entre os caracteres descritivo e normativo/prescritivo da política pública na literatura internacional sejam consolidadas, não há homogeneidade quanto a estas dimensões nas perspectivas adotadas por diversos autores na literatura nacional. Há assim, desde autores que utilizam o termo análise de políticas (*policy analysis*) para tratar de aspectos teóricos e descritivos até aqueles que o tratam de forma ampla abrangendo tantos aspectos descritivos quanto normativos (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020; CAVALCANTI, 2007).

Alguns autores em busca de diferenciação utilizam os termos “análise de política pública” e “análise para política pública”, de forma que a “análise de” refere-se ao aspecto descritivo, aos

estudos teóricos e a “análise para” refere-se ao aspecto prescritivo, a intervenção prática e aplicada. Essa mesma diferenciação entre aspectos normativos e descritivos é feita por meio da utilização dos termos análise e avaliação de políticas públicas, respectivamente. Ou seja, análise de políticas públicas se refere ao aspecto teórico-conceitual e avaliação de políticas públicas ao aspecto prático ou aplicado (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020; CAVALCANTI, 2007).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) salientam ainda, que os estudos contemporâneos de políticas públicas mantém a vitalidade dos pioneiros do campo e que agora não são mais tão voltados para as estruturas dos governos ou ao comportamento dos atores políticos, ou ao que os governos deveriam ou tem que fazer, mas sim ao que os governos fazem.

Ao superar os limites estreitos do estudo das instituições e das estruturas políticas, passando a incorporar o trabalho e a visão de outros campos do conhecimento científico como a economia, o direito, o serviço social e a sociologia dentre outros, nos deparamos com a primeira das três características distintas das políticas públicas propostas por Lasswell: a multidisciplinaridade. O segundo princípio refere-se à solução de problemas. Por meio dele busca-se estudar os problemas do mundo real para resolvê-los por meio da intervenção, e não apenas para conhecê-los. O terceiro trata de seu caráter explicitamente normativo o que “significava para Lasswell que a *policy science* não deveria estar disfarçada sob a aparência da ‘objetividade científica’, mas deveria reconhecer a impossibilidade de separar objetivos e meios, ou valores e técnicas no estudo das ações governamentais” (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p. 23; PEREIRA, 2008).

No contexto de desenvolvimento do campo da ciência da política pública, também foram produzidas muitas perspectivas conceituais sobre a política pública ao longo de sua curta história. Ainda assim, embora na atualidade o termo política pública (*policy*), ou no plural como é mais usual, políticas públicas (*policies*), esteja cada vez mais presente na vida cotidiana, seja pela presença nos meios de comunicação, seja no discurso dos políticos, dos representantes dos movimentos sociais ou do cidadão comum, no campo teórico tal termo carece ainda de maior delimitação (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013).

Souza (2006) alerta para a diversidade de definições para o que seja política pública, e aponta que não considera haver uma definição mais adequada para o termo, mas indica o que considera a definição mais conhecida que é a formulada por Lasswell, além de apresentar também algumas definições de outros autores.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Cavalcanti (2007) também aponta que há uma importante diversidade conceitual para o termo Política Pública. E acrescenta que tal termo possui uma grande amplitude de utilização o que torna difícil sua delimitação. A autora aponta ainda que o estudo conceitual de política pública é mais comum nas produções de análise de políticas públicas e pouco aprofundadas nos estudos de avaliação, o que pode ter origem nas distinções de atividades propostas quando do surgimento da disciplina, com base nas formulações de Lerner e Lasswell.

A autora pontua alguns elementos comuns nas definições conceituais de políticas públicas. Entre eles podemos destacar a “tomada de decisão”, que dialogando com Guerrero, Dye e Frohock, Cavalcanti (2007) assinala para atuações que delineiam um determinado padrão de conduta de um governo por meio de ações que são implementadas ou tem potencial de implementação.

É importante destacar que entre as diversas concepções de políticas públicas, em meio as quais se concebe que tais políticas são implementadas pelo Estado, e não por entes privados, há a compreensão de que elas buscam alcançar o interesse público. Entretanto, como vimos na discussão sobre *politics*, os diversos atores representam diferentes interesses e a divergência e os conflitos resultantes entre os diferentes setores da sociedade demonstram que as definições das *policies*, mesmo com a busca de consensos, leva a interesses mais focalizados que universais, uma vez que tais interesses podem ser até mesmo opostos (COSTA; NETO, 2016).

Nesse sentido, a noção de interesse público ou interesse do público deve ser relativizada pela dimensão da diversidade de interesses presentes no campo da *politics* mesmo quando regulado pelas regras do jogo da *polity*. Esse contexto é importante para prosseguir no estudo das políticas públicas e da avaliação das políticas públicas e na compreensão sobre o interesse na avaliação das políticas públicas.

Ademais, como destaca Pereira (2008), o que emprega o caráter público, ou de todos, a este tipo de política não é a ação governamental ou o coletivo de atores sociais beneficiados por ela

ou envolvidos na sua implementação, mas sim por ela ser fruto de consensos produzidos entre Estado e sociedade.

Quando se fala em res pública, está se falando também de uma forma de organização política que se pauta pelo interesse comum, da comunidade, da soberania popular e não da soberania dos que governam. Numa República ou num Estado Republicano, os governantes não são os soberanos, mas, sim, o povo, como ensinava Rousseau. É a soberania popular que possibilita, todos os cidadãos manifestarem a sua vontade como vontade geral, que deve ser respeitada e incorporada nas leis, assim como exercerem com legitimidade o controle democrático³ (PEREIRA, 2008, p.94)

Há ainda, contudo, outra concepção que compreende que o Estado é produtor exclusivo de políticas públicas, de modo que nesta visão não há diferença entre os termos público e estatal, desconsiderando as contradições existentes entre Estado e Sociedade (CAVALCANTI, 2007; PEREIRA, 2008).

De toda forma, a contradição se mantém presente, pois ainda que as ações públicas tenham sido construídas ou influenciadas por outros atores sociais, elas também atendem a interesses privados, mesmo que eles não tenham atuado diretamente para sua implementação. Efetivamente, de modo frequente, as ações públicas promovidas pelo Estado no capitalismo visam ao atendimento de interesses privados a fim de preservar as condições necessárias à reprodução do modo de produção. Ou seja, o atendimento dos interesses comuns ou coletivos pelo Estado respondeu ao confronto entre capital e trabalho no século XX. Deste modo, a ascensão do neoliberalismo coloca em xeque o aumento do intervencionismo estatal.

Essa premissa é corroborada, uma vez que, numa sociedade dividida em classes sociais, em que parcela do trabalho de uns é apropriada por outros, onde, portanto, se estabelece uma relação conflituosa entre dominantes e dominados, que se realiza por meio da opressão no trabalho, há na mesma medida conflitos de interesses. Os conflitos de interesses resultantes da luta de classes se manifestam em toda a sociedade, em todos os espaços sociais, inclusive se materializam, assim, nas políticas públicas (SAVIANI, 2011).

Essa visão também é compartilhada por Souza (2006), que destaca o conflito resultante de interesses divergentes em torno do Estado no contexto da ação estatal de implementação de políticas públicas. O que do mesmo modo pode se materializar pela não-ação estatal na qual indivíduos, instituições e ideologias são importantes nesse processo, ainda que possam ser atribuídos maior ou menor peso e relevância a tais aspectos.

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25, grifos da autora).

Vale ressaltar que há diferenças de classes sociais ao longo da história da humanidade, mas a forma como se dá a relação de classes na sociedade capitalista é própria deste modo de produção e está associada à divisão social do trabalho, o que explica modo de vida e interesses distintos. Contudo, é por meio da ideologia que a classe fundamental dissemina, por meio de seus intelectuais orgânicos, que seus interesses representam o interesse de todos (VIANA, 2016).

Ainda são ressaltados aspectos como as dimensões concreta e simbólica das políticas públicas, as políticas públicas como *outputs* políticos como forma de processamento da atividade política entre outras concepções.

Di Giovanni (s/d, p.1) entende políticas públicas como “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia”. O autor resalta ainda que o conceito de políticas públicas tem como característica sua recorrente evolução dadas as constantes transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, o que o coloca na posição daqueles que entendem a política pública na perspectiva da ação governamental, ainda que com a participação de outros atores além do Estado.

Isso implica, antes de tudo, adotar uma reflexão mais voltada para as determinações de natureza social, cultural, política e econômica que embasam o desencadeamento e a consecução da ação do poder público. Intervenções estatais devem ser vistas como fatos complexos, dinâmicos e multifocais, impossíveis de serem reduzidos ao momento imediatamente “administrativo”. Mais do que isso, a política pública passa a ser tratada como uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. E é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades da intervenção estatal. Em sua determinação, pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direitos e por distribuição (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, p.4)

A política social, por seu turno, conforme destaca Pereira (2008, p.92), refere-se a uma “espécie do gênero da política pública”. Em suas palavras vemos que “[...] a política, na sua configuração

recente e restrita, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie de subgênero da política pública”.

No início deste trabalho já foi tratado do papel e da função das políticas sociais numa sociedade capitalista, seu caráter contraditório, as conquistas civilizatórias alcançadas pela sua implementação, agindo na atenuação das contradições do capitalismo e, portanto, reproduzindo o modo de produção capitalista. Ela está assim situada no palco da luta de classes com atuação privilegiada para o controle social¹⁹.

Mas a política social também se refere a um conjunto específico de políticas públicas e mesmo neste caso o termo encontra maior diversidade de compreensão entre os autores da área. Segundo Carvalho (2007) a política social é um termo vago, difuso, impreciso e confuso uma vez que para este autor direta ou indiretamente todas as políticas públicas poderiam ser consideradas como política social tendo como sua principal característica, assim, a transversalidade. Nesse sentido, deveriam ser objetivo permanente dos governos e não objeto de ações setoriais ou conjunturais.

Em uma perspectiva de maior delimitação do termo, Höfling (2001) aponta para as áreas das políticas públicas usualmente consideradas no campo das políticas sociais que são as de educação, saúde, previdência, habitação e saneamento. As ações estatais realizadas nas áreas em questão se traduzem em políticas sociais que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, com o objetivo de reduzir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Esta construção é realizada a partir de um projeto político e uma teoria social para uma determinada sociedade. Nesse sentido, é importante analisar padrões de proteção ou de bem-estar.

2.3 O EMARANHADO CONCEITUAL DO BEM-ESTAR

Boschetti (2003), ao analisar a seguridade social brasileira, faz uma importante análise sobre os padrões de proteção ou de bem estar existentes a partir das experiências históricas do seu surgimento. Nesse esforço a autora aponta para a existência do que ela chama de armadilha de

¹⁹ A despeito das barreiras para sua efetivação plena, o controle social passou por um importante papel de ressignificação nos últimos trinta anos assumindo a função de controle da sociedade sobre o Estado na execução das políticas públicas, em especial nas políticas sociais, intervindo, demandando intervenções, criticando e fiscalizando as ações estatais (TARGINA, 2008; 2020).

conceitos em razão da imprecisão de conceitos como seguridade social, seguro social, política social, *welfare state*, Estado de Bem-Estar social e Estado Providência. A autora questiona em seu trabalho se tais termos são sinônimos, ao representarem os mesmos fenômenos sociais, contribuindo nesse sentido apenas como variação semântica, ou se as diferentes denominações expressam particularidades a cada caso. E havendo especificidades desses termos quais seriam elas? Para alcançar seu objetivo, Boschetti (2003) recupera os conceitos/termos acima mencionados bem como são utilizados na literatura brasileira e internacional salientando a relevância conceitual.

Um conceito não caracteriza-se apenas como especulação abstrata ou representação de determinado objeto pelo pensamento. Para além desta definição, os conceitos possuem a propriedade de definir e/ou evidenciar as características gerais e específicas de um fenômeno, do seu modo de ser. Assim, quanto mais claro e preciso o conceito, maior sua capacidade de explicar a realidade, bem como de conformar regras e normas que possam operacionalizá-lo (BOSCHETTI, 2003, p. 60).

Boschetti (2003) destaca de pronto que as questões que ela propõe em sua pesquisa são resultado da constatação de que muitos desses termos (seguro social, política social, *welfare state*, Estado de Bem-Estar social e Estado Providência, seguridade social) são utilizados como sinônimos ou são insuficientemente problematizados na literatura brasileira. Observa-se que a tradução das obras anglo-saxônicas, germânicas e francesas costumam apresentar explicações genéricas sobre eles.

Entretanto, como salienta a autora, tais termos são carregados de historicidade e peculiaridades de suas construções, o que torna um equívoco que sejam tratados como sinônimos. Eles não só não possuem o mesmo sentido como expressam também concepções teórico-política distintas.

Assim sendo, no sentido de trazer luz aos diferentes conceitos estudados por Boschetti (2003) começaremos pelo mais amplo dos aqui listados, a seguridade social. O termo seguridade social vem sendo utilizado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa. Este termo passou a ser utilizado para indicar uma série de serviços sociais variáveis de país para país, como por exemplo, os clássicos seguro assistencial em substituição da renda e os serviços de saúde, mas também serviços na área de educação, assistência aos idosos e crianças, por exemplo.

No caso brasileiro, o marco da larga utilização do termo seguridade social no país foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 ao reunir as políticas sociais existentes desde o

início do século XX num novo arcabouço de forma ampliada, articulada e inovadora no país, embora até hoje não completamente implementada. Assim, desde a Constituição de 1988, passaram, então, a compor a seguridade social do Brasil as políticas sociais públicas de previdência social, assistência social e saúde²⁰.

Como o termo seguridade social não existia no país e passou a ser utilizado em larga escala a partir da Constituição, a autora traz conceitos de dois dos dicionários de língua portuguesa mais conhecidos e utilizados no Brasil os quais assim definem a seguridade:

O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (versão eletrônica 3.0), ao explicar a etimologia da palavra indica: [Do fr. *sécurité* ou do ingl. *security*, ambos do lat. *securitate*.], que por sua vez significa segurança e define o conceito amplamente como sendo o “Conjunto de medidas, providências, normas e leis que visam a proporcionar ao corpo social e a cada indivíduo o maior grau possível de garantia, sob os aspectos econômico, social, cultural, moral e recreativo”. Já o Dicionário Eletrônico Houaiss (versão 1.0) introduz a idéia de universalidade, mas restringe o âmbito da seguridade às ações incluídas na Constituição de 1988, além de enlevar este conceito com uma suposta previdência mais ampla: Previdência social em moldes mais amplos, abrangendo toda a população. Conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade que, integradas, asseguram a saúde, a previdência e a assistência social. (Boschetti, 2003, p. 61, grifos nossos).

A primeira distinção que Boschetti enfatiza é entre a seguridade social com o *welfare state* (anglo-saxão), com o *Etat Providence* (francês) e com o *Sozialstaat* (alemão). Começando pelo *welfare state*, Boschetti (2003) destaca que seu surgimento e abrangência é marcado por divergências e polêmicas. Como umas das expressões mais utilizadas no século XX para se referir a um conjunto variável de políticas públicas que passou a compor as ações estatais de provisão social com base no modelo fordista-keynesiano, o *welfare state* tem como pilares a política de substituição de renda e a política de saúde, mesmo apresentando em cada caso e em cada país, composição diversa. Todavia, muitas vezes ele é compreendido de maneira reduzida, como qualquer política social ou como uma política social específica como a previdência ou o seguro social, por exemplo.

Boschetti (2003) destaca em seu trabalho a interpretação de que o *Welfare state* foi estruturado a partir de três princípios norteadores indicados no Plano Beveridge, um relatório de seguro social e serviços afins publicado na Inglaterra em 1943, quais sejam:

1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais

²⁰ Esta temática será abordada mais profundamente ainda nesta seção.

universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma ‘rede de segurança’ de serviços de assistência (BOSCHETTI, 2003, p.65).

Entretanto, Boschetti (2003) enfatiza um pensamento que contrapõe a primeira concepção de *welfare state* formulado por Thomas Humphrey Marshall em sua obra Política Social de 1967. Para Marshall é um equívoco atribuir a autoria do *welfare State* anglo-saxão a William Beveridge, pois para este autor o surgimento do *welfare state* está intimamente vinculado ao momento histórico, político e social próprios daquele momento cujo foco fundamental é a ocorrência e as consequências da Segunda Guerra Mundial.

A magnitude de seu esforço de guerra e sua vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida, de bom grado e sem discriminação, a todos os que passavam necessidade. (...) E a estabilidade política do país, combinada com sua confiança inabalável na vitória, explicam a característica mais notável da história, a saber, a maneira pela qual o povo e seu Governo, no decorrer da guerra, meteram mãos à obra de elaborar o projeto de uma nova sociedade (...) orientada pelos mesmos princípios de reunião e da partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra. Desse modo, a idéia do Estado de Bem-Estar Social veio a identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua sobrevivência (MARSHALL, 1967, p.95 apud BOSCHETTI, 2003, p. 65).

Assim, conforme salienta Boschetti (2003) para Marshall (1967) o Plano Beveridge se configura em uma iniciativa de ampliar e consolidar planos de seguros sociais e padronizar benefícios, além de incluir novos benefícios ainda não contemplados até então.

Em síntese, a autora aponta que é possível apreender dois pontos fundamentais a respeito da confusão conceitual em torno dos termos seguridade social e *welfare state* a fim de que se obtenha uma aproximação conceitual plausível: 1) a expressão *welfare state* designa um conjunto específico de políticas sociais e é um termo datado, generalizado a partir da Inglaterra na década de 1940; e 2) o termo seguridade social pode integrar aquilo que passou a ser chamado de *welfare state* mas não é o próprio *welfare state*, além disso, a seguridade, assim como o *welfare state* pode se estruturar a partir de características específicas de cada lugar com abrangência e políticas diversas ou ainda limitar-se apenas aos seguros sociais.

Já o *Sozialstaat* (Estado Social alemão) expressa um conjunto de políticas de proteção social que inclui a inovação dos seguros sociais. Os seguros sociais são uma criação alemã da era bismarckiana (1883) que prestava “garantia compulsória de prestações de substituição de renda

em momentos de riscos derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado” (BOSCHETTI, 2003, p.63).

Mas o *Sozialstaat* não se limita aos seguros sociais, além dele, o modelo prevê também educação universal, habitação e seguridade social, que no caso alemão engloba, aposentadorias e pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílios familiares (o que já demonstra aqui a diferença para a seguridade social brasileira). Entretanto os regimes de seguros sociais foram organizados por categorias de trabalhadores o que faz com que o regime de seguridade social não seja universal e igual para todos, de forma que de 1% a 5% da população fica excluída do acesso a pelo menos um dos regimes. Portanto, essa modalidade de proteção social inicialmente inspirada sob a ótica privada não tinha caráter universal, nem era uma meta do modelo (BOSCHETTI, 2003). O que mais uma vez lança luz sobre o caráter histórico e específico das diferentes experiências.

O *Etat providence* é uma expressão que designa o Estado de providência francês construído a partir do século XIX. Inicialmente a expressão tinha uma conotação negativa na medida em que para os seus críticos liberais, que se opunham a ação estatal, esta se assemelhava a algo como a intervenção divina. Atualmente o conceito *Etat Providence* é semelhante ao *Welfare State* ao incorporar a ideia de responsabilidade estatal na regulação do mercado, mas diverge dele na concepção de sua emergência. De toda forma, os autores franceses preferem não utilizar esta denominação, *welfare state*, para designar o sistema de proteção social de seu país. Boschetti (2003) destaca ainda que há autores como Castel (1995) que preferem utilizar o termo Estado Social para designar o modelo francês, recusando assim tanto o sentido “providencial”, aqui carregado de uma conotação pejorativa, quanto o *Welfare State*.

A seguridade social francesa se refere a uma dimensão do *Etat providence* com princípios incorporados tanto do Plano Beveridge (universalidade e uniformidade de direitos) quanto do modelo bismarckiano, tornando assim um misto dos dois sistemas. Sua seguridade abrange as áreas de saúde, previdência e assistência à família, sendo que as duas primeiras áreas seguem a lógica securitária e a última um misto entre seguro e assistência não contributiva.

Dessa forma, vimos que a seguridade social não é sinônimo de *welfare state*, nem de *sozialstaat*, nem de *etat providence* mas é parte fundamental dele. A seguridade social de cada país define a natureza, a intensidade e abrangência da ação estatal de proteção social de seus cidadãos e é constituída a partir dos elementos que permeiam o momento histórico de sua criação. Ela, a

seguridade social, não se limita aos seguros e nem é exclusivamente não contributiva, configura-se num sistema de proteção social integrado, que apesar das diferenças de concepção e abrangência, são marcados pela regulação estatal do mercado com oferta de serviços públicos universais de proteção social, ainda que contenha também com a lógica securitária num contexto de pacto entre capital e trabalho.

O termo Seguridade Social é um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado. Neste sentido, sua base de financiamento é bem mais ampla que a do seguro social, conceito que orientou a política previdenciária brasileira desde os anos de 1920, organizada sob inspiração do modelo alemão, criado por Bismark na segunda metade do século XIX. É sabido que a expressão Seguridade Social tem origem anglo-saxônica, tendo por referência certas políticas do início do século XX. Mas ele aparece pela primeira vez no documento de lançamento do Social Security Act, que instituiu a Previdência Social americana, em 1935 (IPEA, 2009, p. 21).

Há de se destacar, todavia, que os sistemas de proteção social vêm sofrendo ataques para a redução de direitos desde o avanço das políticas neoliberais com a introdução de regimes de capitalização previdenciários, privatização da saúde, prestações assistenciais condicionadas entre outros desmontes ao que Castel chamou de “amputação da cidadania social”. (BOSCHETTI, 2012, p. 799).

Tal cenário revela não somente o fim do pacto capital-trabalho, expressando a fragilidade do trabalho na correlação de forças com o capital, como também revela a impossibilidade de conciliação entre a acumulação de capital e igualdade no capitalismo. A agudização da crise do capital, como trataremos adiante, tem levado a corrosão dos sistemas de proteção social em todo o mundo com especial impacto aos países da periferia, como o Brasil, que nunca alcançaram níveis elevados de proteção social (BEHRING, 2008).

2.4 MATRIZES TEÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO

Como vimos na seção anterior, o emaranhado conceitual do bem-estar apontado por Boschetti (2003) em razão de suas imprecisões resulta em armadilhas conceituais que dificultam a compreensão do estudioso da área sobre conceitos e processos neste campo. Dessa forma, sua explicitação contribui para melhor apreensão de fenômenos sociais de forma que não sejam

tratados como sinônimos, uma vez que possuem concepções teórico-política e momentos históricos diferentes.

Esclarecido o emaranhado conceitual do bem-estar é necessário avançar para um mergulho mais profundo sobre a Proteção social de maneira que seja possível compreender as orientações ideológicas e políticas que resultam em formulações teóricas e enfoques até mesmo discordantes. Tal compreensão é necessária para que possamos olhar em perspectiva para as avaliações de Política Social, no campo da assistência social, que vem sendo realizadas e orientadas pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Em um trabalho de referência para a área no Brasil, Camila Potyara Pereira (2016) avança na explicitação das interpretações teóricas sobre a Proteção Social no capitalismo em meio às suas contradições e disputas resultantes da luta de classes. Dessa forma, situa a Proteção Social como um instrumento político da disputa entre capital e trabalho o que evidencia as diferentes “formas, direções, reestruturações e hibridismos” experimentadas em razão dos diferentes níveis de intensidade dessa disputa; o que por conseguinte resulta também em diferentes padrões de proteção social e a existência de diferentes regimes de bem-estar.

Com base neste referencial, explicitaremos as matrizes teórico políticas elaboradas pela autora para designar conjuntos de concepções de Proteção Social elaboradas a partir de suas afinidades e divergências. Será com base nessas matrizes que serão analisadas posteriormente as orientações do Banco Mundial para a avaliação de enfrentamento à pobreza, no campo das políticas sociais.

2.4.1. Contexto histórico da Proteção Social

Pereira, C. P. (2016, p.21) destaca que a humanidade empreendeu esforços por meio do trabalho para controlar a natureza e produzir mais riqueza e estabilidade, esforço esse que pretendia aumentar a produção, a acumulação e distribuição, eliminando assim a escassez. Ocorre que com o surgimento do modo de produção capitalista o que se observou foi um crescimento sem precedentes da capacidade de produzir e acumular riqueza acompanhado de aumento da pobreza extrema em patamares muito elevados. Este cenário de “formas primitivas e ampliadas da pobreza” resultou no “primeiro grande enigma das relações sociais” que posteriormente foi decifrado pela teoria marxiana (PEREIRA, C.P., 2016, p.21).

A reação à realidade da pobreza ampliada, fruto da contradição capital-trabalho, se deu por meio de formas de proteção social baseadas na caridade, na benemerência e na virtude cristã de ajuda voluntária aos pobres sem planejamento e sem uma perspectiva de direito. Eram ações apenas baseadas em solidariedade e altruísmo, formas de proteção já utilizadas para a ajuda aos pobres e desvalidos antes do surgimento do capitalismo (PEREIRA, C. P., 2016).

Entretanto, nesta etapa do desenvolvimento das relações sociais e econômicas, o aprofundamento da pobreza de muitos e o aumento da riqueza de poucos suscitou uma série de questionamentos que resultaram em lutas por melhores condições de vida e trabalho pela classe trabalhadora, que associado ao surgimento da teoria marxiana, que fundamentou as críticas dos trabalhadores por meio de uma análise científica do capitalismo, resultou em mudanças na proteção social. Surgem então medidas de proteção contra os riscos do trabalho industrial e também, por outro lado, contra os riscos das ideias socialistas, que neste sentido tinham, ademais, a finalidade de enfraquecer as críticas ao capitalismo e suas formas de exploração (PEREIRA, C. P., 2016).

Assim, passam a ser desenvolvidos mais mecanismos de Proteção Social diferenciada que indiferenciada. Pereira, C. P. (2016) dialogando com Perez e Vida (1998) explicita que a segunda, a proteção social indiferenciada, se trata das ações de socorro aos pobres realizada de forma individualizada, despadronizada na forma de intervenção e na oferta às pessoas, uma vez que ela é inspirada pela solidariedade cristã, pela bondade ou pela culpa. Já a proteção diferenciada é aquela, em geral institucionalizada, que possui critérios de acesso, voltada a riscos específicos e muitas vezes baseada no direito (PEREIRA, C. P., 2016).

É nesse contexto de crescimento da proteção social diferenciada que surge a ideia de transformação das inseguranças individuais em assunto público, uma forma de dividir com o conjunto da sociedade os custos de proteção contra a pobreza. Essa ideia foi implementada na Alemanha por meio do seguro social para trabalhadores e na Inglaterra, para além do seguro, a proteção social incluía também não trabalhadores e, posteriormente, outras formas de proteção foram implementadas em outros países, no âmbito do capitalismo central (PEREIRA, C. P., 2016).

Assim, todo o avanço conquistado na ampliação da proteção social teve o propósito de defesa do modo de produção capitalista frente às reivindicações da classe trabalhadora inconformada com as condições de vida e trabalho, como já mencionado, mantendo assim a dominação do

capital. Ao mesmo tempo, estas ações tiveram o propósito de contribuir para a reprodução da força de trabalho, que é também do interesse do capital (PEREIRA, C. P., 2016). Isso foi possível graças ao papel fundamental do Estado para estruturar e implementar a proteção social.

Como salienta Mandel (1985) entre as principais funções do Estado na sociedade capitalista estão a proteção e reprodução da estrutura social (que não são asseguradas pelos capitalistas), a repressão às ameaças das classes dominadas ao modo de produção capitalista por meio do aparato repressivo do Estado e a garantia da dominação da ideologia da classe dominante como se esta representasse o conjunto da sociedade. Assim, por meio da dominação ideológica, torna-se possível não só integrar um conjunto heterogêneo de pessoas, mas garantir que aceitem sua exploração e que não sejam capazes de contestá-la. Combina-se assim, função repressiva e integradora, ou seja, coerção e ideologia, que segundo o autor são mecanismos distintos que se entrelaçam.

Sendo assim, Pereira, C. P. (2016) dialogando com Mandel (1982) alerta para a “ilusão do Estado Social”, pois a ampliação da proteção social não representa uma forma de capitalismo consciente ou mais humano. Como vimos, trata-se de ter no Estado uma forma especial de conservação da existência material do capital, garantindo sua preservação e reprodução.

Pereira, C. P. (2016) destaca que a Proteção Social, embora seja um termo etimologicamente consensual desde os anos 1970 (ainda que inserida num caos conceitual) passou a ser contestada nesta mesma década. Nesse contexto, a Proteção Social passou de defendida, quase que unanimemente, sobretudo no período entre a Crise de 1929 e o pós Segunda Guerra Mundial, até aproximadamente a década de 1960, passando a ser repudiada, principalmente quando o neoliberalismo se impôs como pensamento hegemônico.

A nova hegemonia neoliberal enfrentou resistência, mas promoveu um processo de reorientação da proteção social baseada em novos referenciais teóricos e ideológicos que resultaram na regressão da proteção social, em diferentes medidas, em todo o mundo. A nova logística da proteção social, termo utilizado por Pereira, C. P. (2016), se traduz numa política schumpeteriana, pró trabalho, denominada de *workfare* em oposição ao *welfare state*. O que significa uma proteção social não mais amparada no direito, mas com sua oferta condicionada a contrapartidas seja de trabalho, qualificação educacional ou profissional e amparada na filosofia da meritocracia.

Esse contexto é abordado por Pereira, C. P. (2016) quando a autora evidencia as ambiguidades e as contradições da proteção social, seu significado semântico, seus objetivos e sua trajetória irregular marcada por avanços e retrocessos.

Assim, dependendo das mudanças estruturais e das correlações de forças políticas em vigência, a proteção social pode ser focalizada ou universal; comprometida com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica; atender necessidades humanas ou as do capital; proteger de fato ou punir; e ser, simultaneamente, positiva ou negativa. Tudo isso indica que o processo de proteção social não é inocente, nem tampouco desprezível, e exerce papel estratégico nas sociedades divididas em classe. Mas, também não é maquiavélico. (PEREIRA, C. P., 2016, p. 32)

Assim, em seu trabalho, Pereira, C. P. (2016) destaca que as tipologias de proteção social podem ser compreendidas entre aquelas que se atém a existência e identificação de padrões de proteção social vinculado às experiências de determinados países ou entre aquelas que buscam identificar diferentes concepções teóricas e ideológicas de Proteção Social caracterizando-as e identificando desenhos operacionais e determinados padrões de proteção.

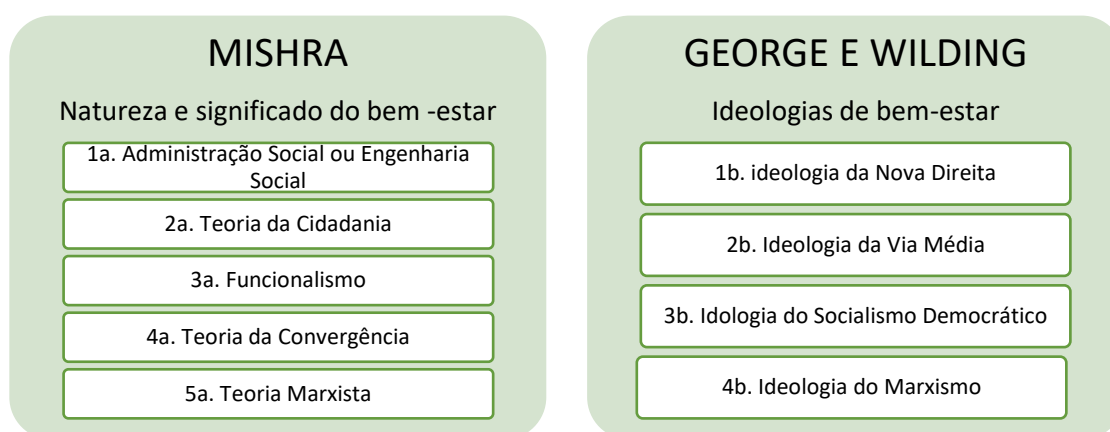
O foco da atenção da autora está no segundo grupo e ela destaca a existência de diversos trabalhos de diferentes autores que empreenderam esforços nesta direção. Entretanto, sua pesquisa se baseia em duas obras de dois autores marcadas por seu reconhecimento científico na comunidade acadêmica e “por adotarem uma perspectiva totalizante, revelada na criação de tipologias mais completas, e pela adoção de um posicionamento crítico, dialético e politicamente posicionado” (PEREIRA, C. P., 2016, p. 40).

As obras e os autores em questão são “*Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*” de Ramesh Mishra (1981) e “*Ideology and the Welfare State*” de Victor George e Paul Wilding (1994). Pereira, C.P. (2016) utiliza as classificações destas duas obras e partir delas propõem três matrizes teóricas e ideológicas da proteção social. Tal agrupamento tem a finalidade de construção de um recurso didático para o estudo da proteção social no capitalismo reconhecendo as limitações da tipologia.

Em tais classificações os autores realizam diferentes percursos construtivos do seu pensamento. Ramesh Mishra define cinco abordagens teóricas sobre a natureza e o significado do bem-estar, quais sejam: Administração ou engenharia social; Teoria da Cidadania; Funcionalismo; Teoria da convergência e Teoria Marxista. George e Wilding classificam seus agrupamentos em ideologias de bem-estar que se dividem em 4 grupos: Ideologia da Via Média; Ideologia do

Socialismo Democrático e Ideologia do Marxismo. Tais classificações dão origem as matrizes elaboradas por Pereira, C. P. (2016) como se vê nas figuras a seguir.

Figura 1 – Abordagens influenciadoras do estudo e da prática da Proteção Social no capitalismo



Fonte: Pereira, C. P., 2016. Sistematização própria.

Figura 2 – Matrizes teóricas e ideológicas de Proteção Social propostas por Pereira (2016)



Fonte: Pereira, C. P., 2016. Sistematização própria.

A fim de analisar as concepções teóricas e ideológicas das matrizes de Proteção social acima mencionadas, Pereira, C. P. (2016) utiliza como categorias teóricas centrais e diferenciadoras

das matrizes de proteção social por ela elaboradas, necessidades e preferências, direitos e mérito e igualdade e desigualdade. A autora destaca que a categoria necessidade é mais uma que padece de imprecisão conceitual que lhe atribui, desse modo, caráter controverso. Isso se dá frente a complexidade da própria definição do que é necessidade, que tipo de ação supre uma necessidade, elas devem ser voltadas a qual público e ofertadas sob quais critérios? Além disso, quem deve satisfazer essas necessidades? O Estado, o mercado, a família, os próprios indivíduos?

Há, todavia, falta de interesse no aprofundamento teórico das necessidades humanas ou necessidades sociais dado o seu baixo prestígio acadêmico, a recusa da simples ideia de que existam necessidades humanas a serem objeto de políticas públicas, resultando daí a estratégia de tratar as necessidades como preferências que variam de indivíduo para indivíduo e que assim escapam a ação do Estado. A saída apresentada para a satisfação das preferências é o mercado.

Dialogando com Doyal e Gough, em sua teoria das necessidades humanas, Pereira, C. P. (2016) avança para a noção de direito social como consequência do alcance das necessidades humanas básicas. É nesse sentido que a autora alerta para a indissociação das necessidades humanas e sociais da noção de direitos, cabendo assim ao Estado o papel da busca por satisfação dessas necessidades por meio das políticas públicas. Daí decorre a necessidade da compreensão do que são necessidades humanas básicas destacando a importância do atendimento dessas necessidades para que não ocorram prejuízos à vida e à participação social.

Com base nesses pressupostos, necessidades humanas básicas são definidas como aquelas condições universais que, uma vez atendidas, possibilitam a participação social no sentido democrático. Essas condições são identificadas como saúde física e autonomia. A primeira, porque sem a sua satisfação para além de um mínimo biologicamente estabelecido, ninguém é capaz de agir e participar como um ser humano de fato. E, a segunda, porque o ser humano também tem necessidade de exercer a sua autonomia de agência (capacidade de agir, informado sobre o que deve ser feito e como proceder para fazer) e de crítica, a um nível mais elevado de participação, isto é, de poder crescer como ser social e sociável, criticar o mundo em que vive e, se necessário, agir para mudá-lo. Este é o mais importante tipo de autonomia que todas as pessoas devem ter acesso, porque é ele que constitui o pré-requisito essencial à inovação e à livre criatividade, tão necessárias às transformações (PEREIRA, C. P., 2016, p. 62)

Nesse sentido, Pereira, C. P. (2016) destaca que as necessidades humanas básicas, ou o básico dos direitos sociais não se traduz na noção de mínimo necessário. Trata-se do patamar fundamental para o alcance de níveis mais elevados de dignidade humana, ainda que estes não possam ser usufruídos pelo conjunto da sociedade no modo de produção capitalista.

O básico a ser satisfeito, portanto, não é tudo, apesar de não ser sinônimo de mínimo; é apenas o patamar fundamental a ser alcançado em direção a patamares mais elevados de vida humana digna que, na opinião desta pesquisadora, não poderá ser usufruída em sua inteireza, e por todos, nas sociedades capitalistas (PEREIRA, C. P., 2016, p.63).

Por outro lado, o mérito, ao contrário da concepção positiva da ciência do direito que é compreendida como o fato ou o objeto da lide, no campo das políticas sociais, mérito possui um significado negativo. O mérito para a política social de orientação liberal ou neoliberal está associado a uma condição de extrema desproteção, ou seja, para obter o mérito de usufruto da política social, para ser merecedor da política social é necessário comprovar pobreza extrema, ser o mais pobre entre os pobres. Situação que além das consequências da própria desproteção extrema é acompanhada de estigmas e discriminações. A noção de mérito, portanto, não só aceita a desigualdade como estimula a competição entre desiguais já que as vitórias e os fracassos são conquistas individuais (PEREIRA, C. P., 2016).

Dada essa circunstância, para que o indivíduo se torne merecedor de um mínimo de proteção social pública precisará provar a sua derrota e incapacidade de superá-la via empenho próprio. E, ao proceder dessa maneira, os direitos sociais arduamente conquistados perdem seu caráter civilizador, transformando-se em ajuda ou favor ofertado não aos que têm acesso à cidadania, mas aos que provam estar à margem dela. Nesse caso, o mérito é o da necessidade, da privação (PEREIRA, C.P, 2016, p.69).

A noção de mérito está intimamente ligada a noção de igualdade e desigualdade, uma vez que tal noção estimula a desigualdade em prol da competição. O padrão numa sociedade capitalista é a existência de profunda desigualdade entre os membros desta sociedade, resultado da exploração do modo de produção. Há todavia, intervenções com o intuito, não de eliminar a desigualdade ou buscar a igualdade, uma vez que isto implicaria no questionamento do próprio funcionamento do sistema. Amenizar tais desigualdades, humanizar ou democratizar o capitalismo, é necessário para evitar o colapso da ordem vigente, mas também tem limites, permitir a reprodução da força de trabalho e garantir a dominação do capital. Esta é a igualdade possível no capitalismo (PEREIRA, C. P., 2016).

Pereira, C. P. (2016, p. 72) destaca que, no âmbito da Proteção social no capitalismo, as tensões em torno da existência da desigualdade e da busca da igualdade ou da redução da desigualdade está comumente associada a ideia de liberdade e neste caso vemos a contraposição entre liberdade positiva, pró políticas públicas, e a liberdade negativa, anti políticas públicas. Assim, “contribuindo para a consolidação da desigualdade real, encoberta pela retórica da igualdade formal, impera, no plano da superestrutura política, a defesa capitalista da democracia

representativa, dada à correspondência do significado desta com o de liberdade e igualdade privilegiadas pela economia de mercado

Disso só poderia resultar uma igualdade artificial, que se realiza no marco do “possível” permitido pelo sistema desigual do capital, a qual recebe denominações que não expressam um igualitarismo substantivo, tais como: igualdade formal/jurídica, de *status* ou de oportunidades, que privilegiam a lei, a distinção e o mérito – todas definidas pela ideologia dominante e de acordo com os seus mandamentos. E, obviamente, esse privilegiamento não tem impedido que as desigualdades se aprofundem, como vem acontecendo. Pelo contrário; visto que, no capitalismo, a desigualdade pode ter função estimuladora do progresso individual em benefício do sistema, e a liberdade é identificada com a ausência de obstáculo à competição econômica, não deve causar surpresa o fato de a desigualdade vir, continuamente, aumentando; e, mais que isso, mundializando-se, multiplicando-se e naturalizando-se (PEREIRA, C.P., 2016, p.72).

2.4.2 Matriz Residual

O primeiro ponto a ser destacado ao tratar da primeira matriz de proteção social no âmbito do capitalismo agregada por Pereira C. P. (2016) é que cada uma das três matrizes são influenciadas por correntes teóricas e ideológicas que fornecem o arcabouço no qual elas são edificadas. O esforço intelectual da autora não revela apenas uma reunião de visões de proteção social mas um conjunto de propostas de proteção social construídas e articuladas e em torno de determinadas formas de pensamento sobre a função e o papel do Estado nas situações de desproteção.

O padrão de proteção social residual se refere a um padrão de proteção que empenha seus esforços para evitar a oferta da proteção social embora reconheça a necessidade de ofertá-la, ainda que de maneira residual, com a menor oferta de proteção possível, uma proteção mínima, focalizada para os extremamente pobres e não configurada como um direito. Sua concepção defende a liberdade de mercado e o direito à propriedade privada, opondo-se a qualquer iniciativa pública que possa restringir esses pilares de forma que a reprodução do capital seja preservada de qualquer constrangimento (PEREIRA, C. P., 2016).

Essa lógica de disseminação da ideologia burguesa encontra-se presente em quase todo o planeta e como é próprio das ideologias dominantes, impregnam a opinião e os valores da sociedade, inclusive dos oprimidos, por meio de seus mecanismos de manipulação.

Pereira C. P. (2016) desataca que o funcionalismo ou a teoria funcionalista está presente em várias áreas do conhecimento com multiplicidade de sentidos e entendimentos o que resulta

novamente em dificuldade conceitual. O funcionalismo muitas vezes é confundido com o positivismo e até com o marxismo em razão da utilização de termos como função, sistema, orgânico, que passam a ser associadas a autores funcionalistas. Por essa razão, em seu trabalho, a autora considera funcionalistas aqueles autores que se constituem como representantes notórios deste ponto de vista teórico e crítico e faz sua seleção com base em Mishra (1981).

2.4.2.1. *Funcionalismo*

Assim, a autora destaca que as características comuns às várias vertentes do funcionalismo são a concepção sistêmica da realidade, ou seja, um sistema integrado formado por partes componentes e conectadas que se relacionam entre si. Essas partes componentes e conectadas são explicadas pela função desempenhada por elas, ou seja, o papel de desempenhar corretamente atitudes de manutenção dos sistemas, tem assim função de manutenção sistêmica.

O termo função é definido, segundo Durkheim (1978, p.23), como a “relação de correspondência que existe entre os movimentos [vitais] e algumas necessidades do organismo”. Portanto, é determinada pelas demandas e exigências do todo e não pode ser avaliada de maneira isolada. Da mesma maneira, por referirem-se a uma coletividade complexa, as funções das partes, para os funcionalistas, não são estáticas, maquinais e simplistas, mas, ao contrário, igualmente complexas (PEREIRA, C.P., 2016, p. 99).

Pereira, C. P. (2016) dialogando com Durkheim (1974) enfatiza que o descumprimento da função de manutenção do sistema resulta em disfunção ou anomia, o que resulta em crise e descumprimento das normas coletivas, decadência da sociedade e no crime. A analogia do corpo humano com o corpo social é chamada de analogia orgânica.

Nesse sentido, a alteração de qualquer órgão ou parte da sociedade pode alterar o funcionamento do corpo humano e do conjunto da sociedade, o que pode resultar em malefícios ou disfunções, como supramencionado. Há a compreensão por parte dos autores do funcionalismo da existência de “leis sociais naturais” que se traduzem numa série de regras sociais que são definidas no direito e nos costumes, formas de agir, pensar e sentir que se materializam fora das consciências individuais, trata-se, portanto, do que Durkheim chamou de fato social (PEREIRA, C. P., 2016).

Dessa maneira, esse elemento chave na análise funcional – o fato social pressupõe a valorização do grupo à custa do indivíduo ou, em outras palavras, a subjugação do particular ao coletivo. Sendo portador dos três atributos explicitados por Durkheim, quais sejam: a coercitividade, a exterioridade e a generalidade, o fato social deve ser tratado como “coisa”; ou seja, como algo concreto e externo aos indivíduos que a estes

se impõe. Portanto, precisa ser universalmente cumprido, ficando, quem não o respeita, sujeito ao controle social (do Estado sobre o indivíduo) e à punição. (PEREIRA, C. P., 2016, p.101)

Assim, integração, coesão social e ordem são fundamentais para o funcionalismo. Contudo, a medida que as estruturas sociais se tornam mais complexas e diversas, a manutenção da integração, coesão social e ordem torna-se tarefa desafiadora. Assim, dialogando com Durkheim (1978), Pereira, C. P. (2016) destaca que o desafio da integração pode ser abrandado ou potencializado por um fato social em especial, a solidariedade social, que é caracterizada por se tratar de uma amálgama, um cimento moral que mantém as pessoas unidas.

Entretanto, manter o cimento moral em sociedades mais simples, menores, com baixa divisão social do trabalho e maior senso de comunidade e prevalência dos interesses do grupo frente aos individuais, uma vez que interesses individuais se confundem com os interesses coletivos, é uma tarefa mais fácil; pois maior será o interesse individual de atuar em benefício do grupo. Mas quando a consciência coletiva é menor, também será menor a solidariedade social. Esse cenário é observado em sociedades com maior divisão social do trabalho em que é estimulada a consciência individual e as regras coletivas são menos importantes e menos seguidas pela coletividade (PEREIRA, C. P., 2016).

Todavia, essa sociedade que valoriza o individualismo como valor moral do capitalismo e com grande divisão social do trabalho embora mais exposta aos riscos da anomia encontra caminho para a estabilidade graças a solidariedade orgânica fruto da dependência mútua do conjunto da sociedade, em razão da intensa divisão das partes do todo. O equilíbrio do sistema em sociedades mais complexas e individualistas, é obtido por meio de intervenções estatais. Mas esta é uma posição controversa entre os funcionalistas (PEREIRA, C. P., 2016).

Dialogando com Herbert Spencer, Pereira, C. P. (2016) aponta que esse autor é contrário a qualquer iniciativa de proteção social. Para ele, influenciado pelas teorias de Charles Darwin e Thomas Malthus, a proteção social do Estado resultaria em pessoas dependentes da ação estatal e incapazes de se adaptarem ao meio por suas próprias capacidades; o *laissez-faire*, ao contrário, permitiria a evolução natural de maneira justa rumo ao progresso. A este conjunto de pensamentos desenvolvidos por Spencer em sua teoria denomina-se darwinismo social.

Nesse sentido, embora funcionalistas, Spencer e Durkheim possuem visões diferentes da Proteção Social, enquanto um a rechaça em razão de seus efeitos deletérios para o conjunto da

sociedade, para o outro ela deveria existir limitada ao papel de garantidora da ordem e da coesão social. A característica dessa proteção é de ser mínima, e sem vistas à equidade, emancipação política ou humana uma vez que ela não deve atender nem a desejos nem a necessidades das pessoas. O eixo central desse pensamento não está na noção de necessidades humanas, necessidades humanas ou sociais, mas sim na noção de controle, contenção dos desejos. Assim, como enfatiza Pereira, C. P. (2016, p. 106) dialogando com Mishra (1981) e referindo-se a visão de Durkheim sobre a anomia social aponta que “o grande problema, para ele, ‘não era a pobreza, mas a insatisfação com a pobreza’”.

A aversão ao conflito encontrava na redução das expectativas dos trabalhadores quanto às suas condições de vida (por meio da criação de novas associações de patrões e empregados), coesão de manutenção da ordem uma vez que poderia encontrar neste estado de coisas o aumento da solidariedade social. Ainda neste contexto seria aceitável o desenvolvimento de políticas passivas com o intuito de reduzir a temperatura da insatisfação, evitar anseios revolucionários e garantir a manutenção da ordem, a manutenção da desigualdade. O caráter conservador da ordem vigente é defendido como um fenômeno natural tal qual ocorre no corpo humano quando alguns órgãos são privilegiados em detrimento de outros.

O nosso método não tem, portanto, nada de revolucionário. É até, num certo sentido, essencialmente conservador, uma vez que considera os fatos sociais como coisas cuja natureza, por mais elástica e maleável que seja, não é, no entanto, modificável à nossa vontade (DURKHEIM, 1978 apud PEREIRA, C.P., 2016, p. 108)

da mesma maneira que em um corpo vivo certos órgãos recebem mais sangue, mais nutrição – por exemplo, o sistema encefálico é mais irrigado porque as suas funções são mais importantes –, certas camadas que recebem o papel de cérebros da sociedade são privilegiadas, portanto, isso é um fenômeno natural, necessário. A desigualdade social se explica naturalmente (LOWY, 1985 apud PEREIRA, C.P., 2016, p. 108)

Nesse sentido, para os funcionalistas a integração social do sistema está acima das necessidades humanas, pois é mais importante o funcionamento da sociedade capitalista com suas desigualdades que a possibilidade de transformação social via revolucionária. Trata-se como destaca Pereira, C. P. (2016) da preservação radical do capitalismo.

2.4.2.2. *Teoria da Convergência*

A Teoria da Convergência (ou determinismo tecnológico), que compõem a matriz residual (juntamente com o funcionalismo e a ideologia da nova direita e que ainda será tratada neste trabalho) tem suas bases teóricas e ideológicas no funcionalismo. Partem da premissa de que o

padrão de proteção social das sociedades está vinculado ao padrão de desenvolvimento industrial e econômico, pois foi no processo de industrialização que se constituíram formas de proteção social públicas mais complexas e efetivas. Destacam ainda que tais padrões de proteção não tem vinculação ideológica, pois os mesmos padrões estruturais de proteção podem ser encontrados em sociedades capitalistas e socialistas que compartilhem do mesmo padrão de industrialização. O fundamental para esta visão é o padrão de tecnologia industrial alcançado, é ele quem determina o padrão de proteção e bem-estar social (PEREIRA, C. P., 2016).

A proteção social do Estado em caráter mínimo é aceita e associada ao ideal da solidariedade que se traduz em ações de caridade, tal como alguns funcionalistas propõem, e acrescida de proteção social privada ofertada por outros atores não governamentais. Em outras palavras, defende um sistema de proteção que atue sobre as disfunções sistêmicas de maneira integrada a outros atores de forma que Estado atue residualmente na garantia e conservação do sistema via coesão.

Uma característica marcante da Teoria da Convergência é observada na intenção de dividir o papel de proteção com outros atores sociais não públicos, sobretudo empresas. Para os estudiosos desse campo as empresas tornam-se fornecedoras de proteção social para os trabalhadores assalariados e com vínculos formais de trabalho e são esses trabalhadores aqueles considerados cidadãos (PEREIRA, C. P., 2016).

Para eles, o tipo-ideal de proteção social seria aquele com características mistas, pluralista, um meio-termo entre o *laissez-faire* e o coletivismo/intervencionismo total, a provisão governamental mínima de bens e serviços, associada a outros tipos protetivos – como a caridade e a proteção privada.

(...)

Entre os parceiros da esfera estatal na provisão de bem-estar, um, em particular, se destaca para os adeptos da Convergência: a empresa. Partindo da concepção do trabalho assalariado – e dos processos de produção de bens e serviços que dele resultam – como central na sociedade capitalista e industrial, a empresa passa a ocupar, também, posição de prestígio. Isto reflete uma intenção teórica não declarada de fortalecer o setor privado e a esfera mercantil, em detrimento da pública, e assegurar as condições necessárias para a reprodução do capital. Por outro lado, as empresas, ao assumirem que uma mão de obra eficiente e produtiva é peça-chave neste processo, colocam-se como responsáveis pelo papel de fornecedoras diretas de proteção social. Desta forma, só por meio do trabalho assalariado ou rentável os trabalhadores adquirem status de cidadão e passam a ser merecedores dos direitos exclusivamente decorrentes dessa inserção laboral. (PEREIRA C.P., 2016, p.113-114).

O que se observa é que qualquer proteção social ofertada deve ter como sua principal intenção a manutenção do *status quo* por meio da função de integração. Há um endeusamento da ordem do capital e a fim de evitar a sua derrocada, embora essa hipótese seja considerada impossível

ou improvável, uma vez que para alguns de seus autores estamos diante do “fim da história” de forma que só resta a eternidade do capitalismo. Assim, suas ações devem seguir a direção de promover adaptações para garantir a sua perenidade (PEREIRA, C. P., 2016).

2.4.2.3. *Ideologia da Nova Direita*

A Ideologia da Nova Direita, assim como o funcionalismo, se alinha à direita política e econômica. Entretanto, embora careçam de uma definição precisa e suas diversas abordagens sejam consideradas uma espécie de caldeirão político, econômico e cultural, suas práticas, política, econômica, social e cultural são influenciadas pelo neoliberalismo econômico e pelo neoconservadorismo social e político.

Assim, a defesa neoliberal do livre mercado; do indivíduo; da liberdade negativa; da autorresponsabilização e da proteção mínima aliou-se à argumentação neoconservadora em favor da autoridade do Estado (ou governo forte); da disciplina e da ordem; da hierarquia; da subordinação e do resgate de valores tradicionais, como família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, bons costumes e moral (PEREIRA, C.P., 2016, p. 120).

O funcionalismo e a Teoria da Convergência, que possuem bases semelhantes, entendem que a intervenção em favor da proteção social é deletéria ao funcionamento do sistema e que só devem existir de forma residual já que não se pode prescindir delas sob o risco de afetar o equilíbrio do próprio sistema. Os ideólogos da nova direita por seu turno entendem que a intervenção estatal, sobretudo do pós Segunda Guerra Mundial, foi demasiado onerosa ao Estado, fracassou no combate à pobreza e impingiu o desequilíbrio fiscal do Estado.

As políticas de proteção social implementadas sob este arcabouço teórico resultaram em ações residuais, sem previsão de direitos, contingenciadas, ao mesmo tempo que implementadas por um Estado forte em prol do capital. A intervenção estatal não é desejável para a proteção social, ao mesmo tempo não apenas é desejável como indispensável para fortalecer o capitalismo. É nesse contexto que os serviços sociais privados são defendidos como de melhor qualidade e mais eficientes no dispêndio de recursos.

A influência teórica do neoliberalismo e do neoconservadorismo nas práticas políticas, econômicas e sociais foram devastadoras. Entretanto, ambas as correntes de pensamento, unidas sob a nomenclatura “Nova Direita”, configuram um corpo ideológico firme e coeso que conta com um número de defensores considerável, apesar de suas origens distintas em períodos históricos diferentes (PEREIRA, C.P., 2016, p. 123).

2.4.3 Matriz Social-Democrata

Pereira, C. P. (2016) destaca que a matriz Social-Democrata compreende ideias de defesa da compatibilidade entre o modo de produção capitalista e medidas ampliadas de proteção social implementadas por meio do Estado de Bem-Estar social que é uma modalidade do Estado Social, ou seja, é um Estado com funções protetivas mais amplas. O papel do Estado nesse caso é o de principal agente promotor de proteção social. A provisão da proteção social estatal se traduz na forma de atenuar as falhas do sistema.

Entretanto, a autora ressalta que os social-democratas nem sempre tiveram essa perspectiva. Quando do seu surgimento, no século XIX, a social-democracia se configurava na estratégia da busca do socialismo sem revolução violenta, por meio da superação paulatina do capitalismo. Atualmente essa perspectiva da superação do capitalismo foi abandonada e substituída pela compreensão de que o modo de produção capitalista é a organização social política e econômica ideal e que não deve ser superada.

Nesse contexto de mudanças profundas e em alguns aspectos até antagônicas a social-democracia reuniu, ao longo de seu desenvolvimento, diversas correntes teóricas e ideológicas que tem seu ponto de convergência na premissa da compatibilidade entre o modo de produção capitalista e formas de proteção social ampliadas como direito. As divergências entre seus teóricos se localizam no tipo de proteção social a ser ofertada, na sua cobertura, na natureza da regulação estatal dos serviços e nos benefícios sociais e nas espécies desses serviços e benefícios (PERERA, C. P., 2016).

Assim, na compreensão dos socialdemocratas, as conquistas sociais alcançadas, seja no âmbito do trabalho ou da vida social de forma mais ampla, resultam da proteção social ampliada do Estado ou do Estado de Bem-Estar social resultantes de concessões possíveis por meio do consenso. Em outras palavras, as conquistas do Estado de Bem-Estar não resultam da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e trabalho ou por defensores do socialismo, mas sim pela busca de consenso entre diferentes grupos sociais com diferentes interesses. E é por meio do consenso que alcançam padrões de proteção social ampliada que tornam o capitalismo uma forma de organização política e econômica ideal uma vez que é possível interromper seus efeitos socialmente indesejáveis.

Por meio das diferentes correntes teóricas e ideológicas da social-democracia – Teoria da Cidadania, Ideologia da Via Média e Administração Social – apresentadas a seguir, veremos diferentes compreensões e amplitudes da proteção social.

2.4.3.1. Teoria da Cidadania

A compreensão dessa corrente da matriz social-democrata, Teoria da Cidadania, se desenvolveu a partir da concepção de cidadania desenvolvida pelo sociólogo Thomas Humphrey Marshall. Pereira, C. P. (2016) dialogando com Roche (1992) destaca que a cidadania tal qual a conhecemos hoje, em sentido moderno e republicano, como governo representativo e de cidadania democrática, passa a ser difundida nos séculos XVI e XVII, com o surgimento do capitalismo. E sua difusão enquanto conceito influente é datada dos séculos XVII e XVIII com as revoluções burguesas e que teve como resultado, por exemplo, a declaração de direitos naturais e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa.

Porém, as discussões sobre cidadania, embora antigas, somente voltaram a ser protagonistas da teoria social e política na metade do século XX com a publicação, em 1950, de “Cidadania, classe social e status” do sociólogo Marshall no qual o autor construiu “uma das mais originais, claras e sugestivas abordagens (embora polêmica) das razões históricas e sociais da consolidação do *Welfare State* no segundo pós-guerra e das justificações morais e políticas desta instituição” (PEREIRA, C. P., 2016, p.197). Razão pela qual o pensamento deste autor influencia as discussões sobre cidadania, políticas sociais, Estado de Bem-estar e proteção social até os dias atuais.

Pereira, C. P. (2016, p. 198) destaca que o ponto fundamental da teoria de Marshall é a concepção de cidadania. Para a autora, Marshall define a cidadania como “um status adquirido por toda pessoa que participa integralmente da comunidade ou da sociedade a qual pertence” ou ainda “um membro completo dos sistemas sociais”. O cidadão, portanto, seria esse membro completo que respeita um código uniforme de direitos e deveres.

Marshall, analisa Pereira, C. P. (2016), faz uma associação entre a cidadania e os direitos obtidos/alcançados pelas sociedade de forma linear e evolutiva, numa dimensão histórica e processual. Assim, classifica a cidadania em três elementos: 1) civil – ligado às liberdades individuais ou liberdades que negam a interferência do Estado (liberdades negativas) como a liberdade de expressão, de pensamento, da propriedade privada, da fé e do pensamento, por

exemplo; 2) político – que são aqueles ligados a participação social no poder político e comunitário, permitindo assim aos cidadãos se elegerem e elegerem outros a cargos públicos; 3) Social – estes segundo o autor se baseiam mais no princípio da igualdade que no da liberdade, são coletivos e efetivados principalmente pelo sistema educacional e pelos serviços sociais. Nas palavras de Marshall, os direitos sociais são definidos com “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p.63-64 apud PEREIRA, C. P. 2016, p. 200).

Pereira, C. P. (2016) sublinha ainda que Marshall defende a ideia de direitos em vez de concessões. Além disso o autor também defende a universalidade dos direitos civis, políticos e sociais como condição para que os cidadãos de uma sociedade vivenciem a experiência de uma igualdade humana básica de oportunidade e de status. Entretanto é importante ressaltar que embora Marshall defenda a igualdade de cidadania, o autor também defende a desigualdade de classes reforçando assim sua concepção de compatibilidade de igualdade de direitos com o capitalismo. Dessa forma, é importante ressaltar que a igualdade defendida por Marshall é a igualdade formal e não a real ou substantiva.

Em suma, a clássica teoria marshalliana, não obstante possuir relevantes pontos positivos, já ressaltados neste tópico, não relaciona os direitos de cidadania às mudanças na estrutura social. Sua linha de reflexão segue o padrão evolucionista e dela estão ausentes os conflitos de classe e as lutas trabalhistas por liberdade como sinônimo de emancipação humana e igualdade substantiva. Esta é a ausência de complexidade teórica que limita a teoria da cidadania de T. H. Marshall e acaba por simplificar a realidade do país onde ele a situou: a Inglaterra. Apesar de poder ser generalizável, com cautela, para sociedades ocidentais industriais semelhantes à inglesa (tal como as escandinavas), esta teoria não pode ser exportada para países orientais, ou com trajetória socialista, e para a América Latina, onde os direitos de cidadania têm outra história de surgimento e realização. Esta limitação induziu alguns autores a questionar se esta análise pode continuar sendo considerada uma teoria da cidadania (PEREIRA, C.P., 2016, 207).

Para Marshall o Estado de bem-estar torna a desigualdade legitimada e aceitável. O que demonstra que na sua visão a proteção social não é só compatível com o capitalismo mas necessária para sua legitimação, pois o bem-estar o torna (o capitalismo) suficientemente civilizado para coexistir com a democracia

Tal debate enseja uma pergunta importante de Pereira, C. P. (2016): o que é ser protegido quando há a valorização do individualismo, a prevalência das regras do mercado frente as

relações humanas e a autoresponsabilização dos indivíduos para provisão de sua proteção social? A própria autora responde essa questão:

Esta abordagem por vezes chega a aproximar-se, como observou Mishra (1981), da teoria funcionalista clássica, colocando-se como uma ponte entre o antiintervencionismo radical de Spencer e o coletivismo altruísta de Durkheim; ou melhor, para T. H. Marshall, a proteção social é desejada apenas como auxiliar ao alcance de um status coletivo de civilidade e igualdade formal, status esse essencial para o bom funcionamento – com reduzidas chances de conflitos – do sistema capitalista (PEREIRA, C.P., 2016, p. 208).

2.4.3.2. *Ideologia da Via Média*

Pereira, C. P. (2016) nos aponta que Via Média ainda é um termo carente de consolidação teórica e conceituação clara mas que há relativo consenso em situá-la em algum ponto intermediário entre o antioletivismo ou o coletivismo residual (defendidas pela nova direita) e o coletivismo universal do socialismo democrático. Assim, a Via Média reconhece a necessidade de regulação econômica e de um Estado provedor de bem-estar ao mesmo tempo que considera que o modo de produção capitalista deve ser protegido e preservado. Ou seja, mantém a visão de conciliação entre proteção social e capitalismo, uma vez que a primeira é necessária à reprodução do segundo.

Entretanto, diferente da Teoria da Cidadania, esta corrente defende que o estado provedor se dá por meio de uma parceria entre o Estado e o mercado, de forma que o Estado deve atuar quando o mercado faltar ou falhar. Essa estratégia de atuação do Estado ou de proteção social tem como objetivo o crescimento da economia capitalista. Assim, a Ideologia da Via Média se situa à direita na Matriz Social-Democrata o que pode ser ilustrado pelos seus cinco pilares morais ou valores sociais: pragmatismo, humanismo, defesa da desigualdade, individualismo e liberdade.

Os ideólogos da Via Média, fazendo jus ao pragmatismo presente em seus pilares, reconhecem que há uma incapacidade autorregulatória do capitalismo razão pela qual devem atuar para correção de suas falhas inatas, pois elas teriam a capacidade de destruir o sistema econômico considerado por eles o mais eficaz. Assim, a ação corretiva, ou a proteção social, deveria ser universal sem muitas teorizações como se vê na Matriz Residual.

Dessa forma, a ação estatal visa compensar as pessoas ou a sociedade pelas falhas do sistema e não correções de caráter estrutural. Ao compensá-las conquistam também estabilidade, coesão e ordem social, afinal, o objetivo da proteção social é a preservação e o desenvolvimento da

economia capitalista, que poderia ser abalada pelo crescimento desordenado de suas falhas sistêmicas. Assim, a busca de reformas consensuais entre os sociais-democratas de modo geral, tanto da Teoria da Cidadania quanto da Via Média, busca criar coesão e ordem social com fins a evitar revoluções e o socialismo.

[O Estado de Bem-Estar Social] deve ser pragmático e não dogmático, impulsionado por nenhum ideal em particular e guiado por nenhuma teoria em particular (...). O objetivo é simplesmente o de melhorar o mundo, e não de mudar a natureza humana ou a direção da evolução humana. Para os seguidores da Via Média, de acordo com Gilmour, ‘a sociedade não é um laboratório para experimentos sociais’ (GEORGE; WILDIN 1994, p.62 apud PEREIRA, C.P., 2016, p.211).

Essa visão pragmática da ação estatal com vistas a preservação e potencialização do capitalismo também resulta em dilemas que podem ser traduzidos neste trecho em que Pereira, C.P. (2016, p.212) joga luz sobre questões não apenas práticas e pragmáticas da intervenção estatal mas também de fundo ideológico a despeito da primazia pelo pragmatismo como pilar e valor da Via Média:

Destarte, a mudança social ou econômica é considerada danosa; as reformas, por sua vez, são vistas como estratégias adequadas e necessárias para a salvaguarda do sistema capitalista. Esse pragmatismo, “que não visa estabelecer a felicidade por meios políticos, mas a eliminação de misérias concretas” (GILMOUR apud GEORGE; WILDING, 1994, p. 54. Tradução nossa) provoca um dilema que divide os partidários da Via Média, diante das seguintes alternativas: devem sanar apenas os males sociais já estabelecidos, evitando o desperdício de recursos humanos e materiais com atendimentos não urgentes (focalização) ou priorizar a união da sociedade, a interdependência de seus membros e, consequentemente, a unidade ordeira e a coesão social, tidas como vantagens decorrentes da proteção social universalizada? Entrementes, a focalização, conforme apregoa a Via Média, possui a desvantagem da desunião, da estratificação entre grupos sociais distintos e pode resultar em subversões, já que alimenta a comparação entre estratos. A universalidade, por seu turno, é interpretada como esbanjamento de escassos recursos públicos e pode conduzir a sociedade a um preocupante nível de equidade social. Porém, contrária que é a posicionamentos teórico-ideológicos, a solução para o dilema da focalização versus universalidade, na visão dessa corrente, variará de acordo com as conjunturas práticas da realidade vivenciada.

Pereira, C.P. (2016, p.213) destaca que a visão pragmática da Ideologia da Via Média exige formas de operacionalização da proteção social flexíveis para que possam se adaptar a cada situação. Nesse sentido, defende uma proteção social sem responsabilidade de exclusividade estatal, mas sim compartilhada com iniciativas privadas, voluntárias de provisão social, estando o Estado, entretanto, no centro das intervenções. Nesse sentido “um dos propósitos da Via Média é a “oferta de bem-estar social menos ‘estatizada’ e mais plural, promovida e sustentada pela atividade governamental, mas não reduzida e centralizada nela.”

O pragmatismo radical, como denominado por Pereira, C.P. (2016), é listado pelos ideólogos da Via Média como um dos seus pilares juntamente com o humanismo, entretanto a autora questiona a presença de fato desse valor na Ideologia da Via Média. O que pontua a autora é que há sim uma valorização e preocupação com o pleno emprego uma vez que sua ausência resulta em consequências sociais indesejáveis. Mas a defesa de valores como a desigualdade, o individualismo e sobretudo a defesa do capitalismo é incompatível com o humanismo, com a defesa dos humanos e seus direitos, ainda que busquem amenizar as falhas do modo de produção em tela.

Desta maneira, mesmo o capitalista melhor intencionado e individualmente mais comprometido com causas sociais, é condenado a seguir as rígidas regras do sistema do capital, a fim de preservar sua própria existência e manter sua posição de classe. Além disso, como cúmplices (e defensores) de um modo de produção que somente funciona mediante a opressão de seres humanos, esses supostos “humanistas” pecam por incoerência ou ignorância do *modus operandi* concreto do sistema ao qual apoiam. (PEREIRA, C.P., 2016, p. 215-216)

Um ponto que deixa clara a visão prioritária da defesa do capitalismo e da proteção social estatal como forma de salvaguarda do sistema é a defesa da desigualdade com repúdio à equidade. Essas premissas segundo seus ideólogos mantêm a ordem e a coesão social associados a benefícios da desigualdade com o estímulo a competição, pois recompensas diferenciadas levam ao surgimento de vencedores, há portanto um estímulo ao desenvolvimento econômico. Para eles, a desigualdade é uma característica dos processos de modernização e crescimento levando a acumulação de poupança que se transforma em investimento.

A ciência econômica convencional (...) considera que a desigualdade constitui um traço característico dos processos de modernização e crescimento (...) que os impulsiona e favorece, ao possibilitar a acumulação de poupança que se transformará em investimento. Para Kaldor (1978) uma grande acumulação prévia de poupança é imprescindível para o crescimento. Se a renda se concentra num segmento limitado da população com alta propensão ao consumo, que seriam os ricos, a acumulação e o crescimento serão favorecidos (KLIKSBURG, 2001, p. 17 apud PEREIRA, C.P., 2016, p. 218).

Nesse contexto, a equidade seria mais prejudicial aos pobres, pois para a Via Média o efeito nocivo da equidade se abateria sobre os pobres na medida em que as ações para a equidade provocariam a fuga de investidores para mercados mais competitivos afetando a economia como um todo. Em resumo, a tentativa de punir os mais ricos prejudicaria principalmente os mais pobres numa sequência de eventos como desemprego, pobreza e revoltas.

Para os ideólogos da Via Média as desigualdades são “normais, necessárias e positivas” pois torna os pobres “laboriosos e empreendedores” além de afastá-los de supostas inclinações criminosas próprias dos seres humanos ao incutir nos indivíduos o desejo de também tornarem-se “vencedores”. Esse pensamento explora teoricamente, doutrinariamente e, principalmente, ideologicamente a desigualdade como forma de perpetuação da dominação de classes (PEREIRA, C.P., 2016).

Assim, para a ideologia da Via Média a mercadorização da proteção social torna-se importante na medida em que garante a dependência de seus beneficiários. Mesmo ampliando a proteção social, tornando-a universal e a desvinculando-a de contribuições prévias, o modelo de bem-estar Beveridgeano não implementou benefícios alternativos desvinculados do mercado de trabalho assalariado. O modelo seguiu a lógica da mercadorização, “desta forma, políticas sociais específicas, como assistência, previdência e saúde, não são, por princípio, automaticamente rejeitadas ou endossadas. A aprovação de determinada ação protetiva estará sujeita ao modelo de atuação prática, assumido pela política em questão(...). (PEREIRA, C.P., 2016, p. 221).

A opção por este modelo baseada apenas na igualdade formal ou jurídica tem consequências graves sobre a sociedade, pois a reprodução das desigualdades, inclusive da pobreza, resultam na classificação das pessoas em desejáveis e indesejáveis ainda que de maneira não explícita na maioria das vezes. Infilmando aos indesejáveis uma série de perseguições que colocam em risco sua própria existência em nível mundial²¹.

Os indesejáveis tem sido alvo de perseguições, negligências públicas, homicídios e até genocídios camuflados, praticados inclusive por setores da sociedade movidos pela xenofobia ou pelo medo de retaliações dos explorados e rejeitados. No seio de um mesmo processo produtivo, que se modernizou e atingiu níveis refinados de sofisticação em quase todas as áreas da atividade humana, novas faces da desigualdade se manifestam (PEREIRA, C.P., 2016, p. 222-223).

Para a Via Média são os indivíduos que devem construir uma boa sociedade e não o Estado. A responsabilidade por melhores condições de vida e trabalho é de cada pessoa, cabendo ao Estado ofertar, eventualmente, proteção social desde que não estejam amparadas pelo conjunto

²¹ No caso do Brasil, foi observado no início de 2023 situações como estas espelhadas na crise humanitária que atingiu os povos Yanomamis em Roraima. A crise que traduz graves problemas sanitários, fome, violência e contaminação das águas por mercúrio resultado do garimpo ilegal em áreas protegidas, fruto da omissão do Estado por meio da paralisia de políticas públicas de toda ordem e da proteção social destinada aos povos tradicionais. Os resultados desta política tem sido apresentado ao país por meio de cenas impactantes que sugerem genocídio e justificadas pela ideia de autoresponsabilização dos indivíduos.

de princípios que englobe universalidade, caráter preventivo, progressivo, horizontalmente formuladas e executadas com a finalidade de atender necessidades humanas por direito do cidadão e dever do Estado. Ao contrário elas devem valorizar o individualismo, pois

O individualismo, associado à liberdade – inclusive de mercado – figura, portanto, como um valor social basilar para a Via Média, na medida em que fortalece o sistema capitalista e contribui para a propagação e legitimação da desigualdade. Para Keynes (apud GEORGE; WILDING, 2008), por exemplo, é a partir do individualismo e de seus resultantes – como a iniciativa privada e a “autoajuda” (self-help) – que as liberdades individuais, as escolhas pessoais e a “variedade da vida” – em oposição à conjecturada homogeneidade dos Estados totalitários – são eficazmente salvaguardadas. Em adição, e ainda segundo este economista, é por meio da liberdade individualizada que as mentes privadas podem inovar e contribuir criativamente para o avanço da economia do capital. E Beveridge (GEORGE; WILDING, 2008), seguindo o mesmo raciocínio, alega que são os indivíduos e suas associações os responsáveis pela construção da “boa sociedade”, e não o Estado. (PEREIRA, C.P., 2016, p.223).

Pereira, C.P. (2016) sintetiza que a Via Média relativiza, além do humanismo e da igualdade, também a liberdade. O pensamento defendido por esta ideologia criou e institucionalizou o abandono pelo Estado de grupos sociais que se viram segregados socialmente e espacialmente, mantendo-se confinados a espaços mais pobres e violentos das grandes cidades, cerceados de ir e vir como cidadãos comuns. Mulheres, determinados grupos étnicos e etários, migrantes e homossexuais estão entre os abandonados e segregados, oprimidos e, portanto, ainda distantes da possibilidade de liberdade substantiva.

2.4.3.3. *Administração Social*

A Administração Social é uma corrente do pensamento sobre a proteção social que considera a possibilidade de correção dos problemas resultantes do capitalismo por meio da oferta de determinados padrões de bem-estar. Trata-se de uma forma ou de formas de aperfeiçoamento da capitalismo, pensamento compartilhado pelas demais correntes da Matriz Social-Democrata da qual faz parte juntamente com a Teoria da Cidadania e a Ideologia de Via Média bem como as três correntes que compõem a Matriz Residual (Funcionalismo, Teoria da Convergência e Ideologia da Nova Direita).

A Administração Social nasceu na Inglaterra, assim como a Via Média, num contexto de lutas contra as *Poor Laws* (lei dos pobres)²² e de forte opressão contra os trabalhadores. Pereira, C.P. (2016) dialogando com Mishra aponta cinco atributos da corrente da Via Média quais sejam: empirista; intervencionista e prescritiva; preocupada com problemas e políticas nacionais; supradisciplinar e defensora da oferta de bem-estar estatal.

A elaboração da Nova Lei dos Pobres, a qual a Administração Social se opôs, foi influenciada por três autores ingleses que teorizaram, entre outros temas, a respeito da transferência de renda aos pobres: David Ricardo, Thomas Malthus e Jeremy Bentham. Os três, por diferentes concepções, entendiam²³ que as políticas de transferência de renda aos pobres eram ineficazes e injustas com o conjunto da sociedade que pagaria por ela para o usufruto de alguns. Ao mesmo tempo, o pensamento desses autores estigmatizava os pobres considerando-os imprevidentes, insensatos, impulsivos, incapazes de poupar para o futuro, em outras palavras, eram os pobres os responsáveis por sua própria pobreza e injusto dividir com o conjunto da sociedade o preço das escolhas equivocadas de parte da sociedade.

A Nova Lei dos Pobres de 1834 apresentava cinco (05) princípios que resultaram em intervenções extremamente duras e cruéis contra os pobres. Tais princípios se baseavam na criação de *workhouses(i)*, instituições de trabalho forçado que submetiam punições severas àqueles que descumprissem suas regras internas. Não por acaso, essas *workhouses* passaram a ser chamadas de bastilhas. As bastilhas eram destinadas a pessoas pobres, desempregadas e aptas para o trabalho, sendo que as condições de trabalho nestes lugares deveriam ser necessariamente piores que qualquer outro emprego, o estabelecimento do padrão das

²² As leis dos pobres (poor laws) foram uma série de legislações promulgadas na Inglaterra entre os séculos XVI e XIX, que buscavam promover o controle da pobreza e dos pobres. Elas foram as primeiras iniciativas do Estado no controle da pobreza. Estas leis previam uma provisão mínima aos considerados “inválidos” (pessoas idosas, doentes, com deficiência etc) encaminhadas para instituições denominadas Poor Houses ou Almshouses (asilos ou hospícios) e aos considerados “válidos” para o trabalho, as leis estabeleciam forte repressão como forma de coibir a mendicância e a vagabundagem (“caça aos vagabundos”), obrigando assim a todos que tivessem condições físicas para o trabalho o seu exercício compulsório nas denominadas workhouses. As workhouses eram instituições destinadas a abrigar os pobres capazes de trabalhar e introduzidas como parte de uma abordagem rígida e disciplinadora para lidar com a pobreza (OLIVEIRA, 2020; LACERDA; PESSOTI; SILVA, 2013; CODES, 2008).

²³ David Ricardo teorizou sobre a Lei de Ferro dos Salários segundo a qual os rendimentos dos trabalhadores estarão sempre no nível da subsistência e por conseguinte as políticas de transferência de renda serão necessariamente ineficazes. O pensamento de Malthus pode ser observado em seu trabalho “Ensaio sobre a população” (1893) no qual o autor defende que a produção de alimentos crescerá em progressão aritmética e a população em progressão geométrica. Foi a partir deste ponto de vista que Malthus analisou a Lei dos Pobres. Bentham por sua vez referendou o pensamento de Malthus a partir os Princípio da Utilidade e Princípio da Maior Felicidade baseados na premissa de que os seres humanos são racionais e maximizadores de utilidade fazendo assim escolhas que resultem em melhor bem-estar.

condições de trabalho se denominou princípio da menor elegibilidade (ii). Havia previsão de assistência a pobres inválidos fora das workhouses, mas apenas para aqueles considerados inaptos para o trabalho (iii). A partir da separação entre tipos de pobres (válidos, inválidos, homens, mulheres, crianças entre outros) foram definidas também formas de segregação física entre casais e pessoas da mesma família, de forma que o contato entre elas só poderia ser reestabelecido se saíssem da instituição (iv). Por fim, extinguiu a transferência de renda em complemento aos salários (PEREIRA, C.P., 2016).

Declaradamente criada para ser uma alternativa ao modelo de proteção social anterior (*Speenhamland Law*), tido como assistencialista e filantrópico, a *Poor Law Amendment Act*, na verdade, empenhou-se em realizar ações corretivas de supostas más tendências e caracteres desviantes dos pobres; e, ao assim proceder, configurou-se em uma das mais rígidas e cruéis legislações já instituídas no Ocidente, em vista da legitimação do castigo do miserável pela sua condição social e econômica. (PEREIRA, C.P., 2016, p. 230).

Embora essa legislação tenha vigorado por décadas havia um grupo que se manifestava contrário a elas, um grupo formado pelo movimento cartista (um movimento operário inglês que demandava direitos como o sufrágio universal masculino e o voto secreto, por exemplo), pelos socialistas utópicos (termo criado por Marx e Engels para designar os primeiros críticos ao capitalismo amparados por princípios idealistas) e pelos fabianos (termo designado para caracterizar os adeptos de reformas sem revoluções).

A defesa de políticas e bem-estar inicialmente se deu por meio da alta valorização de investigações acadêmicas que resultou na criação do departamento de Ciências Sociais e Administração na London School resultando em amplos estudos e debates sobre a política social

Radicalmente avessos ao utilitarismo, às medidas punitivas e ao laissez-faire da Nova Lei dos Pobres, os Fabianos defendiam a criação de políticas de bem-estar, comprometidas com o atendimento de necessidades sociais, e a transição democrática e reformista para uma sociedade socialista ideal, livre dos males produzidos pelo capitalismo inerentemente antissocial. (PEREIRA, C.P., 2016, p.232)

Entretanto, esse aprofundamento teórico não perdurou e foi substituído pelo enfoque empírico com foco no alívio da pobreza com especial atenção para realização de medições que pudessem mensurar o impacto das medidas implementadas. Essa transição levou a estudos pragmáticos que buscavam reverter situações específicas por meio da busca de soluções e ferramentas que pudessem melhorar a gestão dos problemas sociais. Essas características passaram a caracterizar a corrente da Administração Social (PEREIRA, C.P., 2016).

Ainda assim, mesmo com a introdução de reformas para promoção do bem-estar a pobreza, o desemprego e as doenças eram experimentados por expressiva parcela da população o que resultou em críticas de alguns pensadores sobre a compreensão de política social pragmática então adotada. Mas a despeito dessas críticas, todos estavam convencidos, inclusive os pensadores críticos, de que deviam buscar o aperfeiçoamento do capitalismo e não sua eliminação.

mais e mais preocupadas com a abordagem individualista, psicanalítica dos problemas sociais [...] a pesquisa sobre política social ficou restrita ao papel limitado de recolher dados para apoiar a expansão gradual e a maior efetividade das agências estabelecidas do Estado de Bem-Estar (ALCOOCK, 1996, p.8-9 apud PEREIRA, C.P., 2016, p.234).

a “Política Social” se refere, sobretudo, a eleições entre objetivos e fins políticos em conflito e sua formulação; analisa aquilo que constitui uma boa sociedade ou aquela parte da boa sociedade que distingue, culturalmente, as necessidades e aspirações do homem social em contradição com as do homem econômico. O estudo da “Administração Social” se dedica, principalmente, à análise de certas organizações e estruturas formais humanas (...) que fornecem o prestam o que denominamos “serviços sociais” (TITMUSS, 1981 apud PEREIRA, C.P., 2016, p. 236)

Nesse sentido, a Administração Social, embora sugira uma preocupação com a natureza dos problemas sociais, na verdade atem-se às consequências das políticas sociais implementadas. Ao fim e ao cabo, trata-se de uma análise funcional do Estado de bem-estar, uma abordagem sobre os problemas práticos das políticas sociais ancorada em dados e análises estatísticas utilizados de forma isolada e sem amparo de fundamentações teóricas contextualizadas de seus determinantes estruturais, ainda que para isso buscassem diferentes áreas do conhecimento, o que demonstra a sua valorização pela supradisciplinaridade (PEREIRA, C.P., 2016).

deliberadamente ou não, os tecnocratas ou especialistas em dados sociais apresentam tais indicadores de uma forma tal e com uma matemática tão particular, que a realidade termina sendo representada em fatias, em pequenas fotografias coloridas que escondem ou mistificam uma realidade social cinzenta. (...) Como os autores dessas “fotografias da pobreza” habitualmente não se preocupam ativamente em contextualizar seus dados na crise concreta, real e dinâmica do capitalismo local e mundial, como não pretendem tomar conhecimento do conteúdo de classe no qual se apoia tal concentração de renda ou nível de pobreza, terminam levando água para o moinho ideológico dos políticos bem ou mal intencionados que acreditam em “outro” capitalismo ou até na “humanização” do capitalismo. Funcionam, em última instância, como otimistas e apologistas da ordem (DANTAS, 2009 apud PEREIRA, C.P., 2016, p. 239).

Assim, a Administração Social tornou-se na atualidade uma corrente de pensamento da proteção social com grande preocupação empírica com profunda rejeição ao enfrentamento da crítica teórica nos estudos do bem-estar. Sua concepção de proteção social está ancorado na administração e na gestão dos problemas sociais por meio de uma profusão de dados e

estatísticas e ignorando as causas de tais problemas ou a superação delas (PEREIRA, C.P., 2016).

2.4.4 Matriz Socialista

Embora exista uma profusão de ideologias socialistas, Pereira, C.P. (2016) estabeleceu duas abordagens de proteção social no capitalismo para a compor sua Matriz Socialista. Tal decisão se deu a fim de garantir a coerência metodológica, respeitando assim as tipologias de Mishra (1981) e George Wilding (1994).

O estudo dessas duas correntes as quais Pereira, C.P. (2016) prioriza na composição da Matriz Socialista exige a compreensão de uma das preocupações fundamentais dos socialistas.

É importante evidenciar uma das preocupações fundamentais dos socialistas desde suas origens mais antigas. Essa preocupação parte das reflexões que questionam a possibilidade de coexistência do socialismo com a democracia. Desses questionamentos se originam dois posicionamentos principais e antagônicos. Um que defende a supressão da democracia, enquanto criação burguesa que assegura interesses de classe por meio de suas instituições, durante o processo revolucionário de tomada do poder de classe dos trabalhadores. Assim, durante a ditadura do proletariado o Estado socialista seria capaz de estabelecer com justiça direitos e deveres. O Segundo posicionamento entende que equidade e justiça são indissociáveis de liberdades individuais e políticas, de modo que não se pode prescindir da democracia. O que se deve fazer no processo de superação do capitalismo é criar uma nova concepção de democracia para além da democracia formal (PEREIRA, C.P., 2016).

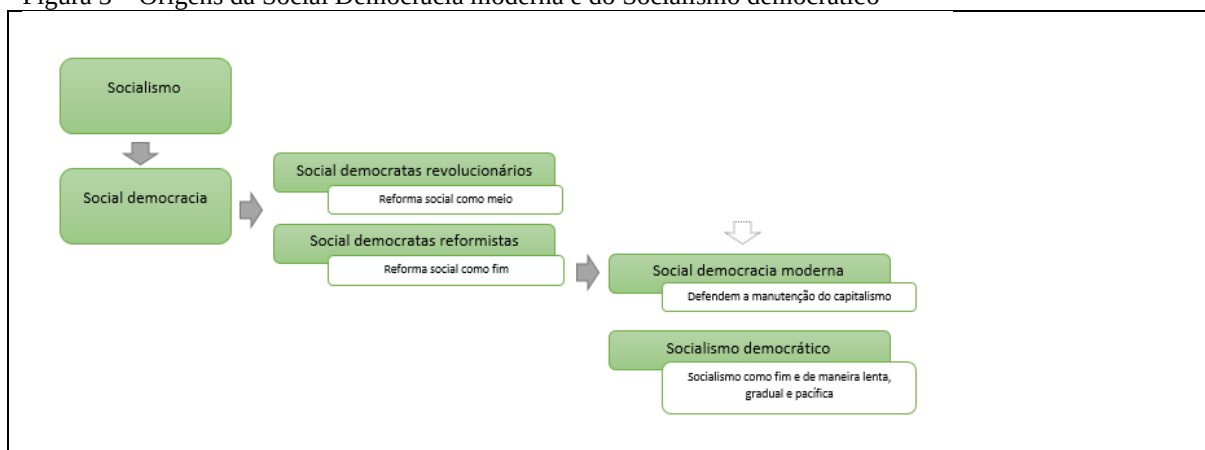
Nesse sentido os primeiros defensores da coexistência de socialismo e democracia foram os adeptos da social-democracia genuína, no início do século XIX. Eles defendiam a transição lenta e gradual do capitalismo para o socialismo por meio de transformações legislativas e avanço social. Embora com raízes marxistas iniciou-se um processo de revisão de conceitos como Estado, por exemplo, que passou a não ser mais visto como o comitê executivo dos interesses da burguesia, mas como uma instituição contraditória afetada pelo conflito de interesses. (PEREIRA, C.P., 2016).

Em meados do século XIX esses atores de tradição teórica e ideológica socialista e marxista passaram a se denominar social-democratas, mas já de início essa denominação surge dividida

em dois grupos: os social-democratas revolucionários e os social-democratas reformistas. Enquanto os primeiros, os revolucionários, viam nas reformas o meio para o alcance da superação do capitalismo, ferramentas para sua superação, os reformistas, por sua vez, viam as reformas como o fim em si mesmas (PEREIRA, C.P., 2016).

Mas outra cisão ocorreu, desta vez entre os social-democratas reformistas. Surgindo assim duas abordagens antagônicas: a social-democracia moderna (que compõem as correntes da matriz social-democrata ou institucional que almejam atenuar as contradições do capitalismo) e o Socialismo Democrático que mantinha a perspectiva de transformação do modelo capitalista para a o socialista de maneira lenta, gradual e pacífica (PEREIRA, C.P., 2016).

Figura 3 – Origens da Social Democracia moderna e do Socialismo democrático



Fonte: Pereira, C.P., 2016. Sistematização própria.

Assim, explicitam-se brevemente as origens das duas correntes teórico-ideológicas que compõem a matriz socialista elaborada por Pereira (2016) e veremos a seguir.

2.4.4.1. Ideologia do Socialismo Democrático

A utilização do termo socialismo democrático não é consensual para designar o grupo que se reconhece em busca do socialismo de forma gradual, reformista e parlamentar. Pereira, C.P. (2016) enfatiza que tal termo se tornou uma definição ampla e vaga na medida em que abrange desde aqueles mencionados anteriormente (graduais, reformistas e parlamentares), até marxistas que buscam o socialismo pela via democrática por entenderem que esta via é a trajetória revolucionária possível, passando por socialistas (inclusive revolucionários) contrários às experiências da URSS e da China e aqueles que não buscam a transição para o

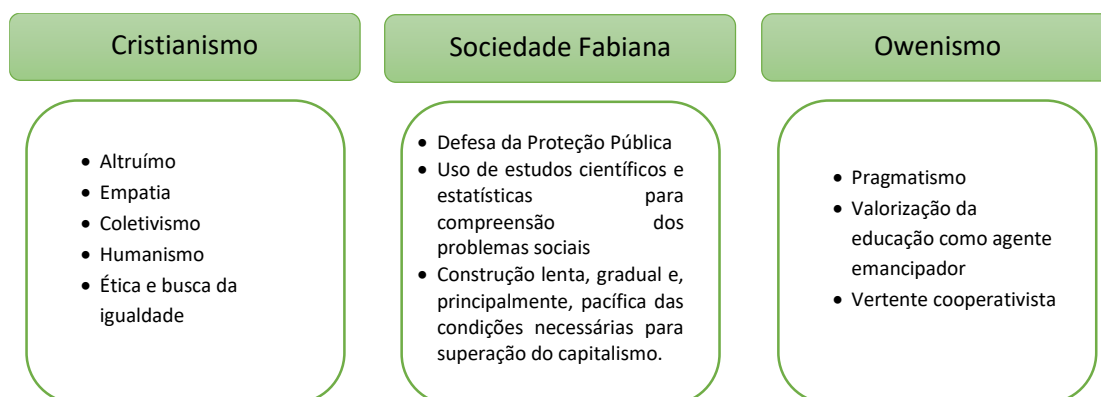
socialismo, que pelo contrário, são simpáticos ao capitalismo mas que optam por tal denominação para demonstrar suas supostas preocupações com o social.

De toda forma, o socialismo democrático é uma expressão amplamente utilizada no campo da esquerda em todo o mundo cuja origem e desenvolvimento enquanto corrente ideológica sugerem o afastamento do marxismo e da possibilidade revolucionária em qualquer contexto. Assim, tornou-se clássica na literatura especializada em política social a distinção entre socialistas democráticos e marxistas, a despeito de seus pontos de convergência e dada a amplitude de suas divergências. Esta foi a opção feita por Pereira, C.P. (2016) na definição de suas matrizes de proteção social no capitalismo (PEREIRA, C.P., 2016).

Dessa forma, temos que o Socialismo Democrático é uma corrente ideológica oriunda da social-democracia reformista, com objetivo de implantação do socialismo e influenciada por valores e práticas do cristianismo, da sociedade Fabiana e do Owenismo (figura 3). Dessas influências resultou a essência do sentido de equidade compreendida tanto pela democracia quanto pelo socialismo.

A equidade democrática, atada à noção de liberdade política e civil e de dignidade individual, soma-se à equidade socialista, relacionada à justiça social e à distribuição equânime da riqueza socialmente produzida. A construção coletiva desta equidade, fruto da junção da democracia com o socialismo, é a motivação primeira dos adeptos desta corrente. (PEREIRA, C.P., 2016, p.280).

Figura 4 – Valores e práticas do cristianismo, da sociedade Fabiana e do Owenismo que influenciaram o Socialismo Democrático.



Fonte: Pereira, C.P., 2016. Sistematização própria.

A base ética do Socialismo democrático está amparada na preservação da liberdade, da fraternidade e da igualdade e nesse contexto o único caminho possível para o socialismo é a

transição pacífica, paulatina e parlamentar como mencionado anteriormente. Esse processo se daria, portanto, por meio de processos democráticos, constitucionais e com eleições livres e diretas. Nesse sentido é importante desatacar a noção de igualdade, liberdade e fraternidade para esta corrente ideológica (PEREIRA, C.P., 2016).

A noção de igualdade para os Socialistas Democráticos é baseada na discriminação positiva que se fundamenta no tratamento desigual a desiguais, pois sendo a sociedade formada por pessoas em situações de desigualdade de oportunidades, é ofertado tratamento especial com vistas à garantir oportunidades mais justas àqueles em condições desfavoráveis. Nesse contexto, não se trata de obter igualdade formal ou jurídica apenas, uma vez que defendem que deve haver um mínimo sob o qual ninguém deve viver, de forma que enormes discrepâncias de renda e condições de vida necessitam ser drasticamente reduzidas. Entre as ferramentas utilizadas para implementação da discriminação positiva estão a política de renda mínima, o salário mínimo (e máximo) e tributação redistributiva (PEREIRA, C.P., 2016).

No que se refere a liberdade, ela está dividida em dois eixos fundamentais, um ligado aos direitos civis e políticos e outro ligados aos direitos sociais, de forma que os primeiros não podem existir sem os segundos. Em outras palavras, a pobreza impede a existência de liberdade plena. Essa liberdade só pode ser alcançada em condições de equidade e justiça social. Todavia, a equidade encontra aqui um limite uma vez que os socialistas democráticos comungam da posição liberal-conservadora de que a equidade total, em tese, prejudicaria as liberdades individuais. Assim, embora a equidade seja o único caminho para o alcance da liberdade, a equidade é apenas o meio, o fim é a própria liberdade (PEREIRA, C.P., 2016).

Por fim, é por meio da fraternidade que os socialistas democráticos pretendem enfraquecer o individualismo próprio do capitalismo. Isso ocorreria por meio do fortalecimento da cooperação e do altruísmo. Esse pensamento está fortemente amparado em valores cristãos de humanismo e caridade, mas sem ignorar a importância do bem-estar. Em suma, a compreensão dos socialistas democráticos a respeito desses três valores-base (igualdade (ou equidade), liberdade e fraternidade) como aponta Pereira, C.P. (2016) dialogando com Crick (apud George e Wilding, 1994, p.99) está na síntese de que “fraternidade sem liberdade é um pesadelo, liberdade sem fraternidade é crueldade competitiva, mas fraternidade com liberdade é o maior sonho da humanidade”.

A edificação de uma sociedade equânime, livre e fraterna é, para esta corrente, tarefa coletiva, com raízes na organização política, econômica e social e produto da ação de homens e mulheres. Desta maneira, seus adeptos rejeitam o determinismo evolutivo característico do funcionalismo e da Teoria da Convergência [Matriz Residual], segundo o qual o desenvolvimento de comunidades e de suas instituições é inevitável, apolítico e independente da práxis humana. Por outro lado, a luta entre classes sociais antagônicas e os conflitos de interesses resultantes deste embate não ocupam lugar de destaque nas análises do Socialismo Democrático; figuram apenas como coadjuvantes que influenciam o processo parlamentar, este sim, preeminente (PEREIRA, C.P., 2016, p.282-283).

Os socialistas democráticos estabeleceram uma série de argumentos a favor da defesa radical da proteção social pública. Pereira, C.P. (2016) dialogando com George e Wilding (1994) explicita sete desses argumentos como forma de demonstrar sua concepção de proteção social e atuação estatal. O primeiro argumento é a própria defesa da proteção social como forma de eliminação ou atenuação do sofrimento humano traduzidas por pobreza e desigualdade. Assim a proteção social via Estado de bem-estar atenuaria tal condição humana. O segundo argumento destaca que a proteção social atua como mecanismo de aquecimento da economia com elevação de investimentos resultado assim em benefícios à população ainda que indiretos como é o caso das políticas educacionais, por exemplo, que resultam em mão-de-obra mais qualificada, aumento da produtividade e melhor qualidade das mercadorias e serviços produzidos (PEREIRA, C.P., 2016).

Dessa maneira, no contexto da proteção social, a política pública de educação tem papel de destaque pois é por meio dela que se pode promover a consciência de classe dos operários (ou da classe trabalhadora), o que imputa à educação um potencial transformador quase revolucionário (PEREIRA, C.P., 2016).

O quarto e o quinto argumento do altruísmo e da proteção social. É por meio da proteção social que estes objetivos seriam alcançados desde que a oferta de benefícios, programas e projetos fosse pública, gratuita e universal, pois dessa forma seriam eliminados os estigmas e preconceitos contra os beneficiários da proteção social, garantindo assim condições de vida mais equânimes, o que por sua vez encorajaria as pessoas a atitudes mais altruístas. Mas diferente do altruísmo funcionalista que teme a revolução social, neste caso os socialistas democráticos são estimulados e desejados no contexto de construção de uma sociedade cooperativa em que todos possuem liberdade e oportunidades iguais. Esse contexto facilitaria, assim, a transição pacífica para o socialismo (PEREIRA, C.P., 2016).

O sexto argumento se baseia na constatação de que a manutenção do capitalismo promove graves consequências sociais e que sua intensificação torna essas consequências ainda mais desastrosas para a sociedade. Por essa razão a proteção social estatal por meio do Estado de bem-estar é necessária. O sétimo e último argumento está ligado ao sexto argumento uma vez que reconhece a proteção social via Estado de bem-estar como meio para redução das desigualdades sociais. Todavia essa crença não durou muito tempo diante da realidade confrontada, já que fortalecer a economia capitalista via crescimento econômico aumenta o poder de compra das famílias mais pobres mas também os mais ricos seja pelo próprio aumento da produção, seja pelo endividamento das famílias.

Em suma, os socialistas democráticos defendem a proteção social por meio do Estado de bem-estar, com oferta de políticas de caráter público, gratuito e universal, por reconhecerem a incapacidade do mercado de atender as necessidades humanas, e amparados em valores-base de igualdade, liberdade positiva e fraternidade. Todavia, é preciso lembrar que aceitam a introdução de medidas seletivas, como vimos com o princípio da discriminação positiva, mas não aceitam a focalização, seja pelos estigmas que produz na população beneficiada, seja por considera-la mais cara ou ainda pela dificuldade de definição de uma linha de corte de renda justa. Além disso, todo esse processo deve ser conduzido por meio de um processo democrático, constitucional e com eleições diretas com a finalidade de uma transição pacífica ao socialismo. (PERERA, C.P., 2016).

Assim, fica claro que, neste caso, a atitude pró-Estado e pró-universalidade não parte, como partiria em outras abordagens pertencentes a Matrizes distintas, de argumentações ancoradas meramente em esquemas matemáticos, estatísticos ou econométricos. Na verdade, deriva dos valores morais e políticos compartilhados pelos adeptos desta corrente ideológica. É mais uma questão de ética do que de técnica (PEREIRA, C.P., 2016).

Por fim, há de se ressaltar que a corrente ideológica do socialismo democrático não se opõe ao mercado. São aceitos com reservas o mercado com planejamento central da economia pelo Estado, a posse estatal dos meios de produção e o controle da distribuição, pensamento esse compartilhado por aqueles vinculados aos princípios originais dessa corrente, o que pode ser denominado de centralismo burocrático²⁴ e socialismo com mercado²⁵. Entretanto, no período mais recente, houve uma revisão dessas concepções passando a aceitar outros tipos de

²⁴ Ver George e Wilding (1994).

²⁵ Ver Little (1998)

socialismo como o socialismo de mercado²⁶, que “não consideram o mercado, uma exclusividade capitalista. E mais, algumas de suas “virtudes”, como a eficiência, a “viabilidade” e o pragmatismo, poderiam ser aproveitadas em uma sociedade social e economicamente mais justa (PEREIRA, C.P., 2016, p.291).

Uma perspectiva que considera o mercado naturalmente neutro e que ignora que os mercados podem ter sua própria racionalidade econômica, o que para alguns autores essa visão denota que estes socialistas democráticos abandonaram a perspectiva de superação do capitalismo pela sua regulação e humanização. As consequências desse pensamento para a proteção social são o afastamento cada vez maior de princípios como o caráter público, gratuito e universal. (PEREIRA, C.P., 2016).

2.4.4.2. *Teoria e Ideologia Marxista*

A corrente teórica e ideológica da proteção social Teoria e Ideologia Marxista reúne análise da extensa produção teórica baseada em Karl Marx referente ao bem estar da sociedade. Como o próprio nome sugere, ela está fundamentada em categorias estruturais da teoria de Karl Marx, seu fundador, e inspiradas em outras três teorias que a antecederam: a filosofia alemã, o socialismo francês e a economia política clássica. Seu conteúdo não se refere a reflexões do próprio autor sobre a proteção social mas sobre expressiva produção de pensadores que com base em Marx produziram reflexões sobre a proteção social no capitalismo.

Há, contudo, nesse amplo número de pesquisadores também expressivas variações de compreensões de sua obra, nas palavras de Pereira, C.P. (2016) há diferentes marxismos. Assim, como nas demais correntes de proteção social reunidas em cada matriz de proteção social, não há uma consolidação teórica para elas. O que Pereira, C.P. (2016) faz é um esforço intelectual robusto que permite entender e identificar o processo de construção da proteção social em meio a suas ambiguidades e contradições e com importante contribuição didática sobre o tema.

Nesse contexto, o mesmo ocorre com a corrente de proteção social em foco nesta seção. Ou seja, são retratadas aqui concepções de parcela significativa dos teóricos e ideólogos do marxismo (e não a sua totalidade, uma vez que há aqui generalizações a fim de reunir as

²⁶ Ver Pierson (1995)

principais características de suas percepções), mas que vão delinear as visões desta corrente da proteção social. Dessa forma, aos nos advertir sobre as consequências negativas da utilização de tipologias, Pereira, C.P. (2016, p. 305) enfatiza que:

A concentração de enfoques diferenciados sob o mesmo guarda-chuva conceitual ou teórico pode induzir a interpretações errôneas das ideias-chave de cada um deles individualmente. Neste caso, atribuir ao “marxismo” uma única explicação a respeito da origem, do desenvolvimento e da importância da proteção social é tarefa fadada ao fracasso, dada a multiplicidade de concepções que podem ser encontradas na literatura especializada.

São inclusive os autores que estudam a proteção social baseados em Marx que propõem importantes questionamentos sobre a proteção social no capitalismo e que também reúnem dedicação à pesquisa para responde-las. Esse é o caso em que Pereira, C.P. (2016, p. 304) dialogando com Gough nos apresenta uma série de importantes questões sobre a proteção social.

É [a proteção social] um meio de repressão ou um sistema para aumentar [a satisfação das] necessidades humanas e mitigar a brutalidade da economia de livre mercado?, Uma ajuda para a acumulação de capital e os lucros capitalistas, ou um "salário social" que deve ser defendido e ampliado da mesma forma que o salário que o trabalhador recebe?, Um engano capitalista ou uma vitória da classe trabalhadora? (GOUGH, 1982, p.62 apud PEREIRA, C.P., 2016, p. 304).

Dialogando com George e Wilding (1994) Pereira, C.P. (2016) destaca que a proteção social do Estado de Bem-estar é (a) uma resposta ao conflito de classes, (b) uma forma de prevenção a possíveis ações revolucionárias da classe trabalhadora e (c) uma ação com vistas a atender as necessidades ou demandas do capital, sobretudo para os marxistas ligados à tradição clássica de Marx e Engels. Essas formas de correção do capitalismo ou de atenuação de seus impactos de modo a garantir sua manutenção e reprodução é compartilhada por outras correntes ideológicas vistas neste trabalho. Mas para estes autores o papel do Estado é visto como o de garantir a estrutura de classes e a perpetuação da dominação de umas sobre outras.

Nesse sentido, para os marxistas, diante da opressão do capitalismo e das desigualdades por ele produzidas, resta aos trabalhadores duas saídas: a submissão ou a insurreição. É nesse sentido que o Estado atua por meio de medidas preventivas a levantes e corretivas das mazelas produzidas pelo modo de produção (PEREIRA, C.P., 2016).

Assim, observa-se que a implementação da proteção social pública e estatal sempre atende a importantes interesses da classe hegemônica. De modo que a atuação do Estado é alinhada aos

interesses dos capitalistas seja pelo fato dos dirigentes de órgãos governamentais pertencerem a mesma classe social ou possuírem identificação, interesses semelhantes, laços, padrão de consumo semelhante e afinidades com eles; seja pelo forte poder de influência da classe dominante sobre as pessoas, os meios de comunicação e as empresas. Acrescenta-se a confusão entre a racionalidade do capitalismo e orientações e determinações de organismos multilaterais cujo descumprimento pode resultar em sanções econômicas e políticas e perda de credibilidade no mercado internacional (PEREIRA, C.P., 2016).

Disso, concluem George e Wilding (Id.): “a classe capitalista não é mais um grupo de pressão entre vários, mas um grupo muito especial com mais poder e potencialmente maior influência sobre os governos do que qualquer outro” (1994., p.112- 13; tradução nossa). Mas, embora os referidos autores reconheçam esta autoridade, frisam que a palavra “influência” difere da palavra “comando” ou “direção”. Para eles, todas as evidências comprovam o influxo (não obstante desigual) da classe dominante sobre o Estado e os governos em geral; porém, isso não quer dizer que este grupo, altamente competitivo entre seus componentes, governe ou dirija, sozinho, o poder governamental. Pensar assim, como procedem alguns marxistas, é incorrer no equívoco funcionalista de encarar o Estado como um mero instrumento a serviço exclusivo da burguesia. Ou, conforme George e Wilding (1994), é atribuir poder praticamente irrestrito de dominação política às classes capitalistas, subestimando as pressões da classe trabalhadora ou de outros grupos de interesse diversos, o que leva a uma concepção limitada de Estado como um bloco monolítico e homogêneo, que se firma apenas mediante a força bruta ou coerção. Além disso, ainda segundo George e Wilding (1994), esta visão menospreza a importância de instituições intermediárias, como os partidos, os sindicatos, as organizações e movimentos sociais de esquerda, e desconsidera as oportunidades de mudanças— mesmo pequenas — da ordem estabelecida, via processos democráticos. “O resultado é a criação de uma noção de Estado onipotente e onipresente que efetivamente bloqueia todos os caminhos para a transição socialista” (Ibid., 1994, p.113; tradução nossa). (PEREIRA, C.P., 2016, p. 307).

Disso posto, temos que o papel do Estado moderno é de fundamental importância para a intermediação das relações entre capital e trabalho de forma a domesticar o trabalho frente ao capital, o que faz do Estado parte necessária a reprodução capitalista, ainda que não ocorra vinculação linear a classe dominante. Em sua existência dialética e contraditória o Estado pode em alguns momentos ser mais favorável ao trabalho que ao capital uma vez que busca também sua própria legitimação (PEREIRA, C.P., 2016).

Assim, Pereira, C.P. (2016, p. 312) chega a três conclusões sobre o Estado: a ação estatal beneficia primordialmente as classes dominantes no longo prazo e no curto e médio prazos oferta medidas de proteção social às classes dominadas; Por sua necessidade de legitimação o Estado, sob o risco de sua própria existência e por consequência a do sistema, deve ofertar serviços e benefícios; o Estado é a “unidade política das classes dominantes”, graças a sua

autonomia relativa do estado tem a possibilidade de unificar as classes dominantes e definir a qual delas irá privilegiar em dado momento.

Dessa forma, a despeito de diversas outras visões do Estado elaboradas por pesquisadores marxistas, esta aqui apontada foi a escolhida por Pereira, C.P. (2016), que dialogando com Mascaro (2013), sintetiza-a da seguinte forma: “O Estado capitalista, portanto, pode ser entendido como um lócus de conflito de interesses antagônicos, mas que procura salvaguardar a lógica do capital e, assim, alimentar a dinâmica de produção de mais-valia (PEREIRA, C.P., 2016, p.312)

“O Estado capitalista, portanto, pode ser entendido como um lócus de conflito de interesses antagônicos, mas que procura salvaguardar a lógica do capital e, assim, alimentar a dinâmica de produção de mais-valia (PEREIRA, C.P., 2016, p.312)

Ou, nas palavras de Poulantzas (1980, p.147): o Estado deve ser considerado como “uma relação, mais exatamente como a condensação material [e específica] de uma relação de forças entre classes e frações de classe”. (PEREIRA, C.P., 2016, p.312)

De qualquer maneira, independentemente do entendimento que se tenha a respeito do aparato estatal, é certo que, para a grande maioria dos marxistas, esta é uma esfera socialmente construída, contraditória, sujeita a pressões antagônicas e que “tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe” (BOTTOMORE, 1988, p.133). (PEREIRA, C.P., 2016, p.313)

A partir dessa concepção Estado que esta corrente teórica e ideológica que seus pensadores realizarão críticas à proteção social capitalista. A partir desse lugar podemos observar momentos dos estudos marxistas e suas críticas sobre a proteção social: até 1970 e pós 1970. Até 1970 os estudiosos entendiam que o Estado desempenhava o papel quase exclusivo de defesa dos interesses das classes dominantes, de forma que a proteção social era entendida fundamentalmente como forma de reprodução do capital. No período pós 1970, passou a prevalecer o entendimento de que a proteção social capitalista baseada na cidadania poderia também impor limites ao capital daí a constatação de Offe (1991) explicitada por Pereira, C.P (2016, p. 313) “o capitalismo não pode coexistir com o Estado social nem continuar existindo sem ele”.

Assim, para esta corrente teórica e ideológica no capitalismo tem-se que a proteção social no capitalismo, é um processo complexo e estruturalmente limitado. Complexo porque dialeticamente atende aos interesses de reprodução do capital e consequente manutenção do

modo de produção de exploração do trabalho ao passo que também promove melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora. E é estruturalmente limitado uma vez que ao não atuarem para superar as causas da desigualdade, que reside na estrutura da dominação de classe, torna suas ações paliativas e incapazes de eliminação ou redução drástica da pobreza.

Diante dessa situação de ineficiência da proteção social no capitalismo, Pereira, C.P (2016), enfatiza a compreensão de Marx de que uma proteção social efetiva, ou nas palavras do autor, um bem-estar total, é possível apenas numa sociedade pós capitalista. Tal proteção se baseia nos valores da cooperação e da solidariedade em oposição aos valores de coerção e competição próprios do capitalismo e incompatíveis com um bem-estar total que busca atender a necessidades humanas por meio de uma distribuição justa do produto social e de acordo com as capacidades individuais de cada pessoa. Trata-se de uma concepção de bem-estar totalizante e universal, que considera, portanto, as necessidades humanas das pessoas.

Conforme indicado anteriormente, mesmo não tendo sido objeto de pesquisas minuciosas, o bem-estar humano foi o fim perseguido por Marx e Engels – e também pelos marxistas de maneira geral. O desinteresse desses autores em aprofundar-se na compreensão e explicitação das características do bem-estar não pode ser interpretado como desprezo ou ignorância pelo tema. Longe disso, esta aparente falta de preocupação com essa questão repousa na conclusão marxiana de que “o sistema capitalista é antitético ao bem-estar” (MISHRA, 1975, p. 8) o que justifica o “empenho moral e intelectual de Marx em explicar os determinantes do mal-estar social, engendrado pelo capitalismo, e de conceber uma alternativa definitiva para esse mal-estar” (PEREIRA-PEREIRA, 2013, p.45). Para ele, só a partir da compreensão e da crítica qualificada do capitalismo, esse poderia ser suprimido, dando lugar a uma nova sociedade. Assim, “prevendo a extinção do Estado, Marx não via como se daria o bem-estar no marco das atividades da organização estatal prioritariamente comprometida com os interesses das classes dominantes” (Ibid., p.42). (PEREIRA, C.P., 2016, p. 319).

2.5 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL RESIDUAL NO BRASIL

De acordo com o Banco Mundial, os extremamente pobres no final de 2020, ou seja, aqueles que viviam com menos de US\$ 2,15 por dia – eram aproximadamente 719 milhões de pessoas, conforme o relatório *Poverty and Shared Prosperity* (Pobreza e Prosperidade Compartilhada, em tradução livre), publicado em outubro de 2022. Há de ressaltar, contudo, que a preocupação do Banco Mundial com a pobreza não é recente, a pobreza está no centro das atenções do Banco Mundial desde a década de 1990, e com maior ênfase a partir dos anos 2000, quando a pobreza ganha centralidade nas políticas sociais.

Nesse contexto, o período que perpassa os anos 1990 até 2016, que compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), e principalmente, os de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT), pode ser caracterizado como aquele em que as políticas sociais foram implementadas como forma de enfrentamento da pobreza, ou seja, período no qual foram implementadas ações públicas e estatais de amenização dos efeitos da pobreza, ações sem capacidade de promover sua eliminação e focalizadas nos extremamente pobres. Seu alcance se dá no alívio das consequências mais graves da pobreza sem enfrentar as razões estruturais de sua existência (FREIRE; CORTES, 2020).

Assim, no intuito de ofertar políticas sociais de forma focalizada nos mais pobres, foram estabelecidas linhas de pobreza²⁷ com a intenção de medir o quão pobres eram as pessoas, de modo que a população mais pobre fosse priorizada, determinando quem são os merecedores e os não merecedores da ação estatal. A nova política para a pobreza se consolida a partir da construção de novas subjetividades políticas e de um novo estatuto social específico para os pobres. Os direitos sociais passam a ser considerados para grupos sociais específicos e aos pobres estão destinados direitos sociais transitórios passíveis de suspensão (FREIRE; CORTES, 2020).

Sem dúvida, a crescente centralidade da pobreza nas políticas sociais pode ser percebida no plano internacional como recomendação dos organismos internacionais. Tal tendência se fortalece pela generalização dos métodos padronizados internacionalmente para medição empírica da pobreza que permitem estabelecer magnitudes quantitativas do fenômeno em diferentes contextos sociais e regionais. A definição das linhas de pobreza e a produção de informação estatística é uma ferramenta fundamental na geração de políticas para a pobreza. Estas permitem reorientar e priorizar a distribuição de recursos públicos, enquanto fixam linhas objetivas (chamadas de métodos científicos) e subjetivas para a população pobre que é dividida entre os merecedores e não merecedores das novas formas de intervenção da política social. Simplificadamente, podemos dizer que aos merecedores são concedidas políticas compensatórias, aos não merecedores um leque de

²⁷ Apesar de conectados, o estabelecimento da linha de pobreza tem uma pequena relação com o mérito, dizendo respeito mais a quem pode ser coberto pelas ações sociais do Estado em decorrência de sua pobreza absoluta. A avaliação do mérito dos assistidos será feita no momento de determinar quem receberá os recursos que são insuficientes, mesmo para os muito pobres. A relação entre as linhas de pobreza e a noção de mérito, entretanto, é controversa, pois a definição de pobreza é muitas vezes associada à falta de mérito, ou seja, a ideia de que as pessoas são pobres porque não trabalham duro o suficiente ou não têm habilidades suficientes para melhorar suas condições de vida. No entanto, essa ideia é problemática porque não leva em conta as desigualdades estruturais e os sistemas sociais que impedem o acesso equitativo às oportunidades de acesso à saúde, educação, trabalho etc. Além disso, a definição de mérito é subjetiva e pode ser influenciada por preconceitos e estereótipos culturais. Vale acrescentar que as linhas de pobreza em geral são definidas a partir de critérios objetivos como nível de renda ou consumo, por outro lado há também as chamadas linhas subjetivas de pobreza que consideram indicadores ligados ao acesso a bens e serviços essenciais, como alimentação, habitação adequada, saúde, educação e transporte, além de nível de endividamento, exposição a situações de violência e discriminação, acesso a assistência social e a oportunidades de trabalho. Há ainda outras concepções de linhas de pobreza como as linhas de pobreza relativa e multidimensional. Para conhecer mais sobre linhas ou metodologias de pobreza, ver Soares (2009), Tronco; Ramos (2017).

criminalizações que aprofundam o que Wacquant (2002) chamou de Estado Penal. (FREIRE; CORTES, 2020, p.28).

As estratégias de combate à pobreza se fundamentavam em ideais de desresponsabilização estatal na oferta de bem-estar à sociedade, dessa forma tais políticas sociais enfatizam a responsabilidade individual dos cidadãos em prover seu próprio bem-estar, em vez de demandar do Estado proteção social, de forma que os indivíduos devem assumir a responsabilidade por seu bem-estar. (FREIRE; CORTES, 2020).

À eficiência econômica é atribuída papel determinante para a melhoria das condições de vida dos mais pobres uma vez que a promoção de mercados livres e a redução da intervenção estatal na economia levaria a uma alocação mais eficiente dos recursos, o que, por sua vez, poderia levar a um maior crescimento econômico, o que beneficiaria o conjunto da sociedade. É nesse sentido que são ofertadas a segmentos econômicos mais pobres alternativas de inclusão econômica pontuais por meio de programas de microcrédito amparados numa premissa de empoderamento (FREIRE; CORTES, 2020).

Tais situações não se limitam ao aspecto da inclusão econômica, mas também pelo aspecto ideológico na medida em que tende a enfatizar a meritocracia, ou seja, a crença de que o sucesso econômico e social deve ser baseado no mérito individual e na capacidade de competir no mercado, em vez de depender de políticas de redistribuição de renda ou igualdade de oportunidades. Também concentram-se na focalização de recursos em grupos específicos considerados mais necessitados ou em setores econômicos considerados mais estratégicos, em vez de uma abordagem ampla e universal de bem-estar social.

Outro aspecto relevante é a transferência da responsabilidade estatal para as organizações não governamentais (ONGs), como forma de retração do papel do Estado na provisão de serviços sociais. Essa estratégia reduz a responsabilidade do Estado em garantir a proteção social e bem-estar a todos os cidadãos, instrumentalizando as organizações da sociedade civil, tornando-as meramente executoras de políticas governamentais com riscos de desvio do interesse público.

[...] a universalidade no acesso aos programas e projetos sociais abertos a todos os cidadãos só é possível no âmbito do Estado. Este, ainda que seja um Estado de classe, dispõe de uma dimensão pública que expressa a luta pelos interesses da coletividade. Projetos levados a efeito por organizações privadas apresentam uma característica básica que os diferencia: não se movem pelo interesse público, e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais, reforçando a seletividade no atendimento, segundo estabelecido pelos mantenedores (IAMAMOTO, 2001 apud FREIRE; CORTES, 2020, p. 38).

As ONGs também denominadas como terceiro setor ou organizações sociais são organizações da sociedade civil estimuladas pelas agências multilaterais e que provocam um importante debate sobre seu papel e sua função no contexto político, social e econômico da atualidade sobretudo diante da sua relação com as expressões da questão social (FREIRE; CORTES, 2020).

Segundo Montañó (2002) o chamado “terceiro setor” surge no contexto de redução do Estado como resultado do processo de reestruturação do capital na medida em que se apresenta como uma opção teórico-metodológica capaz de responder às demandas decorrentes do agravamento das expressões da questão social. Assim, faz parte das medidas para a contrarreforma do Estado amparada pela suposta escassez de recursos do Estado.

Bravo, Lima e Correia (2020) denominam estas instituições de Organizações Sociais (OSs) e também reconhecem seu surgimento no âmbito das contrarreformas do Estado brasileiro no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Os autores destacam que as OSs foram criadas a partir das orientações do MARE com a finalidade de modernizar e desburocratizar a administração pública mas se traduziram em instrumento de favorecimento do capital em face da crise capitalista, capturando o fundo público para o setor privado.

[...] significa transferência da gestão das atividades das políticas públicas para o setor privado mediante repasse de recursos, de instalações públicas e de pessoal. A isto se denomina privatização do público, ou seja, apropriação por um grupo privado (denominado ‘não estatal’) do que é público (Correia, 2011 apud BRAVO; LIMA; CORREIA, 2020, p.125).

Nesse contexto de contrarreforma do Estado, Behring (2003, p. 22-23) enfatiza que o abandono da responsabilidade de resposta às expressões da questão social pelo Estado, “implicou num profundo retrocesso social, em benefício de poucos”. Freire e Cortes (2020) dialogando com Borón (1995) enfatizam que a demonização do Estado também contribuiu para uma concepção de sua incapacidade de protagonizar a formulação e a execução de políticas públicas, estimulando a privatização. Contexto no qual Nogueira (2004) pontua que a resultante dessa ofensiva foi a desvalorização da política e o afastamento da sociedade das questões da própria sociedade. O que nas palavras de Freire e Cortes (2020, p.35) resulta no período ultraneoliberal, no avanço do “que existe de mais atrasado e conservador em nossa sociedade: tornar o interesse privado a medida de todas as coisas, obstaculizando a esfera pública e anulando a dimensão ética da vida social pela recusa das obrigações e das responsabilidades estatais”

Assim, a despeito do seu caráter contraditório, na medida que oferta serviços sociais onde o Estado por vezes nunca esteve presente, ainda que com recursos do próprio Estado, conforme assinala Montaña (2002), o terceiro setor cumpre a função de favorecer o capital, num contexto de avanço neoliberal, com importantes avanços na luta pela hegemonia na sociedade civil.

E é essa operação semântica que permite, sob a denominação genérica de Terceiro Setor, colocar como equivalentes entidades filantrópicas velhas e novas, organizações não-governamentais, associações de moradores e grupos comunitários de perfis diversos. Essa equivalência não é inteiramente falsa, é, na verdade, **construída por referência a uma noção moral de responsabilidade, entendida como dever de em relação aos pobres**. Não por acaso, o discurso hoje corrente sobre o Terceiro Setor omite a tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade por meio de espaços de participação, de representação e negociação política” (Telles, 2001, p. 160 apud FREIRE; CORTES, 2020, P.32-33 grifos das autoras).

A implementação dessas políticas sociais de orientação neoliberal, com a defesa do ideal de Estado mínimo, tem consequências importantes para a sociedade, como o expressivo contingente de pessoas na pobreza e na extrema pobreza. Esse é o caso do Brasil, que segundo o “Mapa da Nova Pobreza”, desenvolvido pelo FGV Social, a partir de dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2021, possui 29,6% da população total do país em condição de pobreza, o que representa 62,9 milhões de brasileiros. Com a adoção de tais políticas, o que se observa é uma reformulação do espaço público para espaço público não estatal, um processo privatizador do campo social (FREIRE; CORTES, 2020).

Ao longo desse período contínuo (1996-2015) de implementação de políticas públicas de enfrentamento da pobreza, ancoradas nas orientações dos organismos multilaterais, criou-se no Brasil a falsa compreensão de estarmos vivendo uma tendência de ampliação da oferta de políticas sociais, ainda que muitas críticas pudessem ser feitas a orientação dessas políticas, por serem limitadas, residuais e focalizadas. Entretanto, o que vimos foi o crescimento de uma visão ultraneoliberal, um neoliberalismo ainda mais radical e prejudicial aos mais pobres, com cortes importantes no orçamento de várias dessas políticas (FREIRE; CORTES, 2020).

Entendemos por ultraneoliberalismo essa mais recente forma do neoliberalismo, que não se resume ao Brasil, pois pode ser observada em países do mundo. A maioria dos autores do campo crítico, adotando ou não esse termo, concordam que o neoliberalismo sofre uma inflexão que aprofunda seus pressupostos, como consequência da crise financeira de 2008. Apesar da crise ser centralmente das atividades do setor privado financeiro, e fazer parte de um momento estrutural de crise do capital que se arrasta por décadas, ela foi apresentada, mais uma vez, como uma

crise do Estado, que de fato, absorveu os prejuízos do capital por meio de fundo público, com a justificativa de que os bancos e as instituições financeiras “eram grandes demais para quebrar” o que afetaria o conjunto da sociedade (BEHRING; CISLAGHI, SOUZA, 2020, p.106).

Após o impeachment de Rousseff em 2016, as políticas sociais, ainda que limitadas, residuais e focalizadas, sofreram importantes reveses que resultaram, nas palavras de Freire e Cortes (2020), em uma avalanche ultraneoliberal. A introdução desse neoliberalismo radical, que objetiva reduzir ainda mais o tamanho do Estado e promover ajustes fiscais, com foco na austeridade econômica num contexto de aprofundamento da crise do capital, traz importantes consequências para as políticas sociais.

Nesse contexto de aprofundamento da crise, o capital adota medidas que tendem a deteriorar ainda mais a condição de produção e de reprodução social como já analisava Marx (2009) ao tratar da lei geral e fundamental do modo de produção capitalista. Nessa medida, o capital assume, nas palavras de Mandel (1982) um caráter predatório, expondo seu sociometabolismo bárbaro e destrutivo (Mészáros, 2009), sem qualquer limite civilizatório (NETTO, 2013 apud FREIRE; CORTES, 2020, p. 40).

Nessa direção de redução intensiva dos gastos públicos e das políticas sociais, no governo Michel Temer (PMDB) foi instituído um novo regime fiscal por meio da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), também chamada de Emenda do Teto dos Gastos Públicos, também chamada de Emenda do Fim do Mundo²⁸. Aprovada em 2016, essa emenda limitou por 20 anos o crescimento dos gastos públicos à taxa de inflação do ano anterior, congelando investimentos em áreas como saúde e educação e assistência social. Essa medida foi uma forma de reduzir os gastos do governo e promover a austeridade fiscal com impactos sobre a qualidade e a cobertura dos serviços públicos oferecidos à população, especialmente aos mais pobres, comprometendo a capacidade do Estado de prover minimamente as políticas sociais.

Com o limite imposto pela EC 95, os gastos públicos ficam congelados em termos reais, sem acompanhar o crescimento das demandas sociais decorrentes do aumento da população, do envelhecimento da população e das mudanças nas necessidades da sociedade. Isso pode levar

²⁸ Assim, em razão do novo regime fiscal resultante da EC 95, serão apresentados neste trabalho alguns dados e informações que evidenciam o desmonte das políticas sociais e do avanço ultraneoliberal ocorridos no Brasil no período de 2016 até 2022, que abrangerá os governos Temer e Bolsonaro. Há de se destacar ainda que em 2023 foi instituído um novo teto de gastos públicos pelo governo Lula chamado de Novo Arcabouço Fiscal (NAF) ou Regime Fiscal Sustentável (RFS) após aprovação do Projeto de Lei Complementar 93/2023 pelo Senado Federal em 21 de junho de 2023. Com a aprovação do PLP 93/2023, a imposição de regras que restringem o gasto público inclui o limite ao crescimento das despesas a 70% do crescimento da arrecadação da União, se houver cumprimento das metas fiscais, caso contrário esse patamar será reduzido a 50% do crescimento da arrecadação. Além disso as novas regras não afetarão o reajuste real do salário mínimo mas impõem limites a possibilidade de aumento real dos benefícios do Programa Bolsa Família em caso de descumprimento das metas. Para uma análise mais detalhada do Novo Arcabouço Fiscal ver Bastos, 2023 e Martins, 2023. (PLP 23/2023; CAMARA DOS DEPUTADOS, 2023, SENADO FEDERAL 2032, CONGRESSO NACIONAL 2023, BASTOS, 2023; MARTINS, 2023).

a um déficit de investimentos em áreas essenciais, resultando em falta de recursos para atender às demandas crescentes da população.

Outra medida do governo Temer (PMDB), característica do ultraneoliberalismo, foi a sanção da PEC31/2016, prorrogando-a até 2023, ou seja, permitindo que parte dos recursos da seguridade social continuassem a ser utilizados livremente por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU) (BEHRING; CISLAGHI, SOUZA, 2020).

A DRU foi criada por meio da Emenda Constitucional nº 27, de 21 de novembro de 2000, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e foi concebida como uma medida temporária com o objetivo de permitir maior flexibilidade na alocação de recursos públicos visando o equilíbrio fiscal e a melhoria da gestão pública. Ela permite que 30% das receitas da seguridade, sejam utilizadas para outros fins, de acordo com as necessidades e prioridades governamentais em determinado momento (BEHRING; CISLAGHI, SOUZA, 2020).

O desmonte prosseguiu no Governo Jair Bolsonaro, eleito em 2018, que desde o início acenou com medidas de mais ajustes fiscais. No segundo mês de governo, foram apresentadas propostas de alteração dos direitos previdenciários e assistenciais, inclusive redução do valor do Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e a capitalização da previdência social. (BEHRING; CISLAGHI, SOUZA, 2020).

Em 2019 foi aprovada uma reforma da previdência promulgada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que entrou em vigor em 13 de novembro, e impôs mudanças significativas nas regras previdenciárias no Brasil uma vez que alterou as regras de aposentadoria dos trabalhadores, aumentando a idade mínima e o tempo de contribuição dos trabalhadores. Segundo Behring; Cislighi; Souza (2020, p.117) esse processo denominado pelas autoras de contrarreforma da previdência, além dos prejuízos já causados aos trabalhadores representa também uma desconstitucionalização da previdência social “pois autorizou que mudanças futuras nesse sentido possam ser realizadas por leis complementares, com menos debate e votação por maioria simples no Congresso Nacional.

Promulgada pelo Congresso Nacional em 12 de novembro de 2019, a emenda aprofundou de modo dramático as dificuldades para a aposentação, ainda que tenha recuado em relação à proposta original em alguns pontos, pela pressão social contra sua perversidade. Em síntese, as mudanças aprovadas ampliaram o tempo mínimo de contribuição para 40 anos, para que o valor do benefício corresponda a 100% da média dos salários na ativa, instruíram uma idade mínima para aposentadoria de 65 anos para

homens e 62 anos para mulheres, reduziram o valor das pensões, elevaram o valor das alíquotas de contribuição. Ou seja, os trabalhadores terão que contribuir mais e por mais tempo para receber benefícios menores e mais tardiamente. (BEHRING; CISLAGHI, SOUZA, 2020, p. 116-117).

O governo Bolsonaro também acelerou o processo de privatização de empresas estatais e concessões de serviços públicos, como rodovias e aeroportos, com o objetivo de reduzir a presença do Estado na economia e promover a entrada de investimentos privados.

Além disso, implementou cortes em vários programas sociais. Em 2019 reduziu drasticamente os orçamentos das políticas destinadas às mulheres impondo novo montante orçamentário inferior ao praticado no ano de 2012. Também em 2019, destinou ao Programa Minha Casa Minha Vida, rebatizado em seu governo de Casa Verde e Amarela, o menor orçamento da história da política, que já vinha sendo desmontada desde 2016, ainda com Temer (PMDB). Naquela oportunidade (2016) houve a revogação do Projeto de Lei que regulamentava o programa e em 2017 seu orçamento sofreu redução de 94,6% em relação a 2015. Ainda em 2019 o governo Bolsonaro reduziu 90% dos recursos previstos para o ministério da Cultura e em 2020, em plena pandemia da COVID-19, o governo federal determinou por meio da Portaria Nº 13.474, de 2 de Junho de 2020, a abertura de crédito suplementar na qual transferia recursos da ordem de R\$ 83,9 milhões previstos para o Programa Bolsa Família para a comunicação institucional do governo²⁹, entre outros desmontes promovidos no contexto do avanço ultraneoliberal (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2020; FREIRE; CORTES, 2020).

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda, é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política (SILVA, 2010).

O aprofundamento do ultraneoliberalismo no Brasil veio acompanhado do aprofundamento do processo de neoconservadorismo ou ultraneococonservadorismo com impactos importantes nas políticas sociais. Esse ultraneococonservadorismo tem se expressado por um novo patamar de discriminações que se manifestam por meio de preconceitos de classe, de raça, etnia, orientação sexual e identidade de gênero, por exemplo, expressados publicamente e que encontram em autoridades e em parte da sociedade civil legitimação para sua manifestação uma vez que são estimulados e propagados por esses atores. Essa situação tornou-se especialmente mais grave

²⁹ <https://www.poder360.com.br/economia/governo-diz-que-corte-de-r-84-milhoes-nao-prejudicou-bolsa-familia/>

após a eleição de Bolsonaro³⁰ (PSL) em 2018, embora as ideias propagadas já estivessem presentes na sociedade de forma menos explícita (BORGES; MATOS, 2020).

A eleição de Bolsonaro evidenciou este potencial de forças em presença na sociedade e de manifestações neofascistas. (...) Essas ideias, entretanto, não nasceram de Bolsonaro, já germinavam na sociedade, ele e seus aliados souberam capitalizá-las e transformar em poder, unindo-se às forças reacionárias, de matriz fundamentalista; foi buscar no recôndito da sociedade, de raiz escravocrata, racista e elitista. E aqui nos apoiamos em Gramsci (2016, p.83), quando diz: “as ideias e opiniões não ‘nascem’ espontaneamente no cérebro de cada indivíduo: tiveram um centro de formação, irradiação, difusão e persuasão [...]”. (BORGES; MATOS, 2020, p.73).

Nesse sentido, durante o governo Bolsonaro (PSL) foram observadas diversas formas de perseguição ideológica às universidades públicas que se manifestaram por meio de cortes e contingenciamento de recursos, suspensão de bolsas, constrangimento para a manutenção da política de cotas e de permanência na universidade. Por meio do Decreto 10.185/2019 o governo Bolsonaro (PSL) extinguiu cerca de 27.500 cargos em universidades públicas, vedou a realização de concursos públicos para 68 cargos. Também promoveu corte de recursos do Fundo De Financiamento Estudantil (FIES) de mais de R\$ 2 bilhões no orçamento do ano de 2020, mais R\$ 300 milhões em cortes nos orçamentos da educação básica, profissional e superior e corte do orçamento de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em mais de R\$2,1 bilhões em relação ao ano anterior (BORGES; MATOS, 2020; FREIRE; CORTES, 2020).

A perseguição se repetiu com movimentos progressistas defensores das pautas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais e demais orientações sexuais e

³⁰ Bolsonaro passou por oito partidos desde que iniciou carreira política em 1989. O primeiro partido político a que se filiou foi o Partido Democrata Cristão (PDC) em sua eleição para vereador pela cidade do Rio de Janeiro em 1989 e permaneceu neste partido até 1993 quando o PDC se fundiu com o Partido Democrático Social (PDS), criando assim o Partido Progressista Reformador (PPR) onde Bolsonaro permaneceu até 1995. Em agosto de 1995 o PPR se uniu com o Partido Progressista (PP) cuja fusão deu origem ao Partido Progressista Brasileiro (PPB), neste novo partido Bolsonaro permaneceu até 2003. Bolsonaro saiu do PPB em 2003 para ingressar no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) onde permaneceu por dois anos para então ingressar no Partido da Frente Liberal (PFL - atual Democratas) onde permaneceu por apenas um ano, até 2005. Sua saída desta vez foi com destino ao Partido Progressista (PP) onde permaneceu por 11 anos, até 2016, seu maior tempo de permanência num partido político. Ao deixar o PP, Bolsonaro ingressou no Partido Social Cristão (PSC) onde permaneceu até 2018. Em março de 2018 Bolsonaro ingressou no Partido Social Liberal (PSL), partido no qual foi eleito presidente da república e onde permaneceu até 2019, sua saída se deu em razão de disputas pelo comando do partido. Nesta oportunidade Bolsonaro empenhou-se em criar um novo partido que se chamaria Aliança pelo Brasil, entretanto diante do fracasso em atingir o número necessário de assinaturas para criação da nova legenda ingressou em 30.11.2021 no Partido Liberal (PL), partido no qual disputou as eleições de 2022 em que foi derrotado por Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT). Fonte: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-passou-por-oito-partidos-desde-que-iniciou-carreira-politica-em-89-relembre-25298315> e <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/11/30/partidos-que-jair-bolsonaro-passou.htm>

identidades de gênero (LGBTQIA+), quilombolas, mulheres, indígenas e relativas ao meio ambiente. Atuação governamental se deu também pelo culto à violência policial, intolerância contra minorias sexuais, amparado num forte discurso religioso (BORGES, MATOS, 2020)

Esse cenário, embora possua características peculiares da nossa formação social e histórica, não é algo exclusivo do Brasil. Há uma tendência mundial de emergência de manifestações neofascistas vinculadas à extrema-direita em todo o mundo. Ele está vinculado a crise estrutural do capital de longa duração que avança cada vez mais sobre o Estado com pautas regressivas sobre o trabalho, sobre as políticas fiscais e sobre as políticas sociais com efeitos deletérios sobre os mais pobres e sobre as classes médias. Assim, a agenda de Bolsonaro (PSL) de aprofundamento do ultraneoliberalismo expressa os interesses do capital financeiro, nacional e internacional, e que aqui se une ao aprofundamento do ultraneoliberalismo resultando em prejuízos ainda mais intensos às políticas sociais tornando a proteção social ainda mais residual.

Vimos que o cenário político-econômico no qual se encontra a sociedade brasileira, reflexo das requisições do grande capital global em tempos de crise aguda, traz mudanças significativas e de grande impacto social na atuação do Estado, em especial, sua função no que se refere a reprodução social da força de trabalho. O ajuste fiscal permanente tem sido implementado com objetivo de expropriar parcelas exponenciais do fundo público para a valorização direta e indireta do capital portador de juros. (BEHRING; SOUZA, 2020)

Este cenário tem como resultado básico a conjugação de uma série de discursos, capitaneados pelos organismos multilaterais, legitimadores do novo paradigma de políticas, que defendem as políticas sociais como condição garantidora da reprodução das condições de vida da população com prática que envolve o desenho de políticas cujo principal objetivo é o aprofundamento das relações mercantis por todos os meandros da sociedade. Isto requer, necessariamente, que o acesso da população à proteção social ocorra, cada vez mais, pelo mercado de consumo. A projeção dessa tendência para o futuro sugere um aumento da vulnerabilidade social em decorrência da instabilidade dos mercados, como também do incremento dos níveis de desigualdade social, não apenas à desigualdade de rendimento – como nos mostrou Piketty (2014) –, mas especialmente pela desigualdade de acesso da população à proteção social (SIMÕES, 2019).

Dessa forma, vemos que a proteção social, forma histórica que o Estado no capitalismo pós-guerra empreendeu para minimizar os efeitos do capitalismo sobre a classe trabalhadora, na América Latina e no Brasil, nunca se igualou as formas implementadas em países de capitalismo central, sobretudo a Europa. O sistema aqui implementado, caracteriza-se por um padrão pontual e residual de proteção social estatal, condicionado, focalizado nos mais pobres, que dispõe de orçamento público cada vez mais reduzido, justificado pela crise fiscal do Estado, mas que se revela em verdade na disputa do capital pelo fundo público (DRAIBE, 1997; BEHRING, 2008).

Apesar dos avanços possíveis com a Constituição de 1988, na contramão das proteções sociais em todo o mundo, que permitiram a ampliação da cobertura de algumas políticas sociais, não foi possível a implementação de um sistema de proteção social universal, gratuito e de qualidade aos moldes europeus (BRETTAS, 2017).

As características das políticas sociais implementadas, como vimos acima, associada a preferência dos governos em privilegiar a transferência de renda, no campo da assistência social, produz a compreensão de tratar-se de uma política pública específica para pobres. Essa compreensão social da política de assistência social somada a um momento de crise do capitalismo num cenário de baixa solidariedade social, facilita ainda mais os desmontes observados até aqui (LOBATO, 2016).

É nesse contexto de contestação e desmonte das políticas sociais que ganha força na América Latina, e em especial no Brasil, a introdução de processos avaliativos na administração pública.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: CONCEPÇÕES, TRAJETÓRIA E ABORDAGENS

3.1 CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

As diferentes tradições de avaliação de políticas públicas possuem também diferentes compreensões sobre a temática, diferenças essas que se reproduzem na sua conceituação, nas metodologias de avaliação, nos métodos e técnicas e nas mais variadas abordagens no campo epistemológico da avaliação. Nesse sentido, é importante desde o princípio evidenciar a que estamos nos referindo neste trabalho quando mencionamos o termo avaliação.

Fronza e Nogueira (2015) destacam que no campo de estudo dos resultados da implementação de políticas públicas há uma diferenciação importante a fazer entre análise e avaliação de políticas públicas, algumas vezes tratadas como sinônimos, ou ainda, tratadas por outras nomenclaturas utilizadas para designação da pesquisa teórica e estudo técnico aplicado de políticas públicas. Isso ocorre porque parte dos autores seguem a tradição estadunidense bem como suas categorias teóricas para os estudos de políticas públicas e outros seguem categorias próprias da produção brasileira.

Como vimos no primeiro capítulo, Lasswell estabeleceu a divisão do estudo da área de políticas públicas, considerando que, a busca de soluções para os problemas públicos pode ser obtida por meio do estudo de políticas públicas (*policy studies*) e da análise de políticas (*policy analysis*). Nesse sentido, na literatura internacional, é comum o uso dos termos estudo de política pública e análise de política pública para designar as atividades descritivas e normativas/prescritivas. Assim, o estudo refere-se ao aspecto teórico, descritivo e explicativo das políticas públicas enquanto a análise se traduz na atividade prática, aplicada e prescritiva para as políticas públicas (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020).

Entretanto, no Brasil, o termo análise poder utilizado para ambas perspectivas, descritiva e prescritiva, sendo diferenciada pelos pronomes “de” e “para”, sendo que a análise de políticas públicas se refere a análise descritiva e a análise para políticas públicas se refere a análise prescritiva. De toda forma, os termos análise (pesquisa teórica) e avaliação (conhecimento

aplicado e técnico) de políticas públicas são os mais disseminados entre os estudiosos da área no país (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020).

Assim, enquanto a produção da área em nível internacional refere-se ao estudo de políticas como o aspecto teórico, descritivo e explicativo, no Brasil majoritariamente chamamos esta atividade de análise de políticas. Já o que é chamado de análise no nível internacional se traduz na atividade prática, aplicada e prescritiva para as políticas públicas, que no Brasil, majoritariamente tratamos como avaliação de políticas (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020).

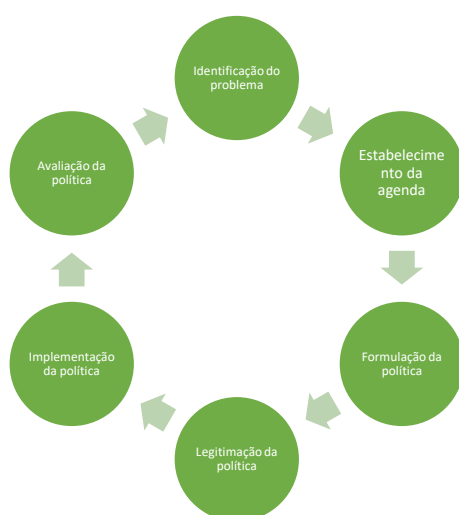
Dessa forma, este trabalho se aterá à concepção de avaliação de políticas públicas, tratará das diversas concepções de avaliação e se concentrará na avaliação de políticas sociais, que se ocupa do conhecimento técnico e aplicado dos resultados da implementação de políticas, mas que é também orientado por determinadas concepções teóricas, políticas e ideológicas que moldam a forma de avaliar a interpretação dos resultados da avaliação.

De início, destacamos que não há consenso conceitual no campo da avaliação de políticas públicas e sociais. Há diferentes compreensões sobre o que seja avaliação. Diferentes formas de interpretar, a partir de diferentes visões de mundo, compreensão da realidade, interesses, lugares sociais. É a partir desta compreensão que nesta parte do trabalho apresentamos de forma introdutória algumas formas de entender o que é avaliação de políticas públicas sociais. Tendo em vista que assim como outros conhecimentos, neste campo, as concepções existentes são marcadas pelas visões de mundo, pela compreensão da realidade social, enfim, pelas concepções ideológicas dos diferentes atores (FARIA, 2005).

Avaliar como anteriormente mencionado é tradicionalmente entendido como um processo de valorar ou julgar algo ou alguém, fazer um juízo de valor (PRESTES, 2012). Tal compreensão, ancorada numa visão mais tradicional da pesquisa avaliativa, é também uma perspectiva mais normativa ou instrumental centrada em aspectos de ordem metodológica e classificação da avaliação. Nesse sentido, Brian Barry (1975) afirma que, uma vez que avaliar é atribuir valor, sua tarefa é determinar se as coisas são boas ou más (PRESTES, 2012; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Entre as muitas de conceituações da avaliação, destaca-se a que se situa no campo de estudos da implementação e que a compreende, portanto, como uma etapa do ciclo das políticas públicas. Contudo, essa associação é uma tentativa de representação de um ciclo ideal das políticas públicas, pois em sua operacionalização as etapas podem não seguir o roteiro pré-determinado de forma que a avaliação pode, inclusive, sequer fazer parte de tal ciclo, conforme a proposição de Dye. Mas admitindo-se a hipótese da existência de um ciclo com funcionamento ótimo ou de um ciclo que assegure a presença da avaliação, tal concepção se insere numa visão prescritiva do processo (FARIA, 2005).

Figura 5 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Silva, 2008.

De toda forma, é preciso ressaltar que a avaliação no âmbito do ciclo das políticas públicas, ao dar foco prioritário aos resultados, ao aprimoramento e à prestação de contas das políticas implementadas demonstra o caráter político da avaliação, apesar da ênfase dada ao viés normativo e aos aspectos técnicos da avaliação (FARIA, 2005). Em outras palavras, a opção eleita como prioridade demonstra qual o foco que o gestor público quer imprimir ao processo de avaliação, numa perspectiva do avaliador como desenhador do processo de avaliação (*policy maker*). Neste caso específico, priorizar resultados, aprimoramento e prestação de contas caminha ao encontro do pensamento que considera a necessidade de redução dos gastos públicos, uma vez que o Estado, grande demais, necessita tornar-se menor, devendo, portanto, aprimorar suas ações no sentido de torná-las mais eficientes, o que se configura numa visão

gerencialista da avaliação (BOULLOSA; PERES, 2020). Por outro lado, é importante ressaltar que a prestação de contas também visa apresentar tal eficiência à sociedade.

Dessa forma, não deixa de ser irônico, mas de maneira alguma contraditório, o fato de ser justamente a literatura que adota o enfoque gerencialista de valorização da avaliação como instrumento da reforma do Estado aquela que está aparentemente mais disposta a acentuar questões políticas mais abrangentes, como, por exemplo, o papel da avaliação na geração de *accountability* por parte dos agentes estatais, seu potencial de “empoderamento” das comunidades menos privilegiadas e seu impacto sobre a questão do controle social sobre o Estado. O fato não é contraditório porque, como visto, essa literatura advoga um ideal regulativo que prescreve ao Estado um papel subsidiário, sendo determinantes os estímulos, os incentivos e os constrangimentos oriundos ou espelhados no mercado (FARIAS, 2005, p106).

Essa visão gerencialista da avaliação prioriza fazer mais com menos, realizar a ação pública com o menor aporte de recursos possível e atingindo o maior número de pessoas. Alguns importantes questionamentos que poderiam ser feitos, numa outra visão de avaliação de políticas públicas, tão politizada quanto a primeira, é em que medida as ações públicas “mais eficientes” transformam a realidade em tela, em que medida, por exemplo, a vida das pessoas afetadas pelas políticas públicas (nas palavras de Guba e Lincol [2011], os beneficiários e as vítimas) foram efetivamente alteradas pela sua ação, em que medida houve efetividade da ação pública. Afinal, não é incomum encontrar na realidade social problemas que existem há anos, e a despeito das ações públicas implementadas, o cenário mantém-se inalterado, pouco alterado ou com alterações insatisfatórias.

Thoening (2000), por sua vez, entende que a prioridade da avaliação é fornecer informação, no sentido de aperfeiçoamento da iniciativa. Lima Júnior et al. (1978) destacam que a avaliação deve atentar para o seu alcance e a que custo incorre para o cumprimento das metas estabelecidas, quais são os processos desencadeados para a sua implementação e quais os possíveis efeitos colaterais resultantes, sejam eles previstos ou não previstos, desejáveis ou indesejáveis, e a partir destas observações, promover medidas corretivas mais eficazes (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Perret (2001) define a avaliação como uma atividade marcada pela multiplicidade de sentidos e objetos, aplicada em diferentes espaços geográficos e motivada por diferentes finalidades. Ela pode se voltar para o processo de implementação da intervenção com o objetivo de acompanhar seu funcionamento real. Pode ainda deter sua atenção às fraquezas ou imperfeições de projetos, programas ou políticas com vistas à correção de rumo, à adequação ou ajuste da intervenção. E pode, por fim, investigar os resultados finais da intervenção de forma a se deter sobre ela de

forma global comparando o planejado com os resultados obtidos (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011).

Há ainda uma concepção de avaliação voltada para os produtos das políticas que podem ser traduzidos em prioridades, demandas atendidas, interesses e benefícios pretendidos. Uma perspectiva que considera mais importante a entrega de produtos previstos no planejamento institucional que na efetividade das ações, transformações na realidade cujas ações incidem. Figueiredo e Figueiredo (1986), dialogando com Nachmias (1979) esclarecem que

Produtos de políticas não revelam necessariamente em que medida os objetivos desejados foram ou não atingidos, ou seja, não revelam os impactos de tais produtos nas condições de vida da população. Nesse sentido, o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não seus objetivos ou propósitos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.110).

Várias agências multilaterais também tem dedicado sua atenção para as pesquisas avaliativas e empreendido esforços para disseminar metodologias de avaliação. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por exemplo, considera que avaliar se traduz na ação sistemática e objetiva de um projeto ou programa. Focando em seu resultado, analisa desempenho e implementação de programas e projetos, estejam eles em curso ou finalizados, a fim de determinar eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade (COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005).

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), seguindo a mesma linha do UNICEF busca aferir a pertinência e o alcance dos objetivos, além de eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. Nessa perspectiva, a avaliação busca ser um mecanismo de aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisão, pois com base nessas informações é possível tomar decisões fundamentadas e prestar contas à sociedade sobre as políticas públicas implementadas (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Sendo assim, no caso das agências multilaterais, a avaliação cumpre a função de introduzir novas técnicas de gestão capazes de realizar o planejamento das ações e promover a tomada de decisão com o objetivo de configurar-se como peça política fundamental para introdução de um novo modelo de Estado ancorado em rígida disciplina fiscal (ARREGUI, 2013).

E ainda, na medida em que dá visibilidade às políticas sociais, por meio de suas prestações de contas, que enfatizam a eficiência do gasto, alcança certo apoio da sociedade. Isso posto, fica claro que no âmbito da avaliação há toda a sorte de interesses envolvidos. Segundo Arregui (2013) a perspectiva de que a avaliação é uma atividade meramente técnica, despida de interesses políticos é parcial ou ingênua, ou ambas. Daí vê-se a importância da avaliação nos discursos das agências multilaterais³¹.

Seja para julgar ou atribuir valor, seja para informar ou ainda para aperfeiçoar as políticas públicas, são definidos critérios que levam ao cumprimento de certos objetivos. A definição desses critérios estabelece uma posição teórico-ideológica que determinará, conseqüentemente, as possibilidades metodológicas.

Como já destacado, não há ciência neutra. E mesmo com a incorporação de métodos sofisticados de avaliação, com elevado rigor estatístico, as escolhas de objetivos da avaliação sempre indicam as opções teóricas e ideológicas associadas. Em sendo assim, tratar o processo de avaliação como um processo estritamente técnico significa ignorar os diversos e divergentes interesses em disputa no Estado.

3.2 A TRAJETÓRIA DOS PROCESSOS AVALIATIVOS

A trajetória da avaliação das políticas públicas demonstra como ao longo do tempo as concepções de avaliação foram se moldando às ideologias políticas e econômicas hegemônicas. A partir dos anos 1980 esse processo fica mais explícito quando determinada concepção de avaliação passa a ser reconhecida como a forma ótima, a mais moderna e correta de se conceber a avaliação (FARIA, 2005).

Costuma-se considerar que as primeiras iniciativas de avaliação, inspiradas em procedimentos científicos, datam da década de 1950 com o objetivo de respaldar as políticas de “bem-estar” implementadas no pós Segunda Guerra Mundial. Havia uma busca por solucionar os problemas sociais e uma dificuldade de determinar a eficácia das iniciativas implementadas. Como resultado, foi obtida uma série de dados estatísticos que permitiram comparações

³¹ No terceiro capítulo será tratada a influência do Banco Mundial no campo da avaliação de políticas sociais.

internacionais, mas ainda assim havia questionamentos quanto a segurança ou fidedignidade dos resultados das avaliações (PRESTES, 2012).

Nesse contexto, as avaliações não dispunham de prestígio ou reconhecimento para influenciar as decisões políticas. No âmbito acadêmico, havia precária bibliografia disponível e os trabalhos publicados sequer mencionavam os procedimentos utilizados. Foi entre os anos 1960 e 1970, que houve uma alteração desse cenário e a avaliação passou a ser uma grande indústria, em razão dos programas de Guerra à Pobreza (*War on Poverty*) (PRESTES, 2012). Em outras palavras, foram as grandes intervenções do Estado que atraíram a atenção para as políticas públicas que passaram a ser questionadas em um contexto de disputa pelo fundo público. Isso porque foi exatamente nesse período em que foram observados dois movimentos antagônicos: o crescimento expressivo dos gastos em políticas sociais e os primeiros questionamentos quanto ao “Estado de Bem-Estar”, sugerindo que as intervenções a ele vinculadas poderiam colocar em risco o equilíbrio econômico dos países.

Como já pontuado na introdução deste trabalho, O historiador inglês Perry Anderson (1995), ao tratar do balanço do neoliberalismo, apresenta a visão de um conjunto de atores acerca do Estado de Bem-Estar, Estado Social ou *Welfare State*. Tal visão associa os regimes de bem-estar ao nazismo, chamando-os de uma nova servidão. Esta perspectiva compreendia a proteção social como algo eminentemente negativo na medida em que reduzia a desigualdade, considerada um valor imprescindível para a prosperidade. Um autor em especial, Friedrich Hayek, destacou-se ao criticar o Estado de Bem-Estar.

Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruíra a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais (ANDERSON, 1995, p.2).

Posteriormente, ao longo dos anos 1970, os questionamentos tornaram-se mais enfáticos e mudanças efetivas no padrão de bem-estar foram implementadas no final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980. Em paralelo

No final do século XX, com o aprofundamento da crise do welfare state, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 1970, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Aceitando-se que a compreensão do sucesso

e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, passa-se a algumas considerações sobre o “Estado em ação”. (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 530).

Nesse cenário de evolução da pesquisa avaliativa, Faria (2005) destaca que se há consenso quanto ao papel e a função da avaliação a partir dos anos 1980-1990, como será abordado adiante, isso não ocorre com o período anterior. Desde que a avaliação despontou como interesse de pesquisadores e governos, há uma profusão de abordagens que compreendem diferentes visões sobre essa trajetória.

Prestes (2012) indica que a literatura sobre a avaliação de políticas sociais aponta três estágios da sua evolução histórica em nível mundial. A primeira fase, datada dos anos 1960, é marcada pela ênfase no “produto” e é caracterizada pela aplicação rigorosa de métodos quantitativos. A segunda fase teve início nos anos 1970 e seu foco se direcionava ao “processo”, nesse sentido, enfatizava o pragmatismo no processo de avaliação por meio da utilização de técnicas quantitativas e qualitativas. A terceira fase, que encerra essa primeira safra de teorias da avaliação, se caracterizava pela síntese das duas fases anteriores por meio da integração de técnicas. A partir dos anos 1980 a avaliação de políticas públicas já gozava de maior prestígio e a partir de então houve um crescente número de teóricos e metodólogos da avaliação (PRESTES, 2012). É a partir desse período que a avaliação passa a cumprir a função de legitimadora da reforma do Estado.

Oliveira e Passador (2019) dialogando com Vedung (2010) destacam que o processo histórico da avaliação de políticas pode ser dividido em quatro ondas de difusão. A primeira delas é denominada “onda orientada pela ciência” surgida no final dos anos 1950, atingiu sua consolidação em meados da década seguinte e está ligada ao surgimento do Welfare State, uma vez que objetivava identificar efeitos, consequências e identificar falhas com vistas ao aprimoramento das políticas e programas.

(...) foi nesse período que as avaliações emergiram de um contexto de racionalidade radical; a estrutura do pensamento avaliativo foi pautada pela noção de “cientifização” dos processos de política pública e da administração pública. A avaliação traria ao governo ares de racionalidade com arcabouço científico e baseado em fatos (...) (OLIVEIRA E PASSADOR, 2019, p.326)

O segundo período é denominado de “onda orientada ao diálogo”. Ela surgiu na década de 1970 e é marcada pela busca de avaliações mais pluralistas e inspiradas por ideais progressistas. Foi ampliada a utilização de pesquisas qualitativas que permitiam experiências mais participativas

nos processos avaliativos o que resultava numa maior aproximação com a realidade (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019).

Sintetizando as características dessa onda, Vedung (2010, p. 270, tradução nossa) explica que, “em contraste com a onda induzida pela ciência, a onda orientada ao diálogo repousou sobre racionalidade comunicativa. Em vez de produzir verdades, a avaliação dialógica faria gerar amplos acordos, consensos, aceitabilidade política e legitimidade democrática” (OLIVEIRA E PASSADOR, 2019, p.327)

A terceira onda surgiu nos anos 1980 e é denominada “onda neoliberal”. Esta onda defendia a redução do Estado, o livre mercado e as parcerias público-privadas e foi marcada pelo desmonte de programas sociais no governo de Ronald Reagan. O papel da avaliação neste período era o de identificar programas que obtivessem resultados negativos para, ao invés de promover correção de rotas, promover cortes com vistas a privatizações de funções ou atividades de Estado uma vez que o setor público antes considerado a solução de problemas se tornara um problema a ser resolvido (OLIVEIRA E PASSADOR, 2019).

Em contribuição, Ala-Harja e Helgason (2000) indicam que, nessa fase, a avaliação foi entendida como ferramenta capaz de justificar políticas e realocar recursos financeiros. No âmbito governamental, os avaliadores se concentram no Ministério da Fazenda e em órgãos de auditoria. Em conclusão, Vedung (2010) sintetiza que as atividades avaliativas da terceira onda se voltaram principalmente a prestação de contas, medição de desempenho e consumo, busca pela qualidade dos serviços prestados e avaliações comparativas (OLIVEIRA E PASSADOR, 2019, p.327).

A quarta onda de Vedung foi denominada “onda da evidência: o retorno da experimentação” e se desenvolveu nos anos 1990 e 2000 sobretudo nos países do Atlântico Norte e países nórdicos. Nesta etapa o objetivo principal dos estudos avaliativos era a identificação dos impactos das políticas ou programas públicos por meio de abordagens experimentais, com grupos controle e tratamento, ou quase-experimentais. Esse movimento de busca de provas científicas que marca um retorno ao modelo baseado na ciência é seguido pelos organismos internacionais que passam a promover revisões sistemáticas da literatura com a finalidade de obter maior racionalidade do processo. Esse movimento pode ser traduzido por iniciativas que buscavam legitimar inclusive a eliminação de programas. Pois como demonstram Oliveira e Passador (2019)

Na visão de Derlien (2001, p. 107, tradução nossa), a avaliação nesse momento tem a função de legitimação: “acredita-se que a evidência científica justifica decisões políticas, seja para melhorar, reduzir ou eliminar os programas” (OLIVEIRA E PASSADOR, 2019, p.327).

Guba e Lincoln (2011) consideram a existência de quatro fases da evolução da pesquisa avaliativa com base na experiência dos Estados Unidos, precursores da avaliação de políticas públicas. Os autores consideram a existência de quatro gerações de pesquisas avaliativas sucessivas que enfatizam diferentes aspectos do processo de avaliação. A primeira se reporta ao período do *New Deal* a qual é caracterizada pela ênfase nos aspectos mais técnicos da avaliação. Note-se que Guba e Lincoln (2011) consideram que a primeira fase da pesquisa avaliativa teve início nos anos 1930 período anterior a várias outras abordagens. Nesta fase, segundo os autores, o papel do avaliador era muito valorizado, pois era sua atribuição construir e usar instrumentos que permitissem a investigação de qualquer variável (FARIA, 2005).

Nesse sentido, a primeira geração de avaliação de políticas públicas é marcada pela preocupação em obter resultados objetivos acerca do sucesso ou fracasso de uma política pública, com ênfase em métodos quantitativos que seria em sua concepção capazes de responder sobre eficácia e a eficiência de uma política pública. Estudiosos consideravam esse tipo de avaliação neutra, desconsideravam os princípios da formulação da política, suas bases teóricas, e os possíveis obstáculos que pudessem existir para sua consecução (FARIA, 2005; SILVA, 2008).

A segunda fase é denominada como a “geração” mais “descritiva”, predominante no período pós Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960. Período no qual havia grande interesse em identificar o *modus operandi* das intervenções, saber como funcionavam na prática. (FARIA, 2005; FURTADO, 2001).

Silva (2008) destaca que a segunda geração de Guba e Lincoln, chamada de geração descritiva, também poderia ser chamada de geração de objetivos. Estes autores pontuam que a segunda geração surge da necessidade de melhorar o entendimento do objeto da avaliação, dadas as lacunas apresentadas pela geração anterior. Com foco na avaliação do âmbito da educação, Guba e Lincoln (2001), destacam que além de medir os resultados das políticas era necessário também descrever padrões de comportamento, que levavam ao alcance dos objetivos da política. Buscam, dessa forma, identificar pontos fortes e pontos fracos que permitam identificar aprimoramentos e possibilidades de reformas.

Silva (2008), dialogando com Chambers, Wedel e Rodwel (1992) enfatiza duas lições apreendidas após as duas primeiras gerações de avaliação. A primeira aponta que as políticas

públicas não vinham apresentando resultados positivos, uma vez que não alcançavam os objetivos esperados nem os resultados almejados, com raras contribuições para as mudanças de rota desejadas. A segunda lição se refere ao desenvolvimento de pesquisas de *surveys* de massa.

A terceira geração nos termos de Guba e Lincoln (2011) é a geração do juízo de valor, na qual os avaliadores assumiram o papel de julgador sem prescindir das funções técnicas e descritivas presentes nas etapas anteriores o que exigia que fossem estabelecidos critérios para este julgamento. Conforme pontua Faria (2005) esta geração, situada entre meados da década de 1960 e meados da década de 1970, prevalece quando da época dos programas de Guerra à Pobreza (*War on Poverty*) e da Grande Sociedade (*Great Society*) que enfatizavam a realização de “julgamentos” abalizados. Guba e Lincoln (2011) enfatizam que embora inicialmente a maioria dos avaliadores tenha repudiado a ideia de estabelecer juízos de valor para uma atividade científica supostamente isenta de juízo de valor, os avaliadores acabaram cedendo a nova demanda. Pouco tempo depois os pesquisadores da terceira geração já consideravam que o juízo de valor era parte essencial da avaliação, tornando-se sua marca.

Porém, todas as três gerações, enquanto grupo, padeceram e continuam padecendo de algumas imperfeições ou defeitos suficientemente graves para se justificar que se questione se não seriam indispensáveis no momento outros aprimoramentos – ou mesmo uma completa reconstrução. Acreditamos que haja pelo menos três imperfeições ou defeitos mais sérios: tendência ao gerencialismo, incapacidade de acomodar o pluralismo de valores e o comprometimento exagerado com o paradigma científico da investigação (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 39).

A despeito dos avanços incorporados a cada nova geração de avaliação de políticas sociais, Guba e Lincoln (2011) salientam sobre a permanência de problemas relevantes no campo da pesquisa avaliativa com impactos para as políticas públicas. A supremacia da visão gerencial é um desses problemas, uma vez que o gestor concentra poder sem possibilidade de contestação, estabelecendo uma relação *top down* como o avaliador e definindo até o desenho da avaliação, mas permanecendo eximido de qualquer responsabilidade por ela.

Outro ponto problemático apontado pelos autores é a incapacidade de acolher o pluralismo de valores. Eles questionam que se a avaliação nesta etapa buscava um juízo de valor, que valores deveriam então ser considerados? O que de fato ocorria era a justificativa de que a ciência era isenta de valores, portanto, os resultados da avaliação são a representação da realidade e devem ser aceitos como verdades objetivas, pois se não há diferentes valores não é possível diferentes

interpretações, o que evidencia mais uma vez o caráter político da avaliação (GUBA; LINCOLN, 2011).

Guba e Lincol (2011) destacavam ainda que a prevalência do paradigma positivista resultou em excessiva ênfase nos métodos quantitativos e na descontextualização da avaliação. Em muitos casos ignorava-se o contexto do objeto de avaliação como se o próprio objeto não existisse sobre determinadas condições, determinados contextos. A busca por essa descontextualização se dá por meio da criação de condições “cuidadosamente controladas”, como num laboratório, depois da implantação de projeto. E, por fim, a falta de uma postura crítica frente aos resultados das avaliações como se uma resposta científica, ou seja, obtida por meio de rigorosos métodos e técnicas de pesquisa, pudesse ser irrefutável, o que se mostra incompatível com a própria história da evolução da ciência (GUBA; LINCOLN, 2011)

A quarta geração de Guba e Lincoln (2011) propõem uma abordagem alternativa às proposituras vigentes até então no campo da avaliação denominada por eles de avaliação construtivista responsiva ou respondente. A proposta é de uma abordagem que defina os parâmetros de pesquisa junto aos grupos de interesse num processo iterativo e negociado buscando identificar diferentes visões entre os interessados, e ainda de caráter construtivista, interpretativo ou hermenêutico.

A avaliação de quarta geração é um modelo de avaliação em que as reivindicações, preocupações e grupos de interesse ou interessados (*stakeholders*) servem como enfoques organizacionais (princípio para determinar quais as informações são essenciais), que são implementados de acordo como os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista (GUBA; LINCOLN, 2011, p.59).

Outros autores como Albaeck (1998) pontuam que nos anos 1960 as pesquisas avaliativas eram entendidas como ferramentas de planejamento destinadas a formuladores e dirigentes de mais alto escalão, caracterizando assim o desenho *top-down*, e num contexto de expansão sem precedentes do gasto público. Albaeck (1998) salienta ainda que as metodologias *bottom-up*, que privilegiam experiências participativas, foram conquistando espaço na década de 1970. E por fim, a partir da década de 1980, a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado. Os anos 1980 encerram, assim, como destacam Rossi e Wright (1984), a existência de uma era de ouro da avaliação (FARIA, 2005).

Darlien (2001) ao tratar também da evolução das pesquisas avaliativas, afiança três funções básicas atribuídas à avaliação ao longo do tempo. Para o autor, entre os anos 1960 e 1990, houve

uma transição da busca de objetivos da função de informação para a função realocação. Deslocamento esse resultante das transformações políticas e econômicas do período. A partir da década de 1990 houve a associação entre a função realocação com a Nova Administração Pública (*New Public Management*) que promoveu a conversão de avaliadores em auditores, que privilegiam a medição de resultados (FARIA, 2005).

A modernização da gestão pública, segundo Darlien (2001), promove a associação da função avaliação à reforma gerencialista do Estado, com ênfase em resultados, desresponsabilização do setor público, privatização da provisão de bens e serviços sociais. É nesse cenário também que se dá o fortalecimento da avaliação na América Latina e no Brasil (FARIA, 2005).

Nos anos 1990 as práticas de monitoramento e avaliação de políticas sociais já estavam amplamente disseminadas na maior parte do mundo, estimuladas pelas proposituras do Estado mínimo e os consequentes questionamentos sobre seu tamanho e eficiência. Havia uma expectativa de que os resultados da avaliação legitimassem os cortes no gasto público com base na boa governança expressa em seus resultados (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

A partir dos anos 1990 o que vemos na avaliação no mundo, e em especial no Brasil, é a hegemonia, quase inconteste, da avaliação gerencialista das políticas sociais, como ressalta Faria (2005), imbuídas no processo de reforma gerencial do Estado. Esse processo pode ser observado pelo crescimento de avaliações de cunho normativo demarcando um campo ainda precário de discussões mais críticas no campo da avaliação e de suas concepções epistemológicas.

3.3 ABORDAGENS METODOLÓGICAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

O homem ativo de massa atua praticamente, mas não tem uma clara consciência teórica dessa sua situação que é também uma forma de conhecer o mundo enquanto ele o transforma. A consciência teórica pode, além disso, estar historicamente em contraste com o seu agir. Pode-se dizer que ele tem duas consciências teóricas (ou uma consciência contraditória), uma implícita no seu agir e que realmente o une a todos os seus colaboradores na transformação prática da realidade e uma superficialmente explícita ou verbal que foi herdada do passado e acolhida sem crítica.

A. Gramsci

Após tratar de aspectos conceituais da avaliação de políticas públicas e sociais passamos agora às suas abordagens metodológicas. Conforme pontua Silva (2008, p.90) toda política pública é também uma forma de regulação ou intervenção na sociedade e é orientada por diferentes visões de mundo, compreensões da realidade, o que caracteriza sua dimensão política que caminha ao lado da sua dimensão científica; no caso da avaliação, a dimensão científica busca encontrar respostas às suas perguntas por meio de métodos e técnicas (SILVA, 2008).

Essa busca se traduz no campo da avaliação de políticas públicas, como vimos na seção anterior, e na concepção de boa parte dos autores da área, em gerações ou eras avaliativas, estágios ou fases de expansão. Essas gerações possuem características no campo teórico e ideológico que se traduzem nas metodologias, métodos e técnicas que as compõem. Em outras palavras, as abordagens metodológicas revelam as concepções de avaliação e os valores que orientarão todo o processo avaliativo (SILVA, 2008).

Souza (2003) destaca que são várias as formas de abordar a avaliação sendo que preponderantemente as atenções são voltadas aos desdobramentos da política pública, isto é, acerca das legislações e dos planos, programas e projetos resultantes dela. Por outro lado, a avaliação pode ser abordada também a partir de suas questões metodológicas. Afinal, como pontua Serapioni (2016) dialogando com Øvretveit (1998), o campo da avaliação não está restrito aos seus métodos e instrumentos para mensurar em que medida programas e projetos sociais alcançam seus objetivos, pois a avaliação já desenvolveu uma teoria própria a respeito do que deve ser avaliado e como avaliar.

Assim, consideramos abordagem uma perspectiva teórica ou um conjunto de princípios e conceitos que guiam a investigação, análise ou estudo de um determinado fenômeno, problema ou área de conhecimento. Ela pode ser baseada em diferentes paradigmas, teorias ou correntes de pensamento que fundamentam uma determinada disciplina ou campo de estudo. Tal compreensão torna-se importante pois como enfatizam Lima e D’Ascenzi (2019, p. 137) “devemos atentar para o fato de que a escolha da abordagem traz consequências analíticas e propositivas, já que guia nosso olhar para determinadas estruturas e dinâmicas, bem como elege pressupostos distintos.”

Nesse sentido, é relevante atentar que no campo da avaliação as abordagens metodológicas, de forma ainda mais intensa que na sua concepção conceitual, estão muito longe do consenso. Na

verdade, desde o seu recente surgimento até os tempos atuais, o campo da avaliação apresenta uma multiplicidade de abordagens avaliativas em paralelo a muitas controvérsias entre diferentes perspectivas conceituais e epistemológicas (SERAPIONI, 2016). A profusão de abordagens é tão grande que Assis et al (2012) dialogando com Theodoulou (1995) destacam que há mais de uma centena de abordagens de avaliação de políticas sociais.

Jannuzzi (2016, p.46) pontua que por se tratar a avaliação de uma atividade multidisciplinar que reúne “conceitos, categorias analíticas, paradigmas e modelos interpretativos e técnicas das Ciências Sociais, Economia, Antropologia, Demografia, Estatística, Ciência Política e Administração Pública” possui também abordagens multidisciplinares de pesquisa social. O que pode explicar a profusão de abordagens.

Assim, Contandriopoulos et al. (2000) enfatizam que se não há consenso epistemológico diante da grande diversidade de abordagens de avaliação de políticas sociais capaz de eleger uma abordagem universal, há consenso, pelo menos entre os atores do campo da avaliação, de que a avaliação é importante para a tomada de decisão no âmbito da administração pública.

Nesse sentido, Faria (2005) destaca a importância da avaliação e dos avaliadores para a interpretação e construção de contexto no qual elas são realizadas e para a produção do espaço público. A ideia de espaço público destacada por Faria (2005 p.106) é no sentido de tornar a avaliação um instrumento no qual se possa discutir no espaço público, de forma comunitária e, numa perspectiva construtivista, a possibilidade de interpretar os seus resultados a fim de propor coletivamente intervenções nas políticas, assim, “interpretando o contexto e construindo o contexto”.

Dialogando com Thoenig (2000) Faria (2005, p.99) destaca ainda os casos, não infundados, de quase fobia à avaliação, mas que ocultam o necessário entendimento de que a avaliação “não é, por natureza, característica de um tipo específico de Estado ou cultura administrativa”. Assim, a fim de apontar a importância da avaliação, Paiva (2016, p.22) dialogando com Lobato (2004) enfatiza a importância da avaliação para além dos objetivos instrumentais e normativos.

(...) a avaliação é “um poderoso instrumento de melhoria das condições de exercício da coisa pública” e, portanto, há um compromisso ético com o desenvolvimento civilizatório da sociedade quando se pretende analisar e/ou avaliar uma política pública, principalmente em se tratando de políticas sociais e o que elas representam (ou podem vir a representar) para a sociedade brasileira e suas profundas desigualdades (econômicas, étnico/raciais, de gênero, regionais, etc).

Analisando o campo epistemológico da avaliação de políticas sociais, Cavalcanti (2007) salienta que boa parte das abordagens ou modelos de avaliação, como a autora se refere em seu trabalho, foram criados há mais de três décadas, de forma que ainda que tenham sido criados novos modelos ou abordagens com a finalidade de superar os anteriores, os primeiros modelos, a despeito das críticas e possíveis limitações, foram importantes o suficiente para influenciar novas abordagens. E nesse contexto, muitos desses modelos ou abordagens apresentam pontos de intersecção na medida que aproveitam os pontos considerados positivos ao propor inovações metodológicas, o que podemos chamar de uma tendência a criação de modelos heterogêneos.

Este é também um cenário marcado por diferentes interesses em disputa que se expressam nas diferentes abordagens metodológicas existentes como pontua Boullosa (2017). Nesse contexto não só de heterogeneidades entre as abordagens, mas de uma gama expressiva de alternativas de abordagens das avaliações de políticas sociais, apresentaremos algumas possibilidades presentes na literatura do campo da avaliação como forma de expressar um cenário abrangente de possibilidades de avaliação ao longo de sua construção como campo de estudo e pesquisa.

A política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho. Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e consensual, pois falar de política é falar de diversidade e de contradição. (SILVA, 2005, p.90).

Boullosa (2020, p.12) enfatiza que a avaliação, após quase um século de existência, acumulou produção teórica e metodológica extensa de modo já pode ser considerada um campo de estudos uma vez que a avaliação “já possui uma massa crítica suficiente, para considerar que suas variações internas, suas disputas simbólicas e de posições de poder foram sendo construídas no tempo, até alcançar um estado atual de complexidade e densidade”. Serapioni (2016), por sua vez, também considera a avaliação de políticas um campo, porém afirma haver um amplo consenso dos especialistas de que a avaliação é ainda um campo em construção conceitual e metodológica e que ainda não alcançou a consolidação epistemológica, teórica e metodológica.

Diante desse cenário de pluralidade teórica e metodológica no campo da avaliação muitos autores empreenderam esforços de classificação das diferentes concepções desenvolvidas ao longo do tempo. Howlet; Ramesh e Perl (2013) consideram que as abordagens avaliativas devem ser consideradas a partir das formas de condução da avaliação, os problemas que esta condução acarreta e os resultados produzidos. Assim, a partir dessa visão, os autores as

classificam em Positivistas e Pospositivistas. Serapioni (2016) com base em Nicoleta Stame (2001) classifica as abordagens em Positivista-experimental, Pragmatista da qualidade e construtivista. Boullosa e Peres (2020) propõem uma classificação baseada em cinco escolas de pensamento: científico-experimental, gerencialista, antropológica, participativa e axiológica. As autoras defendem esta forma de classificação por considerarem a avaliação um campo cada vez mais denso e plural e por entenderem que o cruzamento entre escolas lança luz sobre as disputas entre

(...) seus diferentes matizes, sistemas simbólicos, ancoragens valorativas, estruturas de poder, inclusive no que concerne à capacidade de refletir sobre si mesmo e sobre o campo, gramáticas de ação, comportamentos admissíveis para os seus agentes, quadros conceituais, definições metodológicas, inclusive no que concerne ao lócus possível para a investigação empírica, dentre muitos outros elementos (BOULLOSA, 2020, p.21).

Dessa forma, considerando as abordagens, modelos avaliativos e escolas avaliativas dos autores mencionados, trataremos nesta tese as diferentes compreensões de avaliação de políticas em Positivistas, clássicos ou quantitativos, que compreendem as abordagens (1) Positivista, (2) Abordagem positivista-experimental, (3) Macro-escola Científico-experimental e (4) Macro-escola Gerencialista, e em Pós-positivistas, que compreendem as abordagens (5) Pospositivista, (6) Abordagem pragmatista da qualidade, (7) Abordagem construtivista, (8) Modelos mistos e pluralismo (9) Macro-escola Participativa, (10) Macro-escola Antropológica e (11) Macro-escola Axialógica.

Quadro 1 – Abordagens utilizadas na tese segundo os autores

Howlett; Ramesh e Perl (2013)	Nicoleta Stame (2001) em Serapioni (2016)	Boullosa (2017) e Boullosa e Peres (2020)
• Avaliação positivista • Avaliação pospositivista	• Abordagem positivista-experimental • Abordagem pragmatista da qualidade • Abordagem construtivista • Modelos mistos e pluralismo	• Macro-escola Científico-experimental • Macro-escola Gerencialista • Macro-escola Participativa • Macro-escola Antropológica • Macro-escola Axialógica

Quadro 2 – Abordagens de avaliação de políticas públicas utilizados na tese a perspectiva epistemológica

Positivistas, clássicos ou quantitativos	Pós-positivistas
• Avaliação positivista • Abordagem positivista-experimental • Macro-escola Científico-experimental • Macro-escola Gerencialista	• Avaliação pospositivista • Abordagem pragmatista da qualidade • Abordagem construtivista • Modelos mistos e pluralismo • Macro-escola Participativa • Macro-escola Antropológica • Macro-escola Axiológica

3.3.1 Positivistas, clássicos ou quantitativos

Entre as diferentes perspectivas teórico-metodológicas há uma perspectiva que podemos chamar de clássica no âmbito da avaliação de políticas sociais, a positivista. Silva (2008) destaca o pensamento formulado por Scriven, ainda na década de 1960, cuja concepção de avaliação é baseada na perspectiva de emissão de um juízo de valor e dessa forma determinar se um programa ou uma política é boa ou ruim, se obteve ou não sucesso. Entretanto esse juízo de valor, esse resultado da avaliação, deve ser obtido partir de critérios e metas objetivas, nunca subjetivas. Essa concepção busca inspiração nas ciências da natureza promovendo assim uma associação entre os eventos ocorridos na natureza com aqueles ocorridos na sociedade.

Essa perspectiva formal, de cunho positivista segundo Silva (2008), é marcada pela tradição tecnocrática, com forte valorização quantitativa, que busca a mensuração dos resultados da avaliação a partir de objetivos predefinidos. A ênfase para este grupo deve estar nas questões metodológicas e técnicas uma vez que devem se ater a uma postura neutra diante da avaliação. Nesse sentido, ignoram as questões contextuais e processuais que possam interferir nos resultados das avaliações e, em oposição, demonstram excessiva preocupação com a eficiência e eficácia.

Esta perspectiva epistemológica tem origem na busca por uma aproximação das ciências sociais com as ciências naturais, de forma que as ciências sociais passassem a utilizar os métodos das ciências naturais para se tornarem igualmente seguras. Essa aproximação buscava desenvolver uma “física social” ou uma sociologia científica estabelecendo leis para os fenômenos sociais assim como acontece com os fenômenos físicos. Adotam, assim, modelos fechados e lineares capazes de verificar hipóteses previamente estabelecidas. Foram esses paradigmas do

positivismo que influenciaram os primeiros estudos de avaliação de políticas sociais (TORRES JR et al, 2020; SILVINO, 2007).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) definem a avaliação de políticas como o estágio do processo das políticas públicas no qual se determina como está o seu funcionamento na prática, considerando os meios empregados para que a política seja implementada e o alcance dos objetivos estabelecidos para ela. Esses autores classificam a avaliação de políticas públicas em dois tipos: positivistas e pós-positivistas. A abordagem “positivista” para eles se configura no exame sistemático e objetivo dos programas públicos, bem como do público alvo desses programas, caracterizando esse processo como um exercício neutro e técnico no caminho de apuração do seu sucesso ou insucesso.

Entretanto, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013) esse exame objetivo, sistemático e empírico, marcas do positivismo, não se traduzem em tarefa de fácil execução diante da realidade de que muitas vezes os objetivos e as metas de uma política pública não são claros e explícitos. Esse cenário requer o exercício da interpretação subjetiva para estabelecer os resultados da política. Mas além destes determinantes concretos do processo das políticas públicas, há ainda aqueles de ordem política que limitam a consecução de padrões neutros de avaliação quando há demandas societárias antagônicas exercendo pressões sobre os governos.

Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam que a profundidade e abrangência dos processos avaliativos depende não só de quem decide realizá-los como depende do que pretendem fazer com os achados resultantes dela. O processo de avaliação para estes autores, a partir da observação das experiências empreendidas ao longo dos anos 1960 e 1970, mostrou-se controverso e problemático uma vez que

Observadores sagazes logo perceberam que seria ingênuo acreditar que a avaliação de políticas teria sempre a intenção de revelar os efeitos de uma política. Na verdade, às vezes ela é empregada para mascarar ou esconder certos fatos que o governo teme que venha a denegri-lo. É também possível que o governo estabeleça os termos da avaliação de tal maneira que ela leve a conclusões que o pintem em cores mais favoráveis. Ou, se quiser mudar ou descartar alguma política, ele pode ajustá-los de modo que correspondam a seu desígnio. De maneira semelhante, a avaliação feita por quem está fora do governo nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas, muitas vezes, de criticá-la, com vistas a obter vantagem político-partidária ou reforçar postulados ideológicos (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p.200).

Também entre as abordagens de base positivista está a “Abordagem positivista-experimental” desenvolvida por Nicoletta Stame (2001). Segundo Serapioni (2016), esta abordagem

compreende a produção no campo da avaliação nos Estados Unidos no período do desenvolvimento de políticas de combate à pobreza ou guerra à pobreza. Nesta abordagem, a autora reúne as concepções de diversos autores como Hyman, Suchman e Weiss, Campbell, Rossi, Freeman e Lipsey e Chen. Com a finalidade de mensurar os efeitos de um programa, nesta abordagem, a principal tarefa do avaliador é a de estabelecer metas a serem atingidas e os indicadores apropriados para a mensuração do alcance dessas metas.

Na “Abordagem positivista-experimental” as avaliações são realizadas *ex-post*, pois a preocupação central são os resultados, o alcance das metas e não o seu processo de implementação. Para tanto, desenhos experimentais ou quase-experimentais, técnicas de pesquisa quantitativas e a realização das avaliações são executadas por avaliadores externos com a finalidade de cumprir o critério da objetividade da avaliação, muito importante entre os positivistas, uma vez que visa eliminar a influência que os executores dos programas possam exercer no processo avaliativo (SERAPIONI, 2016).

Vale destacar que desenhos experimentais se baseiam em experimentos controlados realizados com o objetivo de testar hipóteses que estabelecem relações de causa e efeito. Nesses desenhos são definidos grupos experimentais e de controle e seleção de amostra aleatória com a utilização de técnicas rigorosas de amostragem com o objetivo de generalizar as descobertas que são descritas quantitativamente por meio de variáveis pré-definidas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Os desenhos quase-experimentais embora não apresentem distribuição aleatória dos sujeitos nem grupos de controle, também são desenvolvidas com elevado rigor metodológico (GIL, 2008, JANNUZZI, 2018). Assim, formam-se grupos não equivalentes, portanto sem garantia de equivalência nas dimensões que possam afetar o programa. De toda forma, como destaca Jannuzzi (2018), os desenhos experimentais e quase-experimentais enfrentam questões éticas de difícil solução como a definição dos grupos de controle e experimento, por exemplo.

Serapioni (2016) destaca ainda que na “Abordagem positivista-experimental”, em razão da negligência com o processo de desenvolvimento dos programas, perde-se a oportunidade de conhecer o seu funcionamento e de como ele pode interferir nos resultados alcançados. Em razão desse cenário, com o passar o tempo, essa posição rígida preocupada apenas com os resultados foi flexibilizada passando a serem incorporadas técnicas de monitoramento. Por fim,

outra crítica a esta abordagem destacada por Serapioni (2016, p.70) dialogando com Nicoletta Stame (2001) se refere a “incapacidade de identificar os mecanismos que promovem a mudança” o que é atribuído a uma excessiva centralidade na metodologia e não da teoria a qual está orientada, uma vez que “a tarefa da avaliação é a de explicar por que um programa deveria funcionar como planejado e esclarecer, portanto, a teoria que o fundamenta”.

No campo das abordagens ou dos caminhos avaliativos entre as diversas possibilidades epistemológicas e metodológicas, como já mencionado nesta tese, Boullosa (2017) e Boullosa e Peres (2020), classificam as abordagens de base positivista em “Macro-escola Científico-experimental” e “Macro-escola Gerencialista”. A “Macro-escola Científico-experimental”, segundo as autoras, produz um tipo de conhecimento baseado na mensuração experimental e ponderada dos resultados, impactos ou efeitos em políticas, programas, projetos ou ações em território ou públicos-alvo que receberam intervenções e que não receberam num mesmo intervalo temporal. Assim, forma-se de um lado o grupo experimental, que sofreu os efeitos da política, e um grupo de controle, que não sofreu os efeitos da política.

Ramacciotti e Bernardino (2020) salientam que os primeiros teóricos da avaliação, e que se tornaram autores clássicos deste campo de estudo, Lasswell (1951), Simon (1955), Lindblom (1979) e Easton (1965), embasavam seus modelos na racionalidade econômica positivista e construíram suas análises por meio de critérios como eficiência e eficácia econômica. Ao longo dos anos 1970 e 1980 foram reforçadas as metodologias de avaliação de políticas ancoradas no positivismo de caráter prescritivo e racionalista, com foco na eficiência econômica e nos anos 1980 surgem manuais de avaliação com abordagem positivista.

Boullosa (2017) e Boullosa e Peres (2020, p.94) destacam que essa retomada do positivismo nos anos 1980 veio acompanhada de uma nova compreensão do papel do Estado, uma visão gerencialista do Estado denominada Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e que é representada pela “Macro-escola Gerencialista”. Essa abordagem de base positivista-funcionalista defende que os Estados nacionais deveriam aprender com a iniciativa privada formas para uma gestão mais eficiente e eficaz. Tem como prioridade a gestão dos objetos da avaliação incluindo a própria gestão como objeto, como estratégia para resolução de um problema de relevância pública. Nesse contexto o gestor da política pública é compreendido como “um ator dotado de uma racionalidade limitada, por um lado, mas, por outro, modelado

por instrumentos de tomada de decisão que acabam por imputar racionalidade ao processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.”

Foi ainda na década de 1980 que as abordagens metodológicas passaram a apresentar algum nível de diversificação, mas foi na década seguinte, nos anos 1990, que ocorreu a “virada argumentativa” que marcou o surgimento de novas abordagens teóricas pós-positivistas. A marca dos anos 2000, segundo as autoras, é o acirramento do embate epistemológico entre abordagens de cunho positivista e pós-positivista, o que segundo elas demarca a atualidade do debate (RAMACCIOTTI E BERNARDINO, 2020).

3.3.2 Pós-positivistas

A perspectiva positivista vem sendo questionada ao longo do tempo e tais questionamentos resultaram numa grande pluralidade de novas abordagens avaliativas (TORRES JR. et al, 2020). Boullossa (2020) enfatiza que a emergência de novas experiências metodológicas denominadas *bottom-up*, inspiradas em Albaek (1998) e que reforçam a importância de se incorporar aos processos avaliativos a participação social, ganharam força nesse processo passando a alavancar um debate epistemológico sobre a avaliação.

Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.200) destacam o quão controverso e problemático pode ser estabelecer medidas adequadas e aceitáveis ao avaliar políticas, quadro que ficou evidenciado a partir do final dos anos 1970 após décadas de dedicação dos estudiosos da área para o desenvolvimento de sistemas quantitativos de avaliação de políticas. Conforme os autores, observadores atentos e perspicazes estão cientes de que a avaliação de políticas nem sempre tem a intenção de demonstrar seus efeitos e ignorar essa realidade beira a ingenuidade.

A percepção da limitação da análise objetiva apontou para as intenções e interesses dos governos ao avaliar, seja para esconder ou ratificar os efeitos das ações governamentais, reforçar concepções ideológicas de forma a alcançar algum tipo de favorecimento político ou simplesmente excluir uma política ou moldá-la à maneira que lhes parecesse mais adequado. Ademais, o mesmo também pode acontecer com avaliações externas aos governos que podem esconder por trás das críticas realizadas interesses políticos ou ideológicos. Dessa forma, a nova geração de avaliadores passou a entender a avaliação não apenas como uma atividade técnica, mas também como uma atividade política (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013).

Em outras palavras, as organizações públicas e privadas são estruturas marcadas pelo conflito, externalizado pela divergência de interesses entre os indivíduos e elas, configurando-as como arenas políticas que podem influenciar os rumos dos processos avaliativos. Ao contrário da teoria weberiana, Downs (1966) afirma que burocracias públicas e privadas não operam todo o tempo alinhadas, que seus integrantes não são neutros e imparciais e tampouco estão comprometidos única e exclusivamente com os objetivos das instituições nas quais estão inseridos.

(...) conflitos de interesse emergem sempre que os agentes tiverem percepções distintas sobre os objetivos organizacionais, sobre o contexto e sobre a conjuntura à qual estão submetidos. Assumindo que essas variáveis são dinâmicas e que mudam o tempo todo, presume-se facilmente que vão existir conflitos sempre, afetando potencialmente o itinerário da avaliação. Diferenças de percepção podem ser explicadas tanto do ponto de vista organizacional quanto do valorativo. Dependendo da função exercida na organização, da formação e do nível hierárquico ocupado, pode haver interpretações distintas acerca de um objeto. O mesmo se aplica a crenças, valores e ideologias, que também podem influenciar na percepção e no comportamento dos indivíduos (OLIVEIRA, GUSSI, 2017, p.89).

Os autores destacam que para realizar boas avaliações é necessário não desprezar os limites da racionalidade quantitativa e a existência de forças políticas em jogo. As interpretações das avaliações, dessa forma, sempre resultarão dos conflitos e acordos políticos entre os diversos atores. Tal compreensão não transformaria a avaliação em um processo irracional ou meramente político despojado de intenções genuínas de avaliar políticas e apurar seus efeitos. Mas é necessário que se considere não apenas aspectos formais ou objetivos, mas também aspectos subjetivos da realidade social na avaliação.

Nesse contexto, de avaliar com base em parâmetros não positivistas, Serapioni (2016) dialogando com Nicoletta Stame (2001) apresenta a “Abordagem pragmatista da qualidade” que busca avaliar programas com base em valores internos e externos. Considerado fundador desta abordagem, Michel Scriven (1991) criticava a pretensa neutralidade do avaliador na avaliação orientada por objetivos. Para Scriven, o avaliador não deveria se deixar influenciar pelos objetivos definidos, mas se orientar por valores e competências baseando-se em Gestão da Qualidade e na Melhoria Contínua da Qualidade.

Assim, o juízo de valor buscado por Scriven é obtido a partir de duas dimensões por ele definidas, o mérito, que se refere ao valor intrínseco de uma atividade mensurado a partir do seu padrão de qualidade, e o valor extrínseco a uma intervenção, a partir das necessidades dos beneficiários de um serviço. Dessa forma, busca-se mensurar a efetividade e a eficiência de um serviço ou, em outras palavras, sua qualidade. Serapioni (2016) alerta, todavia, para a característica multidimensional e polissêmica do conceito de qualidade. Tal alerta nos remete às diversas possibilidades de estabelecer o que deve ou não ser considerado adequado ou

provido de qualidade. Assim, dialogando com Scriven, o autor destaca a importância de se definir padrões de qualidade para os serviços sociais, para avaliar a performance de tais serviços comparando os resultados obtidos para os indicadores selecionados e expressar um juízo de valor sobre os resultados alcançados, seja por especialistas, leigos ou beneficiários dos serviços.

Entre as abordagens desenvolvidas por Boullosa (2017) e Boullosa e Peres (2020), identificamos como aquelas de base pós-positivista a “Macro-escola Participativa”, “Macro-escola Antropológica” e “Macro-escola Axiológica”. A “Macro-escola Participativa” ganha forças a partir da década de 1970 no contexto das críticas às práticas positivistas de avaliação. O objetivo ótimo desta abordagem avaliativa é produzir avaliações que sejam desenhadas, conduzidas e validadas por seus participantes. Trata-se de uma avaliação centrada nos participantes o que faz dela participativa não apenas do ponto de vista dos instrumentos, mas também do método.

Uma das características que distingue a avaliação participativa de outras formas de avaliação é a ausência da figura do expert em avaliação, ou seja, do especialista cujo conhecimento específico sobre o processo avaliativo se converte em poder particularizado sobre esse processo. Por isto, em princípio, também é distintivo na avaliação participativa o fato de que todos podem tomar decisões sobre ela em decorrência – mas ao mesmo tempo como uma premissa – de seu envolvimento com a avaliação. Sujeitos de diferentes saberes e posições de poder podem, portanto, apropriar-se da avaliação numa lógica de empoderamento que é, simultaneamente, constitutivo do e constituído pelo processo avaliativo (LEITE; NUNES, 2009, p. 152).

Boullosa e Peres (2020) alertam que outras abordagens de avaliação de políticas utilizam a participação em suas avaliações, mas que a escola participativa é estruturada em torno da participação, seu ponto principal e fundamental é a participação. Dessa forma, buscam a problematização política das suas experiências, utilizam estratégias inclusivas que permitam a maior participação das pessoas envolvidas no processo avaliativo, buscam construir sínteses avaliativas que reflitam primordialmente as vozes dos participantes e os reconhecem como participantes de uma comunidade de avaliadores num processo que pode produzir resultados para além dos processos avaliativos.

Estes sujeitos protagônicos, através da AP [avaliação participativa], produzem conhecimento sobre si e suas relações, sobre a instituição e suas relações, um conhecimento social em permanente reconstrução. Ao fazê-lo, realizam uma forma de aprendizagem política de democracia forte. A metodologia da AP [avaliação participativa] envolve discussão, debate e reflexão, uma retórica dialógica permanente sobre o que fazer, como fazer, como fiscalizar a ação. Os produtos da AP [avaliação participativa], para além da aprendizagem de democracia forte, sua epistemologia subjetiva, podem ser contabilizados na esfera do ganho de autonomia dos sujeitos e instituições (LEITE et al, 2007).

A “Macro-escola Antropológica” por sua vez privilegia assumidamente o caráter subjetivo da avaliação. Boullosa e Peres (2020) destacam que esta macro-escola busca a compreensão do seu objeto de avaliação por meio dos grupos e dos territórios avaliados. Possui importante influência do método etnográfico, embora não se configure numa etnografia, pois como destaca Boullosa et al (2021, p.9) a etnografia “é usada apenas como técnica, sem a devida densidade analítica que o empreendimento etnográfico possa trazer para a avaliação”. Dessa forma, suas avaliações ou meta-avaliações³² privilegiam o trabalho de campo sendo o avaliador um observador participante.

Oliveira e Gussi (2016) caracterizam a abordagem antropológica por sua contraposição a perspectivas teóricas e metodológicas de avaliação de políticas públicas regidas pelos marcos regulatórios do Estado e do mercado. Com uma perspectiva epistemológica e metodológica mais ampla, parte-se da consideração de que a avaliação é um processo de natureza sociopolítica e cultural, de caráter multidimensional e interdisciplinar.

Assim, desta perspectiva, quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação. Olhamos à frente e para os lados, acima e abaixo, porque a compreensão focada, direcionada, certamente a mais fácil, com certeza será sempre limitada. Ou, mesmo, poderíamos correr o risco de, na busca de análises tão aprofundadas, perdermos o contato com a superfície, numa alusão à feliz observação de Geertz (1978:40) sobre a falácia de esforços na busca incessante por modelos inquestionáveis e verdades absolutas (OLIVEIRA, 2015, p.10).

Boullosa e Peres (2020) destacam também que a “Macro-escola Antropológica” ainda que apresente juízo de valor em suas avaliações de políticas públicas, é muito mais descritiva e evita a prescrição ou a intervenção e é aplicada a escala micro.

A “Macro-escola Axiológica” possui base teórica ancorada no construtivismo, de caráter subjetivo, compreende o conhecimento como algo socialmente construído e está alinhada aos estudos críticos em avaliação que questionam o dogmatismo positivista. Sua finalidade fundamental é a ampliar e flexibilizar o processo de construção de políticas, pois considera que políticas públicas são processos em construção. No que se refere ao aspecto metodológico,

³² A meta-avaliação é definida por Scriven (1991) como a avaliação da avaliação. Elliot (2011) enfatiza que o objetivo da avaliação é averiguar a qualidade da avaliação a partir de parâmetros pré definidos. Assim, a meta-avaliação busca compreender como uma avaliação é realizada, identificando os procedimentos utilizados em sua execução e adequando as técnicas utilizadas para esse fim de acordo com cada avaliação em particular (TONI, 2021).

admite a utilização de múltiplos métodos que objetiva “revelar a matriz de valores que subjaz e estrutura todo o processo” (Boullosa; Peres, 2020, p.96; Boullosa et al, 2021).

Suas principais características são: assume que políticas públicas são sempre processos e não produtos acabados (o que significa que, de um lado, a sua natureza é artificial, incerta e imprecisa e que, de outro, seus contornos dependem sempre do olhar do avaliador); e que, portanto, quando estudadas são melhor vistas como construtos analíticos; que a avaliação se insere neste processo, cujos cernes são os argumentos e valores. Em outras palavras, significa que assumem que os valores conformam a unidade avaliativa fundamental (material) do processo avaliativo (Boullosa; Peres, 2020, p.96).

A “Abordagem construtivista”, como destaca Serapioni (2016) reúne modelos de avaliação de políticas cujo foco localiza-se na fase de implementação do programa. Além disso valorizam a contribuição dos diferentes atores que fazem parte do processo avaliativo. A abordagem surge num contexto de contestação aos modelos ancorados na perspectiva hegemônica do campo da avaliação que buscam aferir o alcance dos objetivos previamente definidos voltados a verificação de eficiência, eficácia e efetividade. Mais que isso, essa abordagem busca observar o desenvolvimento das interações que ocorrem quando da implementação de uma política.

(...) a idéia de que nada, a rigor, está pronto, acabado, e de que, especificamente, o conhecimento não é dado, em nenhuma instância, como algo terminado. Ele se constitui pela interação do Indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por qualquer dotação prévia, na bagagem hereditária ou no meio, de tal modo que podemos afirmar que antes da ação não há psiquismo nem consciência e, muito menos, pensamento.

Construtivismo é, portanto, uma idéia; melhor, uma teoria, um modo de ser do conhecimento ou um movimento do pensamento que emerge do avanço das ciências e da Filosofia dos últimos séculos. Uma teoria que nos permite interpretar o mundo em que vivemos (BECKER, 1994, p. 88-89).

Serapioni (2016) destaca alguns modelos de avaliação de políticas vinculadas a abordagem construtivista como inclui a ‘Avaliação focada na utilização’, de Michael Q. Patton (1997); a ‘Avaliação como processo social e político’, de Lee J. Cronbach (1996); ‘Avaliação sensível’ (*Responsive evaluation*), de Robert E. Stake (2007); a ‘Avaliação para o empoderamento’ (*Empowerment Evaluation*), de David M. Fetterman (1994) e, talvez a mais conhecida, a ‘Avaliação da quarta geração’, de Egon C. Guba e Yvonne S. Lincoln (1989), mencionada nesta tese.

O autor destaca ainda que apesar das críticas ao paradigma hegemônico da avaliação de políticas, a abordagem construtivista ainda é considerada menos importantes que aquelas

vinculadas ao paradigma positivista, mesmo este sendo alvo de muitas críticas sobretudo no período pós 1990.

Os “Modelos mistos e pluralismo” se referem a uma das abordagens de Stame (2001), a autora se refere a utilização de métodos e ferramentas teóricas de diferentes origens objetivando tirar o melhor proveito delas, uma vez que as abordagens de avaliação de políticas não se situam num cenário de consensos, pelo contrário, como destacamos, a profusão de abordagens é característica das divergências presentes no campo (SERAPIONI, 2016).

Dessa forma, diante das vantagens e desvantagens identificadas nas abordagens surgem métodos mistos com objetivo de complementaridade metodológica, resultando assim na triangulação de métodos. De tal modo, esse processo “acontece espontaneamente ao formular projetos de avaliação que combinam a análise de impacto, questionários de satisfação dos utentes e entrevistas com informadores privilegiados” (SERAPIONI, 2016, p. 73).

Triangulação é um termo usado na pesquisa social empírica para designar o procedimento metodológico de empregar diferentes técnicas de coleta de dados ou depoimentos ou de entrevistar diferentes tipos de sujeitos em levantamentos empíricos sobre uma questão de interesse. Com tais estratégias de pesquisa busca-se “cercar” o objeto de análise e obter um entendimento mais compreensivo do mesmo, pelo potencial investigativo de cada técnica de coleta e pelas diferentes percepções aportadas pelo “lugar de fala” de cada sujeito (JANNUZZI, 2021, p.1).

A triangulação de métodos não é um método em si, mas, uma estratégia de pesquisa que combina métodos, teorias, dados e investigadores, “servindo e adequando-os a determinadas realidades, com fundamento interdisciplinar” (MINAYO et. al., 2005, p. 71). Neste sentido, triangular é combinar e cruzar múltiplos pontos de vista, integrando a visão de vários informantes e empregando uma variedade de técnicas de coleta de dados que acompanha a pesquisa (MINAYO, 2005) (MENESES; FUENTES-ROJAS, D’ANTONA, 2018, p.54).

Serapioni (2016) destaca que a triangulação de métodos é uma das vertentes mais promissoras do campo da avaliação, razão pela qual Stame (2001) elabora a abordagem de “Modelos mistos e pluralismo”, baseada em dois modelos teóricos: Avaliação baseada na teoria e a Avaliação realista. Estes modelos retratam o que a autora chamou de contaminação entre abordagens, quando se refere ao pluralismo metodológico, que nestes casos representam a contaminação entre as abordagens positivista e construtivista. Trata-se não somente de promover a integração de métodos de diferentes perspectivas (experimentais, participativos, quantitativos ou qualitativos), mas também de identificar como um programa deve operar de maneira particular e específica a partir das múltiplas alternativas.

Isso ocorre porque nestes modelos há preocupação com a teoria que fundamenta o programa e não com qual o resultado obtido, mas como a intervenção obteve seu resultado. Na Avaliação baseada na teoria, desenvolvida por Carol Weiss (1997), busca-se entender como o programa funciona, de forma a “entrar na caixa preta do programa”. Para isso busca compreender se o programa funciona, o que o faz funcionar e o porquê do seu êxito (SERAPIONI, 2016, p. 74).

A avaliação realista, modelo desenvolvido por Pawson e Tilly (1997), propõe o conceito de “causalidade generativa” em oposição ao conceito positivista de causalidade sequencial. Seu foco está na compreensão de como uma intervenção obteve seus resultados de forma que sejam identificados os elementos que possibilitam seu funcionamento. Assim, dialogando com Pawson (2002), este aponta que “não são os programas que funcionam, mas os ‘recursos que eles oferecem para habilitar os sujeitos a fazê-los funcionar’” (PAWSON, 2002, p. 342 apud SERAPIONI, 2016, p. 75).

A opção por utilizar nesta tese a classificação de três autores sobre as abordagens avaliativas em políticas públicas teve por objetivo demonstrar a amplitude e a diversidade de abordagens e classificações de abordagens em políticas públicas. Entretanto, nos alinhamos a compreensão elaborada por Boullosa e Peres (2020) e ratificada por Boullosa et al (2021) ao agregar em macro-escolas avaliativas com o intuito de privilegiar a discussão no plano epistemológico em vez do plano metodológico.

4. O BANCO MUNDIAL E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

O banco e seus funcionários não devem intervir em assuntos políticos de nenhum membro, nem devem ser influenciados em suas decisões pelo caráter político do membro ou dos membros interessados. Somente considerações econômicas devem ser relevantes para suas decisões, e essas considerações devem ser ponderadas imparcialmente.

Acordo de Fundação, Banco Mundial, 1944.

O Banco Mundial ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), atualmente conhecido como Grupo Banco Mundial, foi criado em 1944 durante a Conferência de Bretton Woods que resultou num novo marco regulatório dos sistemas monetário e financeiro internacionais estabelecendo a partir dali a hegemonia dos Estado Unidos no capitalismo internacional. A missão primeira do Banco quando da sua criação era a de ofertar financiamento para a reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial sem que sua atuação resultasse em concorrência com bancos comerciais privados, limitando-se, assim, ao financiamento de obras públicas que não fossem de interesse da iniciativa privada (PEREIRA, 2012, 2016; RENDON; CAMPOS, 2021; STEPHANOU, 2005).

Entretanto, diante da magnitude do Plano Marshall para a reconstrução da Europa, o Banco Mundial voltou sua atuação para o então chamado terceiro mundo. Em seus primeiros anos de atuação (1947-1962), a ação do Banco Mundial financiou primordialmente projetos de desenvolvimento voltados para provisão de infraestrutura básica como a construção de barragens e usinas termoeletricas, vias de transporte e telecomunicações. E em menor medida, os financiamentos foram voltados para aquisição de máquinas agrícolas e irrigação beneficiando atividades voltadas para exportação. O foco do Banco era ofertar financiamento para projetos de infraestrutura capazes de promover o desenvolvimento econômico, que segundo as teorias de desenvolvimento seguidas pela instituição, se traduzia no crescimento do PIB (MOUNTIAN, 2008; PEREIRA, 2012, PEREIRA, J.M.M.,2016).

O perfil da carteira do banco encontrava respaldo intelectual em teorias do desenvolvimento em voga na academia anglo-americana. Baseadas em uma visão etnocêntrica, que extrapolava a experiência histórica dos países capitalistas industrializados para o então chamado Terceiro Mundo, tais teorias entendiam desenvolvimento como crescimento do PIB e função direta do investimento em infraestrutura (PEREIRA, J.M.M.,2016, p.241).

A partir dos anos 1970 a economia política mundial passou por profundas alterações que a mudaram sensivelmente e influenciaram as medidas que viriam a ser tomadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir dos anos 1980. Desde a década de 1960 a hegemonia estadunidense no sistema financeiro internacional sofreu alguns abalos decorrentes do aumento da concorrência europeia, sobretudo alemã, e japonesa, que se reerguiam da guerra, do fortalecimento de outras moedas, do acúmulo de dólar na Europa e no Japão, além do crescimento do déficit comercial dos Estados Unidos e dos superávits comerciais do Japão que demonstravam o acirramento da competição internacional (FILGUEIRAS, 1997; BELLUZZO, 1995).

Frente a este cenário de forte pressão sobre sua moeda, os Estados Unidos não foram capazes de sustentar a posição do dólar como moeda-padrão. A quebra unilateral do Acordo de Bretton Woods pelos Estados Unidos, que resultou no fim da conversibilidade dólar-ouro e das taxas fixas de câmbio, provocou uma nova fase de instabilidade e volatilidade no sistema de crédito internacional. O que decorreu no fim dos obstáculos que vinham limitando o domínio dos Estados Unidos sobre o sistema monetário internacional. O alcance da hegemonia do dólar no sistema monetário internacional fazia parte de uma estratégia deliberada daquele país dado o poder estrutural que tal hegemonia passou a lhe conferir (BELLUZZO, 1995; NAKATANI; GOMES, 2015; PEREIRA, 2015; VILAS, 2015; TORRES, 2019)

Do ponto de vista estratégico, a quebra das barreiras econômicas por via de mecanismos políticos, consiste necessariamente na maior liberdade para o capitalismo impor as novas regras aos países periféricos, com destaque às funções do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – instituições financeiras reorientadas após o declínio do Bretton Woods – impondo inúmeras reformas e ajustes estruturais, particularmente no continente latino-americano, ocasionando saldos positivos para o capital (GOMES, 2018).

Após a segunda crise do petróleo os Estados Unidos promoveram uma importante elevação de suas taxas de juros que impactou todas as economias capitalistas, principalmente a América Latina assolada pelo endividamento externo. Este momento é marcado pela ascensão neoliberal conservadora, refletida principalmente nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, presidente nos Estados Unidos. Num contexto de crise do modelo de acumulação fordista, como já mencionado na introdução desta tese, iniciou-se um processo de demolição do *Welfare State* e liberalização das economias nas economias centrais e em seguida nas periféricas, ainda que estas não tivessem um sistema de proteção social robusto como o *Welfare State*. Nesse contexto de crise de acumulação do capital, o Banco Mundial teve papel

relevante na sedimentação do ajuste estrutural das economias endividadas da periferia, especialmente as latino-americanas, e na preservação do capital (UGÁ, 2008; HARVEY, 2008, VILAS, 2015; PEREIRA, 2015, 2017).

Os programas de ajuste estrutural propostos principalmente pelo Banco Mundial e pelo FMI configuravam-se num conjunto de políticas orientadas para os países endividados a um novo padrão de acumulação a uma nova economia política internacional. Esse conjunto de políticas foi constituído de duas fases. A fase de estabilização que se caracteriza por ajuste fiscal, controle inflacionário e desvalorização das taxas de câmbio. A fase de mudança estrutural que compreende a liberalização do comercial e financeira, privatização, reformas financeiras e tributárias desregulamentação das relações trabalhistas e redução radical das políticas sociais. Tais medidas tinham como premissa o crescimento econômico sustentado que atenuaria o impacto social negativo de suas medidas (LAURELL, 1998; PEREIRA, 2017).

Nesse contexto, o Banco passou a ofertar empréstimos para o financiamento de políticas, uma vez que condicionava a liberação de crédito ao cumprimento de certas medidas que definiam um padrão de política macroeconômica (e que posteriormente avançou para um padrão de política social), e não de projetos, como nos anos iniciais voltados à infraestrutura. Nesta fase, os empréstimos eram condicionados à estabilização monetária por meio de rígida disciplina de suas políticas macroeconômicas com cortes de gastos sociais de forma rápida e intensa, o que foi denominado pela própria instituição como “tratamento de choque”.

A América Latina foi uma das regiões mais afetadas pela crise da dívida dos anos 1980 com superendividamento das economias locais. Após a moratória mexicana as linhas de crédito de bancos privados aos países latino-americanos foram interrompidas, o que aumentou a dependência da região a empréstimos do FMI e do Banco Mundial (PEREIRA, 2017).

A concessão dos novos empréstimos condicionados ao cumprimento das recomendações do Banco se dava à medida que reiniciavam o pagamento de juros das dívidas previamente acumuladas. Houve também uma preocupação do Banco em ofertar crédito a países que enfrentavam desafios sociais em razão da crise da dívida como forma de evitar saídas heterodoxas à ortodoxia neoclássica (VILAS, 2015).

No caso da América Latina, a pressão liberalizante dos EUA aumentaria após a crise da dívida externa em 1982, cuja gestão se converteu em mecanismo para disciplinar

as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente. Entre 1980-1985, os programas de ajuste impulsionaram a liberalização do comércio, o alinhamento dos preços ao mercado internacional, a desvalorização da moeda, o fomento à atração de investimento externo, a especialização produtiva e a expansão das exportações primárias. Ao mesmo tempo, no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste prescrevia como meta a redução do déficit público mediante o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa, a redução drástica de subsídios ao consumo popular, a redução do custo per capita dos programas, a reorientação da política social para saúde primária e educação básica como mínimos sociais e a focalização do gasto em grupos em extrema pobreza (PEREIRA, 2018, p.396).

Entretanto, a crise financeira se aprofundou e como resposta em 1985 foi lançado o Plano Baker cujo principal ponto era a recomendação do Banco Mundial para privatização em massa de empresas públicas. Paralelamente, os efeitos socialmente regressivos do ajuste, crescimento da pobreza e da extrema pobreza, aumento do desemprego, redução de salários e concentração de renda, levaram a substituição do discurso do efeito derrame, no qual haveria um gotejamento redistributivo favorável aos mais pobres, pelo discurso de custos sociais inevitáveis (PEREIRA, 2015, 2017; LAURELL, 1998).

O Banco Mundial tinha foco quase exclusivo no desenvolvimento econômico e seu pensamento era fundamentado por teorias econômicas que consideravam que o início dos ciclos econômicos de crescimento, de fato, era concentrador de renda, mas também consideravam que este processo se inverteria à medida que o crescimento se consolidasse, momento no qual haveria redistribuição gradual de renda para os extratos mais baixos da sociedade, o chamado efeito derrame (PEREIRA, J.M.M., 2016).

O efeito derrame trata da ideia que ficou conhecida no Brasil pela metáfora do bolo expressada pelo ex-ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto: "primeiro vamos fazer o bolo crescer para depois repartir". Baseia-se na crença da necessidade de esperar pelo crescimento do bolo para só então dividir os frutos do crescimento econômico, visão essa que em geral desconsidera o tempo necessário para o crescimento do bolo até que ele pudesse ser dividido, se de fato cresceria e, caso crescesse, se seria dividido e em que medida. Além disso, havia a concepção de que políticas distributivas eram prejudiciais ao desenvolvimento econômico (PEREIRA, J.M.M., 2016). Nesse sentido, a proposta do efeito derrame torna-se bastante apropriada aos interesses neoliberais uma vez que a ideia de distribuição não passa pelo estoque de riqueza previamente produzida, mas sim, e teoricamente, por parcela, e não a totalidade, da riqueza nova produzida, mantendo assim o padrão de desigualdade. Desse modo, ainda que o efeito derrame propague uma ideia de distribuição a partir de um novo estoque de riqueza produzida,

de fato ele mantém a concentração de renda e riqueza uma vez que a parcela distribuída não é capaz de alterar as condições de vida da população.

(...) a “Teoria do Derrame”, que coloca o crescimento econômico como propulsor natural das soluções para os problemas sociais, não teve comprovação prática em nenhum país. A história socioeconômica da América Latina é rica em exemplos sobre as consequências do seu emprego. A acumulação de capital como alavanca do crescimento, em detrimento de outros gastos ou investimentos, exigiu sacrifícios sociais que minaram as bases do crescimento sustentado (BOSE, 2013, p.13).

O fracasso do ajuste estrutural observado nos indicadores sociais, identificado inclusive pela área de pesquisa do Banco Mundial, não foi encarado de frente. Os resultados socialmente negativos das políticas adotadas tornaram-se um tabu na instituição, de forma que a apresentação das evidências desse cenário levou a demissão de integrantes da área de pesquisa econômica da instituição e provocou também uma rigorosa vigilância sobre o conteúdo das publicações a fim de que nada fosse publicado fora do pensamento oficial do Banco. De toda forma, não foi possível ignorar os resultados indesejados por muito tempo. O aprofundamento da crise levou o Banco a rever o seu discurso uma vez que o ajuste, ao fim e ao cabo, não foi “bom para os pobres”. O que levou a criação, a partir de 1986, de programas paliativos de compensação social (PEREIRA, J.M.M., 2016).

Tabela 1 – Indicadores de desempenho econômico pré e pós ajuste estrutural

Países	Ano da Liberalização ¹	Crescimento do PIB		Déficit Orçamentário		Crescimento nos Gastos Sociais ⁶	Crescimento no Investimento ⁷	Crescimento do Salário Mínimo ⁸	Crescimento do Salário Médio ⁹
		1970-80 ²	1980-90 ³	1981	1991				
Argentina	1988	2,50	-0,90	-5,30	-0,10	-4,80	-2,60	-42,9	-35,4
Brasil	1990	9,40	1,40	-2,20	-0,50	11,30	-0,03	-39,40	-16,20
Chile	1976	2,70	3,10	3,10	1,40	-19,80	9,20	-3,00	13,40
Colômbia	1989	5,50	3,70	-1,20	-0,80	-1,30	0,80	6,10	13,40
México	1986	6,60	1,70	-6,50	3,20	-25,60	-3,00	-56,00	10,70
Peru	1990	3,70	1,20	-4,00	-1,50	-56,50	-1,90	-73,40	NA
Venezuela	1989	3,60	1,1	2,20	2,80	-27,00		-36,00	-54,80

Fonte: BAER; MALONEY, 2022.

1. Começo da Maioria das Liberalizações.

2 – 3. Crescimento Médio Anual do PIB Real

4 – 5. Déficit Orçamentário como Fração do PIB, IDB (19951

6 Crescimento dos Gastos Sociais como % do PIB, 1980-81 a 1990-91

7 Crescimento no Investimento Doméstico Total, 1980-1992, World Bank, World Development Report.

8 Crescimento nos Salários Reais, 1984-91, United Nations (1992)

9 Crescimento no Salário Mínimo Real, 1981-1991, Peru, 1981-89.

Com resultados ainda negativos, em 1989 uma nova estratégia de gestão da dívida externa foi elaborada, o chamado Plano Brady. Neste momento passa a ser defendida pelo Banco Mundial uma desregulamentação financeira irrestrita como condição para novos empréstimos, além de diversas outras prescrições que culminaram nas recomendações do Consenso de Washington (PEREIRA, 2017).

Ainda que o Banco Mundial não admitisse o fracasso do ajuste estrutural, mudou seu discurso a respeito da crise social resultante das políticas implementadas nos países da América Latina sob sua recomendação. Os custos sociais inevitáveis representavam a nova estratégia do Banco para evitar que a crise social resultasse em questionamentos sobre a eficácia do ajuste estrutural e afetasse consequentemente a legitimidade política daquelas medidas (PEREIRA, 2017).

Decorre desses acontecimentos as mudanças implementadas pelo Banco Mundial no ajuste estrutural passando a ter papel de destaque o combate à pobreza que deveria ser focalizado nos extremamente pobres, o que foi demonstrado no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990. A estratégia para o combate à pobreza previa a associação de programas focalizados com distribuição das benesses do crescimento econômico por meio, mais uma vez, do efeito derrame, retomado como estratégia redistributiva, e sem qualquer menção a concentração de renda e riqueza. A redução da pobreza nesse contexto só poderia ser obtida por meio da adoção de políticas neoliberais (PEREIRA, 2017).

O que nos leva a segunda mudança de agenda do Banco Mundial que é a sua atuação para a redefinição do papel do Estado, que deveria ter um papel mínimo com profunda redução de sua atuação, de seus gastos e da oferta de serviços com impactos regressivos para as políticas sociais, a despeito de sua intenção manifesta de obter resultados positivos com estes direcionamentos. As novas prescrições do Banco Mundial foram publicadas no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1991 (PEREIRA, 2017).

(...) tal abordagem condenava o papel do Estado como agente econômico e prescrevia um elenco restrito de funções consideradas legítimas: garantir a estabilidade macroeconômica e o ambiente propício à competitividade, manter a ordem pública, investir em “capital humano” (educação primária e saúde básica), fornecer infraestrutura produtiva, proteger o meio ambiente, controlar a natalidade e gerir a previdência social. Para cumprir tais funções, seria necessário manter o ajuste fiscal e redirecionar o gasto público para áreas prioritárias, privatizar as empresas do setor produtivo estatal, transferir a prestação de serviços públicos diversos para empresas terceirizadas e organizações não-governamentais (ONGs) e estabelecer legislações favoráveis à livre circulação de capital financeiro (PEREIRA, 2017, p. 400).

Em 1997, sem a retomada do crescimento econômico e com aumento da pobreza, do desemprego e da concentração de renda em toda a América Latina, é publicado mais um Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, desta vez com recomendações globais para além da região. O relatório de 1997 seguiu a mesma linha da publicação de 1991 tendo o Estado papel de “parceiro, catalisador e facilitador” do crescimento econômico cuja atuação deveria se restringir a correção de falhas de mercado. Suas recomendações seguiam duas diretrizes (PEREIRA, 2017).

A primeira se referia ao ajuste do Estado à sua capacidade que deveria se restringir a garantir a estabilidade macroeconômica e a livre concorrência, impedir o controle de preços e subsídios, investir em infraestrutura e serviços sociais básicos como educação primária e saúde, proteger a propriedade privada e o meio ambiente e promover programas sociais destinados aos mais pobres. A segunda diretriz estava voltada a redução da burocracia do Estado tornando-a enxuta e bem remunerada, o que seria alcançado por meio de privatizações e concorrência na provisão de bens e serviços com instituições privadas e ONGs e maior participação social por meio de conselhos. Havia uma tentativa de redesenhar a infraestrutura institucional dos Estados a fim de garantir uma boa governança que se baseava em implantar políticas e saberes para efetuar uma mudança dentro dos Estados (PEREIRA, 2017).

Em seus quase 80 anos de fundação o Banco Mundial passou por um importante processo de expansão de suas atividades tornando-se uma instituição muito maior e mais complexa que àquela criada em Bretton Woods. Atualmente o Banco Mundial é parte do Grupo Banco Mundial que é formado por sete instituições com diferentes atribuições. A constituição dessas instituições mostra a direção das intenções do Banco para sua atuação chegando aos anos 2000 imbuída da tarefa de elaborar e executar políticas públicas nos países clientes em especial em países de renda *per capita* média e baixa considerados solventes. Garantindo assim a sua influência e conduzindo teórica e ideologicamente pautas de âmbito internacional.

Historicamente, o BM [Banco Mundial] sempre explorou – ainda que de diferentes formas – a sinergia entre dinheiro, ideias e prescrições políticas para ampliar a sua influência e institucionalizar as suas pautas em âmbito internacional. Isso porque o BM é um ator político, intelectual e financeiro, devido à sua condição absolutamente singular de prestador, formulador e articulador de políticas, ator da sociedade civil e veiculador de ideias sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista, em chave anglo-saxônica (Pereira, 2010a). É precisamente por meio dessa combinação singular de papéis que o BM opera (PEREIRA, 2015, p.20).

Esse cenário está refletido nas áreas de atuação do organismo que atualmente não se limitam mais às áreas de infraestrutura e energia. Atualmente o Banco atua em todas as atividades ligadas ao desenvolvimento abrangendo áreas como política econômica, educação, saúde, habitação, administração pública, desenvolvimento rural e urbano, meio ambiente, assistência social entre outras (PEREIRA, 2015, 2018).

Segundo Vilas (2015, p.66) o Banco Mundial sempre teve suas intervenções orientadas pela política externa dos Estados Unidos de forma que a instituição se configura numa “ferramenta de construção hegemônica transnacional”. Assim, “desde sua criação, os pressupostos teóricos, as análises institucionais e as recomendações de política do BM [Banco Mundial] mostraram forte adequação a enfoques, objetivos e políticas desse governo” e as tentativas de incorporar outras ideias fora do escopo da ortodoxia oficial fracassaram. Mas o autor ressalta que, a despeito da existência de pressões para a realização da reforma do Estado sobre países com limitadas possibilidades de financiamento internacional, restringir a relação do Banco com tais Estados a imposição de pressões é uma simplificação exagerada, uma vez que as exigências do Banco também atendiam aos interesses das elites locais (VILAS, 2015, p.66)

Para esses grupos, as prescrições do BM [Banco Mundial], bem como as do FMI, contribuíram com argumentos e recursos para consolidar suas posições de poder e suas convicções ideológicas, dirimir conflitos com outras frações econômicas e, inclusive, prevenir ou amortecer as tensões sociais e políticas derivadas da crise e do modo como ela era encarada – e dos próprios efeitos das recomendações de ajuste e reforma. Em consequência, embora seja inegável que em grande medida a rápida e ampla incorporação aos programas de ajuste foi produto da necessidade, não é menos verdade que também resultou de interesse e prazer (VILAS, 2015, p.66-67).

Seria simplificador, entretanto, afirmar que a adoção das políticas de ajuste estrutural nos países periféricos tenha sido resultante pura e simplesmente de uma imposição por parte dos organismos internacionais. Se, por um lado, esses países passavam por dificuldades e precisavam negociar suas dívidas externas – e, nesse sentido, precisavam obedecer ao que lhes estava sendo proposto -, por outro lado, é preciso levar em conta também houve uma adesão ao caminho neoliberal por parte dos governos conservadores latino-americanos. (UGÁ, 2008, p. 122)

É a partir dessa compreensão de expansão da atuação do Banco Mundial, passando de mero financiador (ainda que sua atuação sempre tenha sido política e ideologicamente orientada) para assumir o papel de elaborador e executor de políticas públicas que seguiremos as análises desta instituição com especial atenção na sua influência sobre as políticas sociais a partir da centralidade da pobreza. Nesse contexto trataremos na seção 4.1 sobre a compreensão de política social do Banco Mundial a partir da centralidade da pobreza em suas formulações. Na seção 4.2 trataremos da influência do banco mundial nas políticas sociais e na avaliação de

políticas sociais, e, por fim, na seção 4.3 trataremos da relação entre abordagens avaliativas e os padrões de proteção social a partir da influência do banco mundial nas políticas de enfrentamento à pobreza.

Quadro 3 – Composição do Grupo Banco Mundial

Instituição	Criação	Atribuição
1) Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD),	1944	Concede empréstimos com prazos de 15 a 20 anos para Estados solventes de renda média e baixa, além de garantias, produtos de gestão do risco e serviços de assessoria técnica. Capta recursos em mercados de capital e empresta a seus clientes em condições próximas às do mercado financeiro internacional.
2) Corporação Financeira Internacional (CFI)	1956	Empresta recursos de longo prazo e presta serviços de consultoria e redução de riscos a empresas privadas dos países em desenvolvimento de renda baixa e média. Seus produtos são independentes de garantias governamentais.
3) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)	1960	Concede créditos de longo prazo com baixas taxas de juros a 82 países pobres com pouca ou nenhuma capacidade de tomar emprestado nas condições de mercado. A AID financia suas operações mediante contribuições voluntárias feitas pelos países doadores a cada três anos, transferências da receita líquida do Bird, subsídios da Corporação Financeira Internacional (CFI) e pagamentos dos créditos da AID pelos mutuários.
4) Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI)	1966	Fornece mecanismos para conciliação e arbitragem de controvérsias sobre investimento internacional entre investidores estrangeiros e os países anfitriões. Também realiza pesquisas e publica materiais nas áreas de leis de arbitragem e leis de investimento estrangeiro.
5) Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI)	1988	Fornece seguro ou garantias contra riscos políticos no intuito de promover o investimento estrangeiro direto nos países em desenvolvimento. Também atua em controvérsias entre investidores e governos anfitriões. Sua assistência técnica e intelectual aos governos visa à implantação de estratégias voltadas para a atração de investimentos, à criação de oportunidades de negócios e à provisão de seguro contra riscos políticos.
6) Instituto de Desenvolvimento Econômico/ Instituto do Banco Mundial	1955/2000	Criado em 1955 como Instituto de Desenvolvimento Econômico e renomeado como Instituto do Banco Mundial em 2000, foi criado para formar e treinar quadros políticos e técnicos locais para atuarem na elaboração ou execução de políticas públicas nos países clientes. Com o tempo, suas atividades de formação passaram a envolver não apenas quadros técnicos e autoridades de governo, mas também o pessoal de ONGs, jornalistas, acadêmicos em geral, professores de educação secundária, estudantes e grupos de jovens, além do próprio pessoal do Banco Mundial.
7) Painel de Inspeção,	1993	Criado em 1993, tem a missão de investigar denúncias de pessoas ou organizações afetadas ou que podem ser afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco Mundial. As denúncias devem versar sobre o descumprimento pelo BM de seus próprios procedimentos e regras operacionais.

Fonte: Pereira, 2015 e 2018.

4.1 A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL

Quanto mais agressivo e amplo for o pacote de reformas, mais confiáveis serão as intenções do governo.

Banco Mundial (Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1995).

O Banco Mundial chega a este século como a principal instituição internacional não só de desenvolvimento, mas também, e cada vez mais, de combate à pobreza, uma vez que o desenvolvimento passou a ser visto como uma estratégia de superação da pobreza. A despeito da imagem de neutralidade e cientificidade cultivada ao longo de décadas, o Banco Mundial vem exercendo importante influência sobre os países membros, sobretudo os da periferia do capitalismo. Segundo Pereira (2010), o Banco Mundial sempre foi um ator político, intelectual e financeiro, exercendo influência e difundindo suas concepções teóricas e ideológicas aos países membros. E nesse sentido, como destaca Santos (2020) vem desempenhando papel de vanguarda na discussão de temas de interesse do capital e que sustentam as lógicas da colonialidade.

(...) O Banco Mundial age, desde as suas origens, ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e veiculador de ideias – produzidas pelo *mainstream* anglo-saxônico e disseminadas por ele ou produzidas por ele, em sintonia com o *mainstream* – sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem, em matéria de desenvolvimento capitalista (PEREIRA, 2010, p.260).

Pereira (2010) destaca que desde a década de 1950, logo, desde os seus primeiros anos de atuação, o Banco Mundial está inserido nos debates sobre desenvolvimento com o objetivo de redução da pobreza e esse objetivo seria alcançado por meio do crescimento do PIB. Mas o autor destaca que a ideia de “assalto à pobreza” é fortemente influenciada pela gestão de Robert McNamara na instituição a partir de 1968. Sua atenção para a pobreza tem origem nas suas preocupações com a segurança dos Estados Unidos. Diante do fracasso militar do país no Vietnã, McNamara argumentou que para além da via militar a segurança dependia da ordem política, obtida por meio do crescimento econômico, da melhoria de indicadores sociais básicos e da redução da desigualdade econômica, principalmente em sociedades com desigualdades extremas.

Martins (2016) aponta que havia também a compreensão de que as desigualdades extremas poderiam representar um acesso mais facilitado para a influência comunista, sobretudo em um contexto do aumento da distância entre países ricos e pobres no período pós Guerra. Dessa compreensão surgiu a correlação proposta por McNamara entre segurança e desenvolvimento expressa em seu livro “A essência da segurança”.

As convulsões internas em quase toda a metade sul de nosso planeta, nesta década, têm estado ligadas diretamente às tensões explosivas engendradas pela pobreza (...). A pobreza no exterior conduz à intranquilidade, a convulsões internas, à violência e à expansão do extremismo e provoca o mesmo dentro de nossas fronteiras. (...) Dada a relação existente entre a estagnação econômica e a incidência da violência, os anos que aguardam as nações situadas na parte meridional do globo afiguram-se lúgubres. Isso seria verdadeiro mesmo que não existisse qualquer ameaça de subversão de ordem comunista, como, evidentemente, existe. Tanto Moscou como Pequim (...) consideram o processo de modernização um ambiente ideal para a expansão do comunismo. (...) A segurança dos Estados Unidos deve continuar a apoiar-se numa observância da política de segurança coletiva e não recuar (...) para a fútil ilusão do isolacionismo (...). Permanece o fato incontestável de nossa segurança estar diretamente ligada à segurança desse novo mundo em desenvolvimento (...). Numa sociedade que está se modernizando, segurança significa desenvolvimento (...). Sem desenvolvimento interno, pelo menos em grau mínimo, ordem e estabilidade são impossíveis (MCNAMARA, 1968 apud MARTINS, 2016, p.36-37)

Martins (2016) destaca que em seu primeiro discurso como presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, ao realizar uma análise dos anos 1960, destacou que tal período representava a “década do desenvolvimento”, mas, a despeito disso, observava também uma grande desigualdade de renda no plano internacional e a permanência da maioria da população mundial na extrema pobreza, ainda que para alguns países da periferia este período tenha sido marcado pelo aumento das taxas de crescimento econômico. McNamara expressava incompreensão diante da própria dinâmica da acumulação capitalista e dos efeitos nocivos sobre a sociedade observados nas expressões da questão social. Nesse sentido, Pereira (2010) destaca que para McNamara o modelo de desenvolvimento capitalista havia falhado e o efeito derrame não tinha acontecido, de forma que não era possível estabelecer uma relação inversa necessária entre crescimento econômico e redução da pobreza.

Martins (2016) salienta ainda que a temática do crescimento manteve um lugar de centralidade em toda a gestão McNamara. A estratégia do Banco era a de ampliar os empréstimos, para os países da Ásia, mas a prioridade para o Banco era a América Latina, como aponta Pereira (2010). Nos anos da gestão McNamara, este plano foi posto em prática e observamos a ampliação do número de empréstimos para países de renda média e baixa, como vemos na tabela 2. O número de países de renda média e baixa que receberam empréstimos do Banco

Mundial cresceu cerca de 27% e 41% respectivamente, passando de 43 para 55 nos casos de países de renda média e de 34 para 48 nos casos de países com renda baixa. No que se refere ao número de empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, houve redução para os países de renda alta e ampliação de mais de 1.000% para os países de renda média e baixa.

Tabela 2. Volume de empréstimos do Banco Mundial entre 1961-82. Milhões de dólares

Faixa de renda	1961-1969			1969-1982		
	Países	Nº de clientes	Total de empréstimos por faixa de renda	Países	No de clientes	Total de empréstimos por faixa de renda
Renda Alta	Japão, Taiwan, Espanha, Finlândia, Nova Zelândia, Austrália, Itália, Cingapura, Israel, África do Sul, Dinamarca, Noruega, Islândia, Irlanda, Grécia e Áustria	16	1.659	Bahamas, Chipre, Finlândia, Grécia, Islândia, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Cingapura, Espanha e Taiwan	11	1581
Renda Média	Afganistão, Argentina, Argélia, Bolívia, Botsuana, Brasil, Camarões, Chile, Chipre, Colômbia, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Coreia do Sul, El Salvador, Equador, Filipinas, Gabão, Guatemala, Irã, Iraque, Iugoslávia, Jamaica, Jordânia, Malásia, Malta, Marrocos, Maurício, México, Panamá, Papua Nova-Guiné, Paraguai, Peru, Portugal, Senegal, Síria, Suazilândia, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uruguai e Venezuela	43	4.467	Argélia, Argentina, Barbados, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Brasil, Camarões, Chile, Colômbia, Congo, Costa Rica, Croácia, Djibuti, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Fiji, Gabão, Guatemala, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Coreia do Sul, Líbano, Macedônia, Malásia, Maldivas, Maurício, México, Marrocos, Omã, Panamá, Papua Nova-Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Romênia, Senegal, Eslovênia, Ilhas Salomão, Suazilândia, Síria, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uruguai, Venezuela, Samoa Oeste e Iugoslávia.	55	54.747
Renda Baixa	Benin, Burquina Fasso, Burundi, Chade, Etiópia, Gana, Guiana, Guiné, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paquistão, Quênia, República Central Africana, Serra Leoa, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zaire, Zâmbia e Zimbábue	34	3309	Afganistão, Bangladesh, Benin, Burquina Fasso, Burundi, República Central Africana, Chade, China, Comores, Costa do Marfim, Egito, Guiné Equatorial, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Quênia, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Mianmar, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paquistão, Ruanda, Serra Leoa, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Vietnã, Iêmen, Zaire, Zâmbia e Zimbábue	48	34.093
Total		93	9.435		114	90.421

Fonte: Pereira, 2010.

Nota: o período McNamara inclui os compromissos de 1º de julho de 1968 a 30 de junho de 1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimo feitos refletem decisões e preparação realizadas sob McNamara.

Parte expressiva desse crescimento de empréstimos aos países clientes do Banco Mundial foi destinada à área rural. Pereira (2010) ressalta que ao longo dos anos 1970 foi criada uma rede internacional de centros de pesquisa agrícola para fomentar pacotes de modernização tecnológica do que foi chamado de “revolução verde” numa oposição à “revolução vermelha” (numa alusão ao bloco socialista), até a criação do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR). Esse grupo exerceu grande influência sobre os países membros. O estímulo a criação de centros de investigação agropecuária levou a ampla difusão de conhecimento junto a técnicos e cientistas com base nas necessidades de valorização de grandes corporações do setor. Muitos deles passaram a coordenar centros de pesquisa e atuar em

posições no âmbito da administração pública reproduzindo e disseminando o conhecimento acumulado.

Tabela 3 - Empréstimos do Banco Mundial por setor - 1961-82 (%)

Setores	1961-69	1969-73	1974-82
Transporte, energia, telecomunicações (b)	64,1	47	35
Agricultura	12,2	20	29
Educação	2,5	5	4
População, saúde e nutrição	0	1	1
Desenvolvimento urbano	0	menos de 0,5	2
Água e saneamento	1,7	5	5
Outros (c)	19,5	21,5	24

Fonte: Pereira, 2010.

Notas: (a) O período McNamara inclui os compromissos de 1º de julho de 1968 a 30 de junho de 1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimo feitos durante o ano fiscal de 1982 refletem decisões e preparação realizadas sob McNamara. (b) Inclui mineração. (c) Inclui as seguintes rubricas: créditos para importação industrial; assistência técnica e créditos para importação comercial; finanças; indústria e ajustamento estrutural.

A escolha pela atuação no campo junto a setores da agropecuária se deu em razão da visão de McNamara de atingir um expressivo contingente populacional com as intervenções propostas pelo CGIAR. Martins (2016, p.39) destaca que, havia não apenas um grande contingente de mão-de-obra disponível nas zonas rurais da periferia do mundo, como havia também um “grande e rentável complexo passível a acumulação de capital, de diversos segmentos, que girava em torno da exploração da terra”. Nesse sentido, o Banco Mundial via nesta estratégia a possibilidade de expansão da sua atividade financeira e de alcançar grandes quantitativos de pessoas em situação de extrema pobreza. A expansão da atividade financeira era promissora uma vez que os projetos não questionavam a concentração da propriedade da terra nem sugeriam mudanças na estrutura agrária, embora a concentração fundiária se configure num elemento crucial na determinação da desigualdade e da pobreza no campo.

Porém, o setor de maior expansão em nosso programa quinquenal é a agricultura, que há tempos tem estado na saga do desenvolvimento. Também, neste caso, não há dúvida alguma sobre sua importância. Aproximadamente dois terços dos habitantes do mundo em desenvolvimento vivem do produto da terra, porém, esses mesmos países têm que importar alimentos dos países industrializados em cerca de 4.000 milhões de dólares. Além disso, sua dieta é tão insuficiente que em muitos casos seus habitantes não podem realizar um trabalho eficaz, e o que mais deprime, há crescentes provas científicas que as deficiências nutricionais dos pais são passadas para os filhos

em forma de deficiências mentais. (...) Agora, nossa tarefa consiste em garantir que o campesinato aproveite ao máximo essas oportunidades e, com a assistência continuada da FAO [Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação], procuraremos alcançá-lo rapidamente e de forma visível. Propomo-nos a estimular no futuro a execução de obras de irrigação, fábricas de fertilizantes, serviços de pesquisa e extensão agrícola, a produção de pesticidas, equipamentos agrícolas e locais para armazenamento (MCNAMARA, 1968 apud MARTINS, 2016, p.39)

Além da ênfase na área rural, o Banco Mundial na gestão McNamara atuou em várias frentes no intuito de levar adiante sua “cruzada contra a pobreza”. As estratégias passavam por planejamento familiar, controle populacional, nutrição, saúde, educação, urbanização de favelas, entre outros instrumentos. O intuito de enfrentamento à pobreza passava por diversas áreas como as supra mencionadas, mas não havia uma discussão teórica sobre a questão da pobreza em si, o assunto era praticamente ignorado pela doutrina econômica dominante. Pereira (2010) destaca que as estratégias de combate à pobreza implementadas pelo Banco Mundial careciam de fundamentação teórica e coordenação entre si, além de não contarem com um instrumento operacional que permitisse sua replicação e avaliação de resultados.

Pereira (2010) destaca que a busca por legitimidade teórica veio com a publicação do livro “Redistribuição com crescimento”, que “academizou” o discurso de McNamara. O livro, publicado em 1974, foi coordenado por Hollis Chenery, economista chefe do Banco Mundial na ocasião. A publicação consiste num conjunto de vinte e um artigos, escritos individualmente ou em colaboração e que se apresentava como um relatório de pesquisas em andamento conduzidas por um grupo de economistas do Banco Mundial e do *Institute of Development Studies* da Universidade de Sussex, na Inglaterra. O objetivo do estudo era investigar a relação entre o crescimento e a distribuição de renda nos países subdesenvolvidos (PEREIRA, 2010, 2015; MILANI, 2014).

Nesta publicação, estabeleceu-se a distinção entre pobreza absoluta e relativa, com foco na redução da pobreza absoluta por meio do aumento da renda deixando de lado questões fundamentais como a desigualdade e a concentração de renda. E nela foram lançadas as bases da “abordagem orientada para a pobreza” que definia a pobreza rural absoluta como alvo das intervenções do Banco Mundial. A ideia do Banco era repartir um pedaço do crescimento do bolo, mas não o bolo. As quatro estratégias para aumentar a renda dos pobres passavam pelo aumento do PIB, pela reorientação do gasto público para os extremamente pobres, pela redistribuição de renda ou consumo para os extremamente pobres através do sistema fiscal ou da transferência direta de bens de consumo e pela redistribuição de ativos existentes também

para os segmentos mais pobres, por meio de políticas como a reforma agrária. Efetivamente a única estratégia implementada foi a focalização do gasto público nos extremamente pobres em projetos nas áreas de educação, acesso ao crédito, obras públicas condicionados a elevação da receita pública pelo aumento da produtividade média da economia e dos índices de crescimento (PEREIRA, 2009, 2010, 2015; MILANI, 2014).

As estratégias propostas pela publicação do Banco Mundial garantiam a manutenção da ordem liberal vigente sem oferecer qualquer constrangimento para a acumulação de capital. As críticas ao efeito derrame ao fim e ao cabo não se traduziram em ações efetivas para distribuição de renda. Mas estabeleceu a pobreza como uma unidade de análise para as iniciativas de desenvolvimento do Banco e institucionalizou a redução da pobreza como parte da agenda internacional. Nesse sentido, desenvolveu internamente a área de pesquisa, produção, compilação e disseminação de dados, além de financiar pesquisas locais e formar técnicos para esta tarefa. A partir daí forma-se não apenas uma maneira de interpretar a realidade social como também a questão social. A interpretação da pobreza defendida pelo Banco Mundial era apartada das relações sociais e econômicas próprias do modo de produção, de modo que as análises sobre a pobreza eram isoladas dos contextos que a produziam.

O Banco também voltou suas atenções para as áreas urbanas sob a alegação de que nestas áreas as situações de violência eram bem mais comuns que nas áreas rurais, uma vez que, segundo McNamara, “entre os grupos urbanos de baixa renda as frustrações se inflamam e são facilmente aproveitadas pelos extremistas políticos” (PEREIRA, 2010, p.268). Para alavancar projetos em áreas urbanas, o Banco passou a financiar projetos para a urbanização de favelas com habitações de baixo padrão, às vezes contrários às legislações urbanísticas locais. Tratava-se da ideia de minimizar o papel do Estado na atuação contra o déficit habitacional seguindo as prescrições de gastos mínimos e focalizados na pobreza absoluta e assim substituir as formas tradicionais de oferta de moradia popular, muito mais onerosas (PEREIRA, 2009, 2010; MARTINS, 2016).

Além dessas intervenções em áreas urbanas e rurais com o intuito de reduzir a pobreza absoluta, o Banco Mundial também passou a discutir a ideia de necessidades básicas. O debate em torno das necessidades básicas desejáveis ou possíveis era baseado numa relação de custo/benefício de forma que tais necessidades não afetassem o crescimento econômico. O Banco Mundial se equilibrava entre apontar as limitações da teoria do derrame e não permitir que ela fosse

afrontada. Dessa forma, diante da lentidão da distribuição por gotejamento dos frutos do crescimento, que praticamente inviabilizavam a eliminação ou simplesmente a redução da pobreza, materializada em baixas remunerações do trabalho, a estratégia foi a sua complementação por meio de ações focalizadas nos extremamente pobres.

A despeito da academização do discurso do Banco Mundial, suas teorizações seguiam sem a inclusão no debate da temática do modo de produção e da produção exponencial de pobreza no capitalismo. As relações sociais subjacentes à pobreza continuavam sendo desconsideradas. O que sugere que o enfrentamento da pobreza está situado no campo da proteção das relações de produção e não na pobreza propriamente uma vez que as ações são sempre tangenciais ao problema central. Tanto assim, que as necessidades básicas elencadas pelo Banco para atacar o problema da pobreza foram a agricultura, a saúde e a educação.

Tabela 4 - Empréstimos do Banco Mundial para países de renda média e baixa durante a gestão McNamara por setor - 1969-82(a)

Setor	1969-73	1974-82	Total
Transporte energia e telecomunicações	4.922	27.153	32.075
Agricultura e setores sociais	3.267	31.694	34.961
Agricultura	2.101	22.623	24.724
Educação	531	3.380	3.911
População, saúde e nutrição	71	489	559
Desenvolvimento urbano	25	1.374	1.399
Água e saneamento	540	3.828	4.367

Fonte: Pereira, 2010.

Nota: (a) O período McNamara inclui os compromissos de 1º de julho de 1968 a 30 de junho de 1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimo feitos refletem decisões e preparação realizadas sob McNamara.

De toda forma, a despeito dos discursos, efetivamente a luta contra a pobreza do Banco Mundial se mostrou tímida. Os discursos eram inflamados, mas os empréstimos aos países clientes voltados para o enfrentamento da extrema pobreza, embora apresentasse números crescentes, eram pouco significativos no montante de recursos, o que limitou a atuação em intervenções diretas, restando ao Banco Mundial garantir a capacidade de influenciar os estados clientes por meio de ideias, assistências técnicas que levavam à reorientação do gasto público e a reformulação de políticas (PEREIRA, 2009, 2010).

Ademais, as instabilidades políticas e econômicas do final dos anos 1970 (segundo choque do petróleo, aumento rápido e acentuado das taxas de juros pelos Estados Unidos, por exemplo) redirecionaram as atenções e o foco na pobreza foi substituído pelos ajustes estruturais reduzindo os já escassos recursos destinados ao enfrentamento a pobreza. A partir do ajuste estrutural houve uma oscilação entre uma pauta que defendia ações muito restritivas, pontuais e focalizadas nos extremamente pobres e correções de rumo com base nos custos sociais inevitáveis que previam ações menos restritas nas políticas sociais, mas sem qualquer intenção garantidora de um padrão de bem-estar aceitável.

O fracasso social do ajuste estrutural, resultante do duvidoso crescimento econômico e da regressão na distribuição de renda e riqueza, obrigou o Banco a mudar o discurso. Peixoto (2010) destaca os efeitos sociais do ajuste estrutural a partir das medidas implementadas a partir das orientações propostas. Os resultados foram desastrosos para a economia e para sociedade, sobretudo para os mais pobres.

Ferreira e Litchfield (2000), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), analisam a distribuição de renda e pobreza no Brasil entre 1981 e 1995. Eles apontam que houve queda na renda e aumento da desigualdade ao longo do período do ajuste estrutural.

Pinto e Balanco (2008) apresentam a taxa de crescimento do PIB (%), a inflação do índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) em seis Regiões Metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo) e a taxa de desemprego aberto com base em dados do IBGE e do IPEA, quando apresentam o fracasso das estratégias de estabilização dos preços e a instabilidade econômica. Esses dados e informações seguem no quadro 4 e nas tabelas 5 e 6.

Quadro 4 - Relação de Causa e Efeito: Ajuste Estrutural e Efeito Social

Tipo de Política	Ajuste Estrutural	Objetivo	Efeito Social Provocado
Política Fiscal e Tarifária (construção da disciplina fiscal e fim do déficit público)	Redução dos gastos públicos.	Conter a inflação.	Queda no crescimento econômico e desproteção social devido ao não investimento em políticas públicas
	Reforma Tributária	Crescimento da economia.	Concentração de renda e desigualdade, uma vez que os impostos são taxados sobre o consumo e não sobre o lucro.
	Iniciativa privada nas políticas sociais.	Enxugamento da máquina estatal.	Enfraquecimento dos direitos sociais, uma vez que só o Estado pode garantir direitos e ser cobrado por estes.
	Privatizações.	Modernizar e garantir maior eficiência das empresas estatais e diminuir a máquina pública.	Demissões em massa, desemprego, pressão pela desregulamentação das leis trabalhistas.
Política Cambial (para valorizar a moeda e garantir credibilidade internacional)	Política cambial flexível em relação ao dólar.	Estabilidade monetária e valorização das importações.	Prejudica a indústria e os produtores locais, pois gera facilidade para importar e dificuldade para exportar.
	Âncora Cambial	Valorizar e estabilizar a moeda local.	Política monetária dependente, que gera a necessidade de altas reservas em moeda internacional.
Política Comercial (para modernizar a economia e a indústria)	Abertura para o capital financeiro.	Promover a entrada de divisas.	Especulação financeira e dificuldade para a estabilização de contas futuras.
	Abertura comercial.	Modernizar o comércio e impulsionar a globalização econômica	Quebra da indústria local de médio e pequeno porte e desemprego, uma vez que a indústria local não consegue competir com produtos e tecnologias estrangeiras.
	Manutenção de reserva em moeda internacional.	Estabilidade monetária e crédito internacional.	Não investimento do PIB em infraestrutura e políticas sociais.
	Elevação da taxa de juros interna.	Atração de capital financeiro e contenção de demanda interna.	Especulação financeira e redução do consumo e consequentemente da venda e da produção.

Fonte: Peixoto, 2014.

Tabela 5 – Renda e desigualdade, Brasil - 1981/95

Medidas	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995
Renda média	136.2	117.3	198.4	139.8	206.7	154.1	144.1	162.6	149.8	128.2	134.2	165.9
Mediana	71.4	59.6	59.8	69.0	106.7	78.0	68.6	73.0	72.2	69.3	67.8	81.4
Gini	0.574	0.584	0.577	0.589	0.581	0.592	0.609	0.618	0.606	0.573	0.595	0.590

Fonte: Ferreira, Litchfield, 2000.

Tabela 6 - PIB, inflação e taxa de desemprego

Ano	Taxa de crescimento do PIB (%)	Inflação (IPCA) (%)	Taxa de desemprego aberto (PME)*
1981-1989	2,3	468,7	5,3
1990	-4,4	621,0	4,3
1991	1,0	472,7	4,8
1992	-0,5	1.119,1	5,7
1993	4,9	2.477,2	5,3
1990-1994	0,3	1.422,5	5,0

Fonte: Pinto; Balanco, 2008.

O ajuste não havia sido bom para os pobres e para garantir sua sustentabilidade política, o discurso dos “custos sociais inevitáveis” buscou dar credibilidade às ações recomendadas. É neste contexto de fracasso social do ajuste estrutural que são introduzidos programas de alívio paliativo da pobreza por meio de fundos multisetoriais que abrangiam a criação de empregos temporários, o fornecimento subsidiado de alimentos, a organização local de populações pauperizadas por meio do “fortalecimento de comunidades” que vieram a se tornar um modelo de política social. Esse modelo se baseava na abolição da oferta universal de bens e serviços públicos e sua substituição pela focalização em grupos pauperizados.

A consolidação desse modelo de alívio da pobreza absoluta veio com o Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990 que, baseado nas orientações do Consenso de Washington, isto é, numa perspectiva neoliberal de atuação do Estado e das políticas sociais, propunha ações sobretudo na atenção primária à saúde e à educação básica e no planejamento familiar (PEREIRA, 2009, 2010).

As propostas do Banco Mundial a esta altura eram basicamente as mesmas daquelas apresentadas nos anos 1970: gotejamento por efeito derrame a partir do crescimento econômico, ações focalizadas nos grupos mais pauperizados, nenhuma menção à distribuição de renda e riqueza, melhoria dos salários ou das relações econômicas e sociais que produzem pobreza. As inovações estavam no campo da liberalização rápida e radical da economia e nas privatizações de empresas públicas. Ademais, essas premissas vinham acompanhadas da ideia de que em razão da ineficiência da atuação pública estatal, as políticas sociais deveriam ser elaboradas, implementadas e geridas por meio de parcerias com instituições privadas, mais eficazes, rápidas e eficientes, as chamadas organizações sociais que passaram a ser tratadas como sinônimo de sociedade civil (PEREIRA, 2009, 2010).

Entretanto, o ajuste estrutural e a implementação de políticas neoliberais não conduziram ao crescimento econômico e, conseqüentemente, à redução da pobreza. Pelo contrário, o fracasso das medidas orientadas pelo Banco Mundial e adotadas pelos países membros, especialmente os de renda média e baixa, resultou no questionamento de sua validade, tanto por parte de movimentos sociais quanto por parte de organismos oficiais ligados às Nações Unidas. A introdução de uma nova geração de reformas mais focadas nas questões sociais foi implementada em um contexto de um certo reconhecimento de que as conseqüências do ajuste estrutural foi a persistência e o aumento da pobreza e da desigualdade. Mas este cenário era considerado como um efeito colateral possível e que deveria ser compensado seletivamente (RACHED, 2010, TEIXEIRA, 2010).

(...) constatação dos altos custos sociais do ajuste é divulgada, no mundo dos organismos internacionais, com a publicação, em 1987, de *Adjustment with a Human Face*, organizado por membros da UNICEF. Esta obra surge como alerta sobre as conseqüências nefastas dos programas de ajuste estrutural. Embora tenha colocado seus impactos negativos em evidência, não foi proposto um abandono do ajuste. Apenas se considerou necessário dar-lhe uma “face humana”, ou seja, incluir em seu receituário as políticas de alívio (CORNIA et alli, 1987, p. 2). Mas, de qualquer modo, esse alerta da publicação chamou a atenção para a questão e, ainda, funcionou como um reconhecimento, no mundo dos organismos internacionais, de que as políticas de ajuste tinham um “custo” social (UGÁ, 2008, p. 123).

Além de ter sido questionado desde o interior do establishment multilateral, o Consenso de Washington, os fundamentos das ações dos organismos internacionais e a globalização neoliberal também sofreram fortes críticas por parte das resistências políticas organizadas, sobretudo a partir dos movimentos contra-hegemônicos e antiglobalização (ou “antimundialização”) que tiveram suas primeiras manifestações em Chiapas (em 1996, no “Primeiro Encontro Intercontinental pela Humanidade e contra o Neoliberalismo”) – o “primeiro elo do movimento internacional contra a mundialização liberal” (SEOANE e TADDEI, 2001) –, passando, por exemplo, por Seattle, em 1999 – “momento de consolidação de vasto, diverso e novo movimento

planetário contra a injustiça” (ibidem, p. 163) -, Praga, Genova e Porto Alegre - onde, em 2000, nasceu o Fórum Social Mundial (UGÁ, 2008, p. 125).

As críticas ao ajuste estrutural sejam do *establishment*, sejam dos movimentos sociais, abalaram a legitimidade das reformas neoliberais propagadas pelos organismos multilaterais, dentre eles o Banco Mundial. Este cenário torna necessária uma mudança de discurso que justificasse a continuidade do projeto. A estratégia de implementação de reformas mais focadas nas questões sociais não visava reverter as medidas adotadas no ajuste estrutural, mas promover a adequação necessária para a manutenção da credibilidade da instituição, em face das críticas ao ajuste estrutural e ao Consenso de Washington, e que permitisse a sua continuidade e aprofundamento. O que houve de fato foi a introdução de uma preocupação formal no âmbito do discurso, dados os efeitos negativos da constatação da piora do padrão de bem-estar prévio ao ajuste estrutural, acrescida da estranha estratégia de tornar o ajuste ainda mais intenso e agressivo que o anterior (UGÁ, 2008; RACHED, 2010).

Esse contexto demonstra que não há de fato, por parte dos teóricos do neoliberalismo uma compreensão de equívoco das políticas adotadas, mas que, pelo contrário, elas devem ser aprofundadas. Isso ocorre ainda que haja um reconhecimento pela instituição em seus relatórios da existência de altos índices de pobreza e desigualdade. Vale ressaltar que por parte das classes dominantes, igualmente, não houve reconhecimento de que os impactos negativos do ajuste tenham causado o cenário em tela. É nesse contexto de agravamento da questão social que a temática da pobreza ganha centralidade no discurso do Banco Mundial (TEIXEIRA, 2010; RACHED, 2010; UGÁ, 2008).

Stiglitz (1998), por exemplo, critica o Consenso de Washington afirmando que se deve ir além dele – o que ele chama de “pós-Consenso de Washington”. Para ele, o consenso confundia meios com fins: ele considerava a privatização e a liberalização do comércio como fins em si mesmos, em vez de considerá-los como meios para se alcançar um crescimento mais sustentável, equitativo e democrático. Além disso, o consenso de Washington estava muito focado na estabilização dos preços, em lugar do crescimento e da estabilidade da produção (UGÁ, 2008, p. 124).

Ugá (2008) destaca que ao longo do tempo e com a ampliação das suas funções, o Banco Mundial passou a atuar como um norteador do processo global de desenvolvimento a partir da produção de documentos e de um arcabouço teórico-conceitual tanto na área econômica quanto social, o que pode ser observado na ampliação não apenas de suas funções técnicas e financeiras, mas sobretudo na sua atuação política por meio da formulação de políticas públicas.

Trata-se da disseminação de uma influência ideológica de cunho neoliberal capaz de orientar as agendas domésticas dos países membros.

Esse momento retrata a mudança de ênfase dos organismos multilaterais, bem como o Banco Mundial, passando do ajuste estrutural para o “combate à pobreza”. Mas a mudança de ênfase no discurso não mudou a prioridade dessas instituições, que era prosseguir com o avanço do neoliberalismo. O que provoca o questionamento do que se trata o combate à pobreza, o que vem a ser considerado pobreza, qual o tratamento conceitual é dado a pobreza de forma que se possa compreender qual a compreensão de questão social para essas instituições (UGÁ, 2008).

Se no momento anterior eles eram os propagadores da “modernidade”, do ajuste estrutural e da globalização neoliberal, num momento seguinte eles passam, sobretudo o PNUD e o Banco Mundial, a ser os defensores da eliminação da pobreza - “o nosso sonho é um mundo sem pobreza”: “O Banco Mundial assumiu a missão de combater a pobreza com paixão e profissionalismo, colocando essa luta no centro de todas as suas atividades.” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. v) (UGÁ, 2008, p. 127).

Ugá (2008) trata a conceituação de pobreza do Banco Mundial a partir de dois relatórios do desenvolvimento mundial que tratam especificamente sobre a pobreza: o relatório de 1990 – “A Pobreza” e o relatório de 2000-2001 – “A Luta contra a Pobreza”. Os “Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial” do Banco Mundial são publicações que tratam de questões econômicas, sociais, políticas e ambientais da atualidade e buscam fazer análises aprofundadas sobre temas conexos ao desenvolvimento, sendo que cada relatório trata de um tema específico. Tais relatórios dialogam entre si e buscam estabelecer um grande modelo teórico capaz de influenciar a tomada de decisão nas mais diversas áreas de interesse do Banco. Dessa forma, “Cada relatório novo faz referências às questões discutidas nos anteriores imediatos ou aos relatórios mais antigos que discutiram o mesmo tema, ressaltando os avanços, as limitações anteriores, etc.” (UGÁ, 2008, p. 130)

Ugá (2008) destaca que o relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990 buscou tratar sobre o que era a pobreza e partir da constatação que naquela ocasião havia mais de um bilhão de pessoas no mundo que viviam na pobreza. A definição apresentada era de que a pobreza se caracterizava pela incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo. O que leva a autora a questionar como é definida a ideia de capacidade e o que seria um padrão de vida mínimo. A noção de capacidades e incapacidades é baseada na obra de Amartya Sen, embora de maneira pouco explícita. Já a noção de padrão de vida mínimo é desenvolvida com base no consumo e por meio de critérios monetários. Dessa forma, o padrão mínimo é definido a partir de um

padrão mínimo de nutrição, algumas necessidades básicas e uma quantia que garanta a participação das pessoas do cotidiano em sociedade.

Esses valores são definidos para cada país ou região, a partir desses valores são identificados os padrões de renda do conjunto da sociedade, bem como aqueles que se encontram abaixo desse patamar de renda mínimo. Quem se localiza abaixo desse patamar é considerado pobre e, portanto, abaixo do padrão de vida mínimo. A mensuração desse padrão de vida mínimo é definido a partir de padrões monetários, como mencionado, dessa forma, estabeleceu-se a definição de uma linha de pobreza na qual é considerado pobre quem vive com menos de um dólar por dia.

A linha da pobreza teve o papel de determinar de forma mais objetiva quem são os pobres e os não pobres além de criar mecanismos de mensuração da pobreza em proporção da população. Posteriormente outro índice foi criado, o “hiato de pobreza”, que mede a quantia necessária em valores monetários para que cada pobre alcance a linha de pobreza ou, em outras palavras, a quantia necessária para eliminar a pobreza de forma que cada pessoa em situação de pobreza alcance a linha que separa os pobres dos não-pobres.

A incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo é traduzida pelo Banco Mundial por meio das causas da pobreza, de forma que a insuficiência de renda dos pobres é ocasionada pela “falta de ativos” e “falta de oportunidades”. Ugá (2008) destaca que a noção de “oportunidade” é a chave para o entendimento da pobreza, uma vez que, embora não seja explicitado pelo Banco Mundial, a falta de oportunidades se refere a falta de oportunidade de obter renda. A falta de “ativos”, desta forma, afeta as oportunidades dos indivíduos. De toda forma, como possuir ou não possuir ativos não é enfatizado no relatório, de modo que não fica claro as razões da falta de ativos que leva a pobreza, permanecendo subentendido que o problema da falta de ativos é em razão da incapacidade dos pobres de obtê-los, logo, um problema do próprio pobre.

Ugá (2008) destaca que entre os ativos mais importantes para criação de oportunidades, de acordo com o Banco Mundial, estão o capital humano, para o pobre urbano, e o acesso à terra, para o pobre rural. O acesso à terra permitiria a ampliação da renda não apenas por meio da produção para consumo próprio, garantindo assim o atendimento das necessidades nutricionais mínimas, como também a venda do excedente produzido. Esse acesso permitiria a superação da linha de pobreza afastando os indivíduos da condição de pobreza.

No que se refere ao capital humano, a premissa é a do pensamento de Theodore Schultz para quem a diferença de renda entre as pessoas é definida pelos investimentos que cada um faz, sobretudo em educação. O investimento em educação leva não só ao aumento da renda, como garante a melhoria das habilidades e conhecimentos que resulta em maior produtividade do trabalho, e por conseguinte, maior competitividade e maior renda (UGÁ, 2008).

Nesse sentido, embora não seja explícito, compreende-se que as oportunidades mencionadas no relatório do Banco se referem a oportunidades no mercado de trabalho. Em suma, uma das razões da pobreza é o fato dos pobres não conseguirem competir no mercado de trabalho. Dessa forma, as oportunidades podem ser geradas tanto pelo crescimento econômico quanto pelos indivíduos por meio do capital humano.

Em síntese, o Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 1990 define o que é a pobreza e a sua forma de mensuração a partir do estabelecimento da linha de pobreza, que identifica os pobres e os não pobres e identifica as razões para a pobreza a partir da falta de oportunidades para obtenção de renda suficiente para desfrutar de um padrão de vida mínimo. Essa falta de oportunidades é caracterizada pela ausência ou insuficiência de capital humano capaz de tornar o indivíduo competitivo no mercado de trabalho.

Ugá (2008, p.135) aponta que o Relatório do Desenvolvimento Mundial 2000/2001 intitulado “A Luta contra a Pobreza”, em complementação ao relatório de 1990, avança na conceituação de pobreza. Até então a pobreza era definida a partir de critérios monetários, na qual a insuficiência de renda era estabelecida a partir de uma linha de pobreza que definia quem era considerado pobre e não-pobre, sendo a condição de pobreza definida em razão da insuficiência de capital humano. Nesta publicação, a pobreza passa a ser considerada para além de critérios monetários e passa a ser compreendida por uma perspectiva multidimensional. Além da insuficiência de renda para suprir as necessidades básicas dos indivíduos, incluindo níveis aceitáveis de saúde e educação, a pobreza passa a ser entendida a partir de mais dois eixos: “falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade” e “vulnerabilidade a choques adversos e exposição a riscos, combinados com uma incapacidade de enfrentá-los”.

Entretanto, apesar do relatório 2000/2001 trazer a inovação de uma concepção de pobreza a partir de três eixos (falta de renda, falta de voz e poder e vulnerabilidade), o eixo de privação monetária em razão da insuficiência de renda, continua sendo o eixo central do conceito. Isso

ocorre porque a linha de pobreza, definida a partir de um determinado padrão de renda, continuou a ser a forma de mensuração da pobreza.

Neste relatório, foram considerados os mesmos indicadores monetários do relatório de 1990, a medida de um dólar por dia para definição da pobreza e o hiato de pobreza para definir o quanto falta para sua superação. Ao reconhecer as dificuldades em medir os dois novos eixos, a vulnerabilidade e a falta de voz e de poder dos pobres, buscou-se avaliar os níveis de saúde e educação, deixando para um momento posterior as múltiplas dimensões quando o Banco busca apontar as causas da pobreza e como se deve intervir por meio de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza.

Este relatório baseia-se numa definição ampla do que seja pobreza, identificada como uma privação de bem-estar inaceitável para um ser humano. Essa definição de pobreza abrange renda e consumo insuficientes, o não atendimento de necessidades básicas como educação, saúde, nutrição e moradia, insegurança e risco, bem como falta de voz e de poder. Para fins de análises quantitativas, contudo, este relatório adotou uma definição bem mais restrita de pobreza, como sendo apenas insuficiência de renda ou consumo. [...] Este relatório também não tratou de questões ligadas de forma mais ampla às desigualdades de renda, patrimônio e oportunidades [...] (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1 apud TEIXEIRA, 2009, p.120)

Por vulnerabilidade, o Banco Mundial estabeleceu que se trata da taxa de entrada e saída da pobreza diante da exposição a riscos para os quais os pobres não possuem capacidade de enfrentamento, sem propostas de mensuração deste eixo, como vimos. O eixo da falta de voz e poder dos pobres teve como proposta a realização de pesquisas qualitativas por meio de métodos participativos cujo objetivo era o de ouvir os pobres. Nesse sentido, o relatório de 2000/2001 aponta como exemplo o estudo *The Voices of the Poor*, realizado em 2000, que ouviu pobres de 50 países do mundo “em desenvolvimento” a respeito do que eles tinham a dizer sobre a pobreza (UGÁ, 2008).

O estudo identifica que a “pobreza dói” e manifesta incompreensão sobre a continuidade na condição de pobreza pelos pobres e porque eles não buscam meios para a saída da pobreza. O relatório mantém uma compreensão de responsabilização individual da pobreza e não discute, assim como em todas as discussões sobre pobreza do Banco Mundial até então, as relações econômicas e sociais subjacentes à pobreza. A concentração de renda e riqueza é admitida, mas ações efetivas para a sua diminuição ou o questionamento sobre o porquê dessa concentração não estão em discussão. Nesse sentido, busca identificar, a partir da compreensão dos pobres,

como a pobreza se manifesta e, a partir dos relatos obtidos no estudo, são identificadas seis dimensões de pobreza (UGÁ, 2008).

A pobreza dói. As pessoas pobres sofrem dor física como consequência de comer pouco e trabalhar muitas horas; dor emocional em função das humilhações diárias que gera a dependência e a falta de poder e dor moral por se verem forçadas a fazer escolhas.

Primeiro, (...) o essencial é sempre a fome e a falta de alimentos. Segundo, a pobreza tem dimensões psicológicas importantes como a impotência, a falta de voz, a dependência, a vergonha e a humilhação. (...) Terceiro, as pessoas pobres carecem de acesso à infra-estrutura básica (...). Quarto, (...) as pessoas pobres se dão conta de que a educação brinda uma saída da pobreza (...). Quinto, (...) mau estado de saúde e doença como fontes de miséria. (...) Finalmente, os pobres falam poucas vezes de renda, mas se centram (...) na administração dos ativos — físicos, humanos, sociais e ambientais — como maneira de fazer frente a sua vulnerabilidade (NARAYAN, 2000, p. 3-5 apud UGÁ, 2008, p.137).

Ugá (2008, p.139) destaca que além das dimensões da pobreza, o estudo também aponta que a carência de recursos ou ativos pelos pobres comprometem a sua produtividade e sua capacidade de protagonismo na vida social. Mas as razões para o acesso limitado ou a falta de acesso a tais recursos não são debatidas. Aponta-se tão somente o desempenho do mercado na criação de oportunidades (de trabalho) e o papel do Estado cujas instituições falhas reforçariam a condição de pobreza. Dessa forma, entende-se que “as pessoas pobres percebem que suas interações com os representantes do Estado são marcadas por rudeza, humilhação, abuso e indiferença” (UGÁ, 2008, p.139). Situação que não só constrange a sua possibilidade de superação da pobreza como atribui às instituições estatais, consideradas fracassadas (ineficientes, ineficazes, insensíveis e irresponsáveis), a responsabilidade pela perpetuação da pobreza.

O Estado se traduz no limitador das capacidades dos pobres para o acesso aos recursos, às oportunidades e o empoderamento; cujos pontos chaves, para o Banco Mundial, são o acesso à informação, inclusão e participação, *accountability* e capacidade de organização local. A abordagem do empoderamento é centrada no indivíduo, desvinculado da existência de relações históricas, culturais e sociais, o que caracteriza o empoderamento dos pobres como algo instrumental com a finalidade de criar eficiência econômica e consequentemente gerando viabilidade política para reformas (UGÁ, 2008; MOUNTIAN, 2008).

Quadro 5 – Compreensão de empoderamento para o Banco Mundial

Pontos chave	Áreas de aplicação
Acesso à informação	Provisão de serviços públicos
Inclusão e participação	Melhoria da governança local
<i>Accountability</i>	Melhoria da governança nacional
Capacidade de organização local	Desenvolvimento de mercados para os pobres
	Acesso à justiça e aos sistemas legais

Fonte: Mountian, 2008.

Assim, a partir da compreensão de pobreza do Banco Mundial e das formulações teóricas que fundamentaram essa compreensão, passamos a noção de política social da instituição. É importante ressaltar que a compreensão de política social denota uma visão de mundo e um projeto de sociedade que é, como já destacamos ao longo desta tese, também carregada de concepções ideológicas independentes da orientação teórica vinculada.

A trajetória da compreensão de pobreza por parte do Banco passa, como vimos, do reconhecimento da existência e da persistência da condição de pobreza mesmo em períodos de crescimento econômico, bem como do próprio crescimento da pobreza, principalmente após o ajuste estrutural dos anos 1980, até a busca pelo conhecimento da pobreza, dos pobres e das causas da sua existência.

Nesse sentido, a fim de apresentarmos uma análise da concepção de política social do Banco Mundial, utilizaremos a compreensão de Teixeira (2009) que aponta que essa visão é obtida a partir de seus principais aspectos e proposições. Assim, para efeitos didáticos esses aspectos e proposições são elencados em 5 pontos: 1) a priorização do econômico sobre o social; 2) a focalização das intervenções estatais nos extremamente pobres como forma de mitigar a pobreza; 3) as transferências mínimas de renda; 4) a participação e responsabilização dos pobres sobre sua condição de pobreza; e 5) a remercantilização dos direitos e das políticas sociais.

No caso do Banco Mundial, a matriz teórica que organiza e orienta a concepção de política social da instituição é a teoria neoliberal. Essa perspectiva teórica, ao reconhecer a existência da pobreza e da desigualdade em escala ampliada, parte da crítica severa a concepção de política social desenvolvida no pós Segunda Guerra, de perspectiva keynesiana e baseada no alcance de altos padrões de bem-estar, para países localizados no centro do capitalismo mundial. Tal crítica, como já tratamos nesta tese, parte da perspectiva de que os gastos excessivos em políticas sociais foram os responsáveis pela crise capitalista dos anos 1970. Dessa forma, os

gastos públicos em políticas sociais, para a visão neoliberal, só se justificam se forem focalizados nos extremamente pobres (TEIXEIRA, 2009).

O fim do pacto keynesiano representa também o fim do papel de “mediador civilizador” do capitalismo pelo Estado pra voltar sua atuação e seus esforços para a reestruturação do capital. Essa visão é seguida e difundida pelo Banco Mundial junto aos países membros, de forma a se constituir como um intelectual orgânico do grande capital. Dessa forma, conforme destaca Teixeira (2009), o eixo central da concepção de política social do Banco Mundial está na separação do econômico e do social mantendo a primazia do primeiro sobre o segundo.

Para o Banco Mundial, a redução da pobreza é uma consequência da estabilidade macroeconômica e da promoção de baixos custos para o capital, ou seja, o crescimento sustentado da economia via mercado tem como consequência o desenvolvimento social. Nesse sentido, a política social é posicionada como complemento dos “desvios” causados pelo mercado; em outras palavras, a política social tem o papel de atenuar as contradições do capitalismo. Teixeira (2009) destaca ainda que o papel da política social está centrado na diminuição da pobreza e não na sua extinção, uma vez que esta tarefa é considerada excessivamente dispendiosa para o capital e por conseguinte não está de acordo com os interesses dos segmentos de classe aos quais o Banco está vinculado.

O governo deveria continuar promovendo o ajuste fiscal sustentável e de alta qualidade, pois esta é uma forma de assegurar a estabilidade macroeconômica e um custo decrescente para o capital. A estabilidade macroeconômica e o capital mais barato estimularão o investimento e o crescimento sustentado que, por sua vez, levarão a uma redução da pobreza. Dada a estreita relação entre ajuste fiscal, crescimento e redução da pobreza, é importante enfatizar que o empenho contínuo do governo no sentido do ajuste fiscal constitui um pré-requisito essencial para uma redução mais efetiva da pobreza. Especificamente, na medida em que as despesas sociais de alta qualidade permanecem protegidas dos cortes fiscais, os possíveis impactos negativos da política de ajuste a curto prazo poderão ser mais do que compensados pelos benefícios a longo prazo da estabilidade, do crescimento e da redução de pobreza produzidos por essa mesma política de ajuste (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 14 e 15 apud TEIXEIRA, 2009, p.125-126)

[...] o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para por fim à pobreza. Entretanto, o custo de se eliminar a pobreza através de transferências ficará muito mais alto do que nos levariam a crer os cálculos [...] Por outro lado, há dúvidas quanto à viabilidade política de se fazer uma redistribuição de renda em larga escala. [...] Diferentemente do que acontece com as transferências, o crescimento torna o alívio da pobreza algo muito mais palatável politicamente. (2001b, p. 13 apud TEIXEIRA, 2009, p. 127).

No que se refere à focalização da atuação estatal no combate à extrema pobreza, o argumento central baseia-se na necessidade da eficiência e da responsabilidade com o gasto público. Teixeira (2009) dialogando com Paiva (2000) pontua que os argumentos apresentados pelo Banco Mundial admitem a existência de recursos para uma atuação para além daqueles que se situam na condição de extrema pobreza, mas que a má alocação dos recursos torna esta iniciativa não recomendável. Dessa forma, toda e qualquer necessidade social de outros segmentos de classe situados fora da extrema pobreza devem ser buscadas no mercado, criando assim não apenas um mercado lucrativo para os serviços sociais, mas evitando o desestímulo do mercado frente a uma postura comodista dos usuários dos serviços públicos.

Assim, a fim de evitar tal comodismo, a focalização é acompanhada de alto grau de seletividade complementada pelo pagamento de benefícios extremamente baixos e acompanhada de contrapartidas por parte dos usuários. Essa perspectiva expressa uma concepção de política social residual, que não estabelece condições de vida dignas como norte e sem qualquer vinculação com a noção de direito social e humano.

Desse modo, observa-se que a concepção de política social do Banco Mundial, no que tange a focalização, expressa claramente seus objetivos de fortalecer prioritariamente o funcionamento do mercado, ainda que isso passe pela aceitação da existência de pessoas vivendo na condição de pobreza absoluta. A resposta a ser dada a pessoas nessas condições não poderão, em hipótese alguma, passar pelo enfraquecimento da concorrência entre os indivíduos sob a ameaça de ser desestimulante ao trabalho e fomentador da ociosidade. Nesse sentido, as políticas sociais de caráter público além de voltarem-se somente aos extremamente pobres, não lhes pode oferecer uma condição digna de vida, pois isso somente pode ser alcançado via mercado. Com isso nega-se o acesso a qualquer que seja a política social dentro de uma perspectiva de direito social e humano no atendimento das necessidades. A retórica da eficiência e da eficácia acompanha a concepção com o intuito de dissimular a existência de uma clara negação da dignidade humana em favor dos interesses do capital. Em todas as afirmativas citadas, e em outras tantas que surgem nos textos dos documentos não se trata da focalização em uma perspectiva reparadora de violações históricas aos direitos humanos. Aqui a focalização traz apenas a necessidade de não ultrapassar aqueles (as) que vivem na condição de miseráveis que não são capazes de tirar proveito dos benefícios do mercado (TEIXEIRA, 2009, p.132-133).

Teixeira (2009) destaca que as transferências de renda rigorosamente baixas destinadas aos comprovadamente pobres é o componente principal da concepção de política social neoliberal defendida e disseminada pelo Banco Mundial. Essa perspectiva teórica e ideológica objetiva garantir repasses de renda capazes de reduzir o contingente de extremamente pobres, de forma que os indicadores de pobreza reflitam um quantitativo mais palatável de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza.

Sob o argumento de que as transferências de renda nos moldes defendidos pelo Banco constituem a única maneira de reduzir rapidamente a pobreza num contexto de crescimento econômico moderado ao mesmo tempo em que protege as pessoas das “armadilhas” da pobreza, busca resgatar a legitimidade do processo de acumulação dados os impactos sociais negativos resultantes dos ajustes neoliberais. Argumenta-se ainda que as transferências de renda são estratégias transitórias e pontuais utilizadas como respostas aos ajustes (TEIXEIRA, 2009).

Entretanto, Teixeira (2009) dialogando com Raichelis (2007) pontua que a argumentação das transferências de renda como medidas transitórias e pontuais oculta o caráter estrutural e potencialmente permanente da pobreza, uma vez que ao adotar uma concepção reducionista da pobreza desconsidera os impactos do modelo de desenvolvimento na criação de pobreza e desigualdade. Consequentemente, as transferências de renda nestes moldes são incapazes de promover transformação social e reduzir as desigualdades. Assim, efetivamente as transferências de renda mínimas se apresentam na realidade concreta como estratégias permanentes de complementação de renda que integram em alguma medida os sujeitos ao mercado na medida que também o expande, não garante transformação nas condições de vida dos pobres e protegem o sistema ao garantirem o controle das classes populares. Dessa forma, as orientações do Banco Mundial sedimentam a ideologia neoliberal na medida em que deslegitimam os direitos sociais e legitimam a desresponsabilização do Estado na oferta de serviços sociais.

Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização [...]. Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 29 apud TEIXEIRA, 2009, p.133)

As transferências de renda para indivíduos ou famílias representam um componente essencial da política social e tem um papel importante e cada vez mais expressivo no processo de modernização. As transferências consistem (sic) na parte mais expressiva da política social em todos os países industrializados [...] transferências são de crescente importância em um mundo globalizado, em vista da maior preocupação com o risco e com os prejudicados pelas mudanças provocadas pela crescente integração dos mercados e pelos avanços tecnológicos. Uma política coerente de transferência de renda é complementar a uma estratégia orientada para o mercado. As transferências de renda são utilizadas por duas razões: para proteger as pessoas dos choques adversos e para determinados grupos em tempos normais (Banco Mundial, 2003, p.52 apud TEIXEIRA, 2009, p.135).

A desresponsabilização do Estado vem acompanhada da transferência dessa responsabilidade para a sociedade civil e para os sujeitos, além de fomentar uma crescente mercantilização dos

serviços sociais e das necessidades sociais universais passando-as da esfera pública para a privada. Assim, legitima o esvaziamento dos direitos sociais confirmando que a prioridade para o desenvolvimento social é o crescimento econômico (TEIXEIRA, 2009).

As reformas na estrutura do Estado proposta pelo Banco Mundial são sugeridas desde os primeiros ajustes de cunho neoliberal apresentados pelo Banco. Um ponto fundamental da reforma do Estado é a desregulamentação da economia e das proteções sociais a partir da ideia de liberdade de ação das forças do mercado. Tais iniciativas embora propaguem a ideia de redução do Estado às suas funções clássicas ou a ideia de um Estado mínimo, representam um redirecionamento da atuação estatal abandonando a maior parte das provisões sociais públicas em prol de uma atuação pró mercado tanto no sentido de derrubar os obstáculos à acumulação de capital quanto no sentido de mercantilizar os serviços públicos (TEIXEIRA, 2009).

Mas o discurso das reformas neoliberais é baseado na ideia de que em razão da ineficiência estatal e da corrupção, própria de uma cultura política do mundo subdesenvolvido ou em desenvolvimento, faz-se necessário buscar no mercado alternativas mais eficientes e eficazes e que resultarão em economia de recursos públicos que poderão ser melhor utilizados para o enfrentamento à extrema pobreza, isto é, para aqueles que “realmente” precisam do Estado. Os demais, podem acessar os serviços sociais privados, “de melhor qualidade”, no mercado, a partir de seus próprios esforços (TEIXEIRA, 2009).

É nessa perspectiva que há um ataque à legislação trabalhista e tributária, a fim de reduzir direitos e a redirecionar o custo da manutenção do Estado à sociedade e não ao capital. Assim, o ataque às políticas de previdência pública, saúde e educação vem sendo reiteradamente implementados. E as privatizações de empresas públicas complementam o rol de reformas institucionais que compõem, assim como as medidas de mitigação da pobreza, o conteúdo teórico-ideológico da proteção social neoliberal do Banco Mundial (TEIXEIRA, 2009).

A concepção de política social do Banco Mundial segue, portanto, uma dimensão profundamente ideológica e política, relegando a um plano bastante inferior o papel que este tipo de política deve ter na concepção que subsidia a presente análise. Sendo expressão da contradição de interesses de antagônicas classes, a política social assume, no capitalismo, o caráter de espaço de disputa que não pode ter, em absoluto, o caráter de harmonizadora das tensões geradas pelos embates inerentes ao sistema, senão a incumbência de evidenciar mais e mais tais contradições e antagonismos, ainda que atenda a necessidades dos segmentos que a reivindicam (TEIXEIRA, 2009, p.156).

A concepção de pobreza e por conseguinte a concepção de política social do Banco Mundial tem importante relação com a avaliação de políticas sociais. Nesse sentido, buscaremos apresentar na próxima seção de que maneira ocorre essa relação, quais são os pontos que a fundamentam e como este processo aponta para mecanismos de confirmação e difusão de determinados padrões políticos, teóricos e ideológicos. E, para tanto, iniciaremos pela introdução da cultura da avaliação no âmbito da administração brasileira.

4.2 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

A introdução sistemática de processos avaliativos na administração pública brasileira está associada a introdução dos preceitos da administração gerencial do Estado num contexto de reforma do Estado, cujas funções deveriam ser reduzidas em razão da sua ineficiência, e associados a perspectiva de restrição orçamentária na qual os recursos para as políticas sociais são constantemente contingenciados (FARIA, 2003, 2005; MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004; GUSSI, OLIVEIRA, 2015; SILVA, 2023).

Esse processo se insere no âmbito da reforma do Estado e busca a modernização da administração pública, como destacado na introdução desta tese. O discurso ideológico de que a ênfase no mercado promove melhoria nas condições de vida do cidadão/consumidor está no centro dos argumentos em favor do Estado mínimo. O Estado foi identificado pelos ideólogos do neoliberalismo como o responsável “por todo o mal” presente na economia e na sociedade, sobretudo na periferia do capitalismo. Dessa forma, seria necessário frear o mal causado pelo Estado, reduzindo sua atuação nas políticas sociais e atuando em prol do mercado que proveria riqueza e prosperidade (FARIA, 2003, 2005; MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004; GUSSI, OLIVEIRA, 2015; SILVA, 2023).

O Sindicato dos Servidores Públicos e a burocracia estatal são geralmente apresentados como os grandes vilões na efetivação das reformas estruturais, pois, segundo o Banco, eles se beneficiam de supostas rendas monopólicas garantidas pelo Estado. O que está em jogo, portanto, é minar os grupos que supostamente tomaram conta do Estado para atingir objetivos particulares e promover, em contrapartida, uma Sociedade Civil mais adequada aos cânones do liberalismo de mercado.” (BORGES, 2003, p. 129 apud MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004, p.52-53).

A despeito da centralidade do interesse do mercado no acesso ao orçamento público, o argumento da otimização de recursos escassos estimulou o investimento em avaliação, na

produção de indicadores capazes de medir os objetivos e metas das políticas, identificar os problemas na sua execução, promover correção de rotas a fim de que pudessem ser replicadas com reduzidos riscos de insucesso, além de possibilitar maior transparência do gasto público e calcular o custo benefício das políticas implementadas. Trata-se da busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na gestão pública (MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004; SAMPAIO; OLIVEIRA, 2019).

Ao congregar estas características, a avaliação passa a ser identificada como produtiva ferramenta de governança e accountability, capaz de conferir maior eficácia, eficiência e efetividade à gestão, permitindo-lhe, ao interferir tecnicamente no fluxo dos recursos públicos, a escolha racional dos cidadãos que serão atendidos pelas políticas sociais. Justamente por isto, contribui, em dimensão macro, para a modelagem das salvaguardas demandadas pelo mercado/investidores externos, e, em esfera micro, influencia as relações de prestígio e ascensão no aparelho de Estado (MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004, p.47).

E esse processo se deu em grande medida sob as orientações e a condução teórica e ideológica do Banco Mundial. Como destaca Pereira (2010), o Banco Mundial é um ator político intelectual e financeiro que exerce importante influência sobre os países membros, uma vez que se constitui num dos principais financiadores de políticas para países da periferia do mundo. Desde a administração McNamara o Banco ampliou significativamente sua influência no mundo, quando consolidou sua posição de referência na oferta de assistência técnica internacional para o desenvolvimento, chegando ao século XXI como referência para assuntos sobre o desenvolvimento e sobre o enfrentamento a pobreza (PEREIRA, 2010; SAMPAIO; OLIVEIRA, 2019).

Os preceitos nos quais boa parte das avaliações no âmbito da administração pública vem sendo orientadas e conduzidas é baseado nas proposições do Banco Mundial inspiradas no modelo neoliberal e disseminadas na América Latina a partir dos anos 1980 e no Brasil nos anos 1990. Nesse contexto, as agências multilaterais de fomento têm papel relevante na mudança de rota das políticas sociais, especialmente o Banco Mundial, que teve papel fundamental na disseminação da avaliação no Brasil, uma vez que consta de suas exigências para a concessão de empréstimos a realização de avaliações que garantam a reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização. Além disso, são orientadas pela assistência técnica do Banco que passa a estar inserida na própria organização interna da máquina pública (FERNANDES; ESMERALDO, 2012; SAMPAIO; OLIVEIRA, 2019).

Despolitizadas e limitadas ao planejamento concernente ao orçamento público, as políticas sociais são relegadas a ações episódicas e compensatórias, baseadas, principalmente, na capacitação dos indivíduos para a sua inserção nas atividades competitivas do mercado, em detrimento da superação dos problemas estruturais da sociedade (MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004, p.55).

Pereira (2022) pontua que diferente do FMI, que atua em momentos de crises econômicas e concede volumosos empréstimos condicionados à adoção de medidas macroeconômicas restritivas, o Banco Mundial atua de maneira “contínua e discreta” em expressivas áreas da vida político-administrativa, econômica e social dos países em desenvolvimento, de forma que quase todas as atividades ligadas ao desenvolvimento fazem parte das áreas de interesse da instituição. Isso leva a compreensão de que o Banco ao longo do tempo passou a atuar de maneira cada vez mais abrangente, politizada e intrusiva, restando pouco ou quase nada no que se refere a políticas públicas que não esteja sob sua influência.

Esse processo se consolida uma vez que, como agente da neoliberalização no mundo, o Banco Mundial dissemina a ideologia neoliberal, por meio de sua assessoria, aconselhamento e assistência técnica em todas as áreas de sua atuação relacionadas ao desenvolvimento. Um exemplo dessa atuação expressiva e abrangente pode ser observada nos diversos relatórios publicados pela instituição que influenciam o desenho das políticas nas mais diversas áreas com o objetivo de mitigar a pobreza no mundo em desenvolvimento (PEREIRA, 2022).

Quadro 6 – Relatórios do Banco Mundial por tema – 1990 a 2023

Ano	Tema
1990	A pobreza
1991	O desafio do desenvolvimento
1994	Infraestrutura do desenvolvimento
1995	na América Latina e Caribe
1996	Do plano ao Mercado
1997	O Estado num mundo em transformação
1998-1999	Conhecimento para o desenvolvimento
2000-2001	Luta contra a pobreza
2005	Um melhor clima de investimento para todos
2006	Equidade e desenvolvimento
2007	O Desenvolvimento e a Próxima Geração
2008	Agricultura para o desenvolvimento
2010	Desenvolvimento e mudança climática
2012	Igualdade de gênero e desenvolvimento
2013	Pobreza e prosperidade
2015	Mente, sociedade e comportamento
2016	Dividendos digitais
2017	Erradicar a Pobreza Extrema - Promover a Prosperidade Compartilhada
2018	Aprendizagem para realizar a promessa da educação

2019	Erradicar a pobreza, investir em oportunidades
2021	Da crise à recuperação verde, resiliente e inclusiva
2022	Finanças a Serviço de uma Recuperação Equitativa
2023	Uma nova era de desenvolvimento

Fonte: Coto, 2019; Sítio Banco Mundial.

Estes relatórios buscam produzir conhecimento sobre o desenvolvimento e a pobreza a fim de orientar os países em desenvolvimento na estratégia defendida pela instituição para superar a pobreza extrema e alcançar o patamar de desenvolvimento. Em seu sítio oficial³³, o Banco Mundial lista diversas áreas de interesse demonstrando as áreas nas quais busca atuação, conforme demonstrado no quadro 6, com o objetivo de

(...) ajudar os países em desenvolvimento a encontrar soluções mais eficientes e rápidas para erradicar a pobreza e partilhar a prosperidade global, incluindo, entre outros, a adaptação às alterações climáticas, a melhoria da segurança alimentar ou o aumento do acesso à energia. Saiba mais sobre o trabalho que está sendo realizado em diferentes setores (BANCO MUNDIAL, S/D).

No meio das muitas crises atuais, o Grupo Banco Mundial está pronto para ajudar os países e pessoas em todo o mundo enquanto trabalham para enfrentar os desafios humanos e económicos e alcançar o progresso no caminho do desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2022, p. 10).

Quadro 7 - Áreas de interesse do Banco Mundial para erradicação da pobreza extrema

Água	Governança
Alimentação e agricultura	Inclusão financeira
Mudança climática	Indústrias extrativas
Comércio	Infraestrutura
Competitividade	Integração regional
Desenvolvimento digital	Macroeconomia
Desenvolvimento urbano	Meio ambiente
Desigualdade e prosperidade compartilhada	Migração
Dívida	Nutrição
Educação	Pobreza
Emprego e desenvolvimento	Proteção social
Energia	Saúde
Financiamento de infraestrutura sustentável	Setor financeiro
Fragilidade, conflito e violência	Sustentabilidade inclusão social
Gênero	Transporte
Gestão de riscos e desastres	

Fonte: Banco Mundial, S/D.

Uma forma de confirmação da influência do Banco Mundial na disseminação de sua ideologia pode ser demonstrada a partir dos empréstimos concedidos aos países membros, uma vez que

³³ <https://www.bancomundial.org/es/topic>

a captação desses recursos implica na aceitação de condicionalidades que estabelecem medidas liberalizantes, redutoras da ação estatal e orientadoras de padrões de boa governança, as quais devem ser acompanhadas pelas assessorias técnicas do Banco, inseridas no próprio aparato estatal, com a finalidade de garantir o correto cumprimento das orientações, situação que, se não apresenta um caráter impositivo para adesão a empréstimos dados os interesses das elites locais, como pontua Vilas (2015), trata-se do estabelecimento de uma relação de profunda desigualdade na qual os países membros ocupam posição de subordinação (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2019; MILANI, 2014; RENDON; CAMPOS, 2021).

Nesse sentido, Pereira (2022), ao demonstrar os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial ao Brasil, destinados aos três entes federativos (União, estados e municípios), no período de 1990 a 2020, revela a abrangência de atuação e influência da instituição no país. Com atuação não apenas nas políticas sociais, como saúde, educação e assistência social, mas também na gestão pública, nas áreas de ciência e tecnologia, saneamento e energia, entre outras áreas.

Tabela 7 - Empréstimos do Banco Mundial autorizados para o Brasil conforme sua finalidade principal, em milhares de dólares – 1990 a 2000

Finalidade principal	Brasil	União	Estados	Municípios
Ajuste de políticas	13.481,37	5.289,92	6.996,45	1.195,00
Transporte	7.319,46	1.608,52	5.533,94	177,00
Gestão pública	2.568,94	743,66	1.626,77	198,51
Água e saneamento	3.046,18	1.112,81	1.912,55	20,82
Desenvolvimento rural	2.605,80	423,20	2.182,60	-
Energia	2.002,67	2.002,67	-	-
Educação	2.119,25	1.488,15	501,10	130,00
Meio ambiente	1.970,43	1.141,09	771,70	57,64
Saúde	1.618,45	1.588,45	30,00	-
Finanças públicas	1.917,00	-	1.917,00	-
Multissetorial	1.610,45	1,90	1.358,55	250,00
Desenvolvimento do setor privado	1.406,55	1.406,55	-	-
Assistência social (combate à pobreza)	2.277,25	2.277,25	-	-
Habitação	991,52	506,52	485,00	-
Desenvolvimento urbano	575,36	-	335,30	240,06
Ciência e tecnologia	305,70	305,70	-	-
Assistência técnica	89,95	73,75	16,20	-
Microcrédito	50,00	50,00	-	-
Total	45.956,33	20.020,14	23.667,16	2.269,03

Fonte: Pereira, 2022.

Demonstrada a abrangência da influência do Banco Mundial sobre a formulação das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, dado o objetivo primordial da instituição de redução da pobreza como forma de alcance do desenvolvimento, passaremos às orientações do Banco Mundial na avaliação de políticas. O relatório do Banco Mundial de 2004 denominado *Monitorização & Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens*, é uma das primeiras obras produzidas sob o argumento de obtenção de maior eficiência e transparência no gasto público.

A monitorização e avaliação (M&A) das actividades de desenvolvimento proporciona às entidades governamentais, gestores do desenvolvimento e sociedade civil meios aperfeiçoados para aprenderem à custa das experiências passadas, melhorarem a prestação de serviços, planearem e afectarem recursos e demonstrarem resultados às partes interessadas, como parte do processo de responsabilização (BANCO MUNDIAL, 2004, p.6)

Efetivamente o relatório do Banco Mundial de 2004 é um manual que apresenta algumas ferramentas, métodos e abordagens, boa parte deles de abordagem quantitativa, embora possua também abordagens qualitativas. O manual orienta sobre a utilização de cada ferramenta e abordagem, apresenta suas vantagens e desvantagens além de orientar sobre custos, qualificações necessárias para o seu emprego, o tempo exigido para a sua utilização e referências chave para os assuntos abordados. Trata-se de um documento introdutório, e, como apontado no próprio documento, não pretende “ser exaustivo”, oferecendo assim orientações para os primeiros passos na área de monitoramento e avaliação. Dessa forma, não exhibe discussões conceituais, embora indique literatura mais aprofundada para cada item apresentado.

Destaca-se ainda que ao enfatizar as qualificações necessárias para a utilização das ferramentas e abordagens apresentadas no relatório, fica evidenciado que a maioria delas são muito técnicas e exigem sólida capacidade de análise econômica e econométrica, profundas qualificações técnicas em concepção de pesquisa de ciências sociais, estatística, gestão, análise e elaboração de relatórios, o que costuma ser muito difícil para os estados da federação e quase impossível de ser realizado pelos municípios brasileiros, exceto alguns estados e capitais com corpo técnico altamente qualificado e disponível para tal tarefa (BANCO MUNDIAL, 2004).

Dessa forma, diante da complexidade da tarefa os Serviços de Consultoria e Análise (ASA), que realiza atividades não financeiras do Banco, voltadas para o aconselhamento e a análise de

políticas, programas e reformas para os países tomadores de empréstimos, clientes, tornam-se necessários a fim de atender as condicionalidades exigidas nos financiamentos. Somente no exercício financeiro de 2023, foram ofertados 1.089 serviços de consultoria e análise para mais de 120 países, voltados para temas como mudanças climáticas, planejamento e crescimento econômico, capacitação e desenvolvimento de dados no setor público, administração pública, resposta à pandemia e geração de empregos. Os serviços de consultoria e análise do Banco Mundial incluem produtos tais como relatórios analíticos sobre os mais diversos temas de interesse da instituição, notas de boas práticas e de políticas públicas, kits de ferramentas, conselhos práticos, iniciativas de capacitação, workshops de compartilhamento de conhecimentos e programas de treinamento (BANCO MUNDIAL, 2018, 2023).

O Banco Mundial produz pesquisas inovadoras e baseadas em evidências para ajudar os países clientes e seus parceiros a alcançar suas ambições de desenvolvimento. Esses esforços esclarecem as questões econômicas e sociais essenciais para projetos e programas de sucesso, orientam o diálogo sobre políticas entre os países clientes e **influenciam o pensamento e as políticas globais de desenvolvimento de forma mais geral**. O Banco Mundial obtém seus dados e trabalhos de pesquisa por meio dos Serviços de Consultoria e Análise, de relatórios e publicações importantes e de um amplo trabalho de conhecimento (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 32, grifos nossos).

É por meio dessas assessorias e aconselhamentos que o Banco Mundial garante o cumprimento das condicionalidades, num processo de avaliações sistemáticas de políticas e programas governamentais. As orientações sobre avaliação do relatório de 2004 apresentam nove (09) ferramentas e abordagens (indicadores de desempenho, abordagem do enquadramento lógico, avaliação baseada na teoria, levantamentos formais, métodos de avaliação rápidos, métodos participativos, levantamentos para detectar as despesas públicas, análise de custo-benefício e de eficácia em função do custo, avaliação do impacto), que estão baseados em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, quase que exclusivamente a partir da dimensão econômica e com a finalidade de mensurar por meio de indicadores estatísticos o sucesso ou o fracasso das políticas. Buscam a otimização dos custos por meio de relações custo benefício e de eficácia em relação ao custo frente aos investimentos realizados nas políticas (Banco Mundial, 2004; GUSSI; OLIVEIRA, 2016).

Os critérios de eficiência, eficácia e efetividade são clássicos na avaliação de políticas. A produção literária do campo da avaliação de políticas distingue os termos eficiência, eficácia e efetividade, pois embora sejam semanticamente semelhantes, são tecnicamente diferentes. (CAVALCANTI, 2007; ARRETCHE; 2013).

Costa e Castanhar (2008) destacam que a noção de eficiência é originária das ciências econômicas e está relacionada a obtenção de menor relação custo-benefício possível para o alcance dos objetivos propostos para programas (e políticas). Eficácia por sua vez é associada ao alcance das metas e seu grau é medido pela aproximação dos resultados com as metas planejadas. E a efetividade busca identificar os efeitos (ou impactos) que as políticas provocam sejam eles econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

Cavalcanti (2007, p.125) aponta que a eficiência está associada a relação entre resultados alcançados e recursos aplicados, de forma que “um programa é considerado eficiente quando, após terem sido destinados recursos e insumos para a implementação das ações e obtenção dos resultados é verificado que os recursos (custos) justificam os resultados esperados. A autora salienta que a eficácia está relacionada ao alcance dos objetivos propostos que está associado ao processo de implementação, ou seja, caso o desenvolvimento do programa seja insatisfatório ou deficiente este não será eficaz. A efetividade por sua vez expressa a relação entre as ações implementadas e os efeitos que elas provocam, isto é, está relacionada com os efeitos positivos (caso seja efetiva) como consequência da execução do programa.

Figueiredo e Figueiredo (1986) ao analisarem eficiência, eficácia e efetividade relacionam tais termos a **avaliação de processo e a avaliação de impacto**. A **avaliação de processo** busca aferir se os propósitos, as estratégias e a execução de um programa estão sendo executados como planejado. Dessa forma, os objetivos estão em distribuir bens e serviços, sem preocupação específica com mudanças na condição social das pessoas que recebem tais bens e serviços, ainda que elas provavelmente existam.

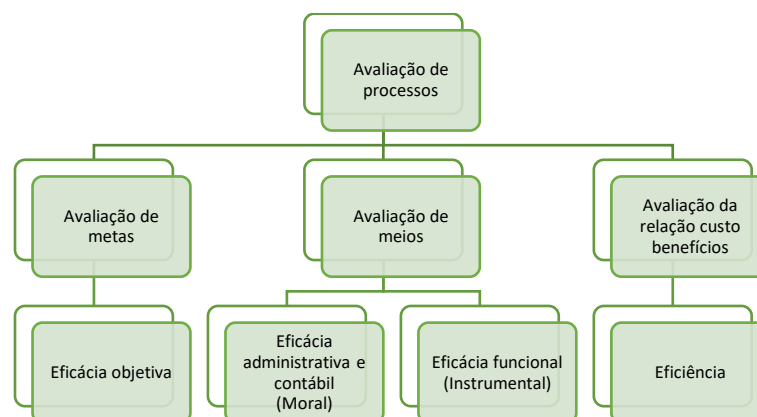
Os autores apontam que a **avaliação de processo** ou avaliação com propósitos de produção de bens ou serviços públicos subdivide-se em três: avaliação de metas, associada a *eficácia objetiva*; a avaliação de meios, associada a *eficácia funcional, administrativa e contábil* e a avaliação da relação custo-benefício e custo-resultado associados a *eficiência* (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

No âmbito da avaliação de metas, a partir do critério da eficácia objetiva, busca-se medir a diferença entre a meta atingida e a meta proposta, de forma que o sucesso ou o fracasso do programa é constatado ao avaliar se os resultados são iguais, superiores ou inferiores às metas definidas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

No âmbito da avaliação de meios (eficácia funcional, administrativa e contábil), ela se divide em dois rumos: moral e instrumental. Os critérios de eficácia administrativa e contábil são utilizados quando a intenção da avaliação está na moralidade executória do programa, nestes casos são utilizados em modelos analíticos de aferição de auditoria. O critério de eficácia funcional é utilizado quando a intenção da avaliação é instrumental, quando se busca “aferir se os meios e a metodologia de implantação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias previamente definidas” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, p. 112, 1986).

A avaliação da relação custo-benefício e custo-resultado, em linhas gerais, busca identificar a relação entre os custos de implantação de uma política e os benefícios resultantes dela, que está associado ao conceito de eficiência. Figueiredo e Figueiredo (1986) dialogando com Booms (1976) e Wildawski (1968), apontam que eficiência é um conceito muito utilizado em estudos econômicos, principalmente na área da microeconomia, e que busca o custo mínimo possível para o benefício máximo possível, partindo da perspectiva de otimização de recursos. Mas ao utilizar o conceito de eficiência econômica para a avaliação de políticas a eficiência é ampliada para além da sua dimensão instrumental expressa por custos econômicos e benefícios, e avança para a eficiência política na qual "custos" sociais ou políticos e os seus benefícios devem ser considerados. Dessa forma, alertam que o uso do critério de eficiência para a aferição de resultados nas políticas sociais não pode se limitar a sua dimensão instrumental, econômica, “as políticas sociais precisam ser instrumental e politicamente eficientes”, embora não seja isso o que ocorra na maioria das vezes como pontuado pelos autores (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, p. 114, 1986).

Figura 6 – Avaliação de processos e eficácia e eficiência

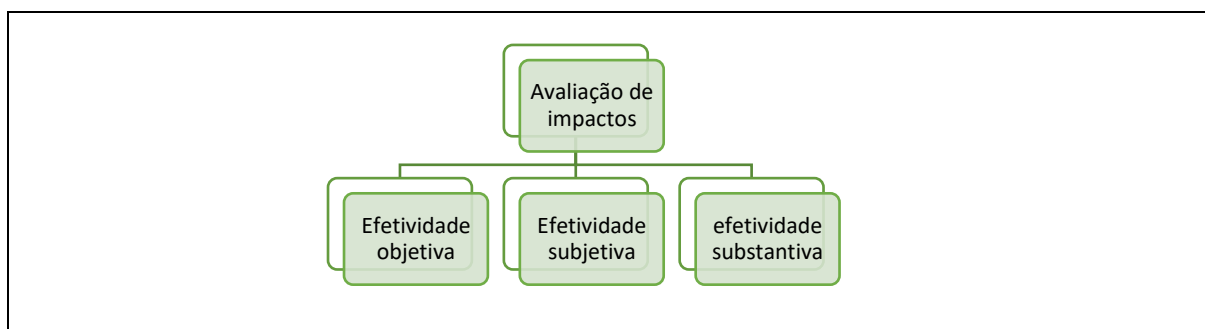


Fonte: Figueiredo e Figueiredo, 1986.

A **avaliação de impacto**, ao lado a avaliação de processos, completa a sustentação para análise de eficiência, eficácia e efetividade, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986). Estes autores, dialogando com Rossi et al, 1977, Deutscher, 1979, Lima Jr. et al, 1978 e Tullock, 1978, apontam que a avaliação de impacto tem uma ambição bem mais complexa que a avaliação de processos, uma vez que ela objetiva mensurar os efeitos do programa sobre a população-alvo além de estabelecer uma relação de causalidade entre a política implementada e as alterações nas condições sociais da população afetada, embora reconheça as limitações da tarefa.

Figueiredo e Figueiredo (1986, p.117) destacam que as políticas com propósito de mudanças estão associadas a avaliação de impactos e subdividem-se em *efetividade objetiva* que busca aferir quantitativamente o antes e o depois da execução do programa; *efetividade subjetiva* que busca mensurar o bem-estar social da população afetada pelos programas nas dimensões materiais, psicológicas e culturais, isto é, buscam identificar a “percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas”; e a *efetividade substantiva* busca mensurar as mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população afetada pelo programa.

Figura 7 – Avaliação de impactos e efetividade



Fonte: Figueiredo e Figueiredo, 1986.

O termo propósito de mudança refere-se ao objetivo fundamental da política de analisar se as mudanças pretendidas pela ação da política foram alcançadas. Dessa maneira, a identificação de mudanças não é suficiente para julgar o sucesso de um programa, é necessário identificar se as mudanças ocorreram total ou parcialmente e ainda assegurar que elas não ocorreriam sem as intervenções executadas no âmbito do programa. Caso uma situação como esta se confirme, identificação de resultados em função do programa, demonstraria que a intervenção é empiricamente relevante (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Os autores destacam que dada a relação de causalidade própria deste tipo de política (com propósito de mudanças) ou desse tipo de avaliação (de impacto) resultam em avaliações experimentais. Porém, dadas as características das políticas sociais, “difícilmente poderemos ter um desenho experimental, mas sim o que a literatura chama de desenhos quase-experimentais, dado que não nos é possível controlar todas as variáveis ambientais que atuam no experimento” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 116).

Como parâmetros de sucesso ou fracasso, tais avaliações podem obter resultados não esperados, positivos e negativos, resultados positivos inicialmente e negativos no médio ou longo prazo, resultados esperados com efeitos positivos para a população que sofre a intervenção no médio prazo e negativos para o conjunto da categoria social a qual essas pessoas passam a pertencer após a intervenção (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Cabe ainda ressaltar que esses resultados não são excludentes quando considerarmos a natureza do impacto que a política implementada pode causar. Uma mesma política pode causar impactos objetivos, gerando mudanças quantitativas nas condições da população-alvo, pode ainda gerar impactos subjetivos alterando o "estado de espírito" da população, e, finalmente, pode causar um impacto substantivo mudando qualitativamente as condições de vida da população.

Nesse sentido, as pesquisas de avaliação de impactos de políticas ou programas podem ou não contemplar essas três dimensões de mudança. Isto dependerá dos objetivos da política, se estes pretendem ou não alterar esses três aspectos das condições de vida da população-alvo. No entanto, do lado do analista, também é possível expandir o escopo da pesquisa para captar outras mudanças não pretendidas. Se uma política pretende apenas, por exemplo, gerar impactos objetivos, pode-se investigar as consequências subjetivas ou substantivas decorrentes das mudanças quantitativas nas condições de vida da população. Neste caso, se a pesquisa não obtiver indicadores empíricos capazes de aferir as mudanças subjetivas e/ou substantivas, tal argumentação não passará de conjecturas sobre possíveis consequências futuras (Bardach, 1977; Cookl e Carnpbell, 1975; Tullock, 1978). (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, p. 116, 1986, grifos nossos, sic).

Em suma, como destacam Ramos e Schabbach (2012), a avaliação de processos mede a eficiência operativa e a eficácia dos programas, está associada a dimensão da gestão e é realizada na fase da implementação, muito útil a gerentes e gestores para identificar possíveis necessidades de correção de rumos. As autoras destacam ainda que utilizam a combinação de métodos quantitativos e qualitativos como *surveys* com questionários fechados, entrevistas semiestruturadas ou abertas e observação

Uma outra dimensão é que a eficácia, conforme destaca Nogueira (2002), busca identificar o grau de alcance dos objetivos de metas sem preocupação com os custos, a preocupação está no

cumprimento da meta e no tempo para alcançá-la, enquanto na eficácia os custos (o menor possível) em relação aos resultados (os maiores possíveis) ocupam o centro das preocupações.

Ramos e Schabbach (2012), apontam ainda que a avaliação de resultados, que contempla a avaliação de impactos, busca mensurar a efetividade, propõe-se a identificar se um programa funciona ou não funciona, uma tarefa bem mais ambiciosa com também destacam Figueiredo e Figueiredo (1986). Nesse sentido, como pontua Nogueira (2002), o critério de efetividade está intrinsecamente ligado a manifestação de um juízo de valor seja para quem se destina, sua execução ou o impacto provocado.

A avaliação processual procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Ela permite identificar os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente. Acompanhando os processos internos, ela focaliza os fatores que influenciam a implementação, estimulando mudanças, quando necessárias.

Por sua vez, a avaliação de resultados procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências, indagando, após sua implementação, se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas (RAMOS; SCHABBACH; 2012, p. 1.278).

Se analisarmos as abordagens de avaliação de políticas que estudamos neste trabalho, veremos que as abordagens positivistas se aproximam em grande medida das abordagens, métodos e técnicas sugeridos pelo Banco Mundial para avaliação de políticas sociais na medida em que em buscam medidas de eficiência, eficácia e efetividade amparadas por métodos quantitativos, com base econômica.

Vale ressaltar que os critérios de eficiência, eficácia e efetividade são importantes e desejáveis na execução de políticas públicas. Entretanto, observamos uma excessiva valorização do critério de eficiência que costuma se resumir num fim em si mesmo. Devemos afirmar que a eficiência é um importante critério avaliativo, mas, como pontua Jannuzzi (2021), ao desconsiderar uma matriz mais ampla de valores e critérios avaliativos e ao ignorar a complexidade dos desenhos institucionais e operacionais no âmbito das administrações públicas se organizam sistemas avaliativos limitados e desconectados com a realidade da implementação de políticas e programas.

4.3 A RELAÇÃO ENTRE ABORDAGENS AVALIATIVAS E OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL: A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL

No item 2.4 desta tese tratamos das matrizes teóricas e ideológicas da proteção social no capitalismo com base no trabalho de referência para a área no Brasil produzido por Camila Potyara Pereira (2016). Neste trabalho a autora posiciona a Proteção Social como um instrumento político da disputa entre capital e trabalho que resulta também em diferentes padrões de proteção social e na existência de diferentes regimes de bem-estar.

Nesta etapa da tese buscaremos correlacionar as matrizes teórico-políticas de Proteção Social elaboradas por Camila Potyara Pereira (2016) com as abordagens de avaliação de políticas públicas classificadas por Howlett; Ramesh e Perl (2013) Nicoleta Stame (2001) em Serapioni (2016) e Boullosa e Peres (2020) e Boullosa (2017) utilizadas na tese para analisarmos as avaliações de Política Social orientadas pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Vimos em Pereira, C.P. (2016) que a Proteção Social passou a ser contestada nos anos 1970 e repudiada quando o neoliberalismo se impôs como pensamento hegemônico, resultando na reorientação e regressão da proteção social. Dessa forma, a Proteção Social deixou de ser amparada no direito para ter sua oferta condicionada a contrapartidas seja de trabalho, qualificação educacional ou profissional e amparada na filosofia da meritocracia.

Nesse contexto, as tipologias de proteção social utilizadas por Pereira, C.P. (2016) estão associadas a identificação de padrões de proteção social vinculado às experiências de determinados países, mas principalmente, formuladas a partir de diferentes concepções teóricas e ideológicas de Proteção Social. Tais concepções teóricas e ideológicas resultam num conjunto de propostas de proteção social elaboradas a partir de concepções sobre a função e o papel do Estado nas situações de desproteção. Entre as diferentes concepções de proteção social, a autora, como recurso didático, agrupa as classificações em três matrizes de proteção.

A **Matriz Residual**, formada pelas correntes teóricas e ideológicas do *Funcionalismo*, *Teoria da Convergência e Ideologia da Nova Direita*; **Matriz Social-Democrata ou Institucional** formada pelas correntes teóricas e ideológicas da *Teoria da Cidadania*, *Ideologia da Via Média e Administração Social* e por fim da **Matriz Socialista** formada pelas correntes teóricas e ideológicas da *Ideologia do Socialismo Democrático e da Teoria e Ideologia Marxista*.

Também indicamos que as abordagens de avaliação de políticas classificadas nesta tese foram divididas em dois grupos, os **Positivistas, clássicos ou quantitativos** compostos pela *Avaliação positivista, Abordagem positivista-experimental, Macro-escola Científico-experimental e Macro-escola Gerencialista*; e as **Pós-positivistas** compostos pela *Avaliação pospositivista, Abordagem pragmatista da qualidade, Abordagem construtivista, Modelos mistos e pluralismo, Macro-escola Participativa, Macro-escola Antropológica e Macro-escola Axiológica*.

Ao analisarmos as orientações teóricas do Banco Mundial sobre a pobreza, suas proposições para sua mitigação e suas formas de mensuração percebemos que em nenhum momento há qualquer proposição que se vincule às correntes teóricas e ideológicas da Matriz Socialista formada pela Ideologia do Socialismo Democrático e da Teoria e Ideologia Marxista, uma vez que tais perspectivas defendem uma noção de equidade, o que diverge da tolerância com a desigualdade observada nos relatórios, ações e discursos do Banco Mundial. Pelo contrário, há de fato uma defesa do mercado, pois é por meio dele que almejam alcançar a redução da pobreza quando os frutos do desenvolvimento puderem ser colhidos pelos pobres, caso estejam aptos a fazê-lo (PEREIRA, C.P., 2016, UGÁ, 2008).

Essa perspectiva do Banco Mundial diverge fundamentalmente da corrente da Teoria e Ideologia Marxista, pois possui uma visão crítica das desigualdades e opressões produzidas pelo capitalismo. Para essa corrente teórica e ideológica, o papel que o Estado desempenha na sociedade capitalista é o de criar medidas corretivas e atenuantes das contradições resultantes do modo de produção. Medidas essas que sempre atendem aos interesses da classe hegemônica (PEREIRA, C.P., 2016).

Ademais, para a Teoria e Ideologia Marxista os próprios organismos multilaterais, como o Banco Mundial, exercem o papel de disseminar os pressupostos teóricos e ideológicos de interesse dos capitalistas e para tanto se valem de sanções econômicas e políticas para que suas orientações sejam seguidas. No caso do Banco Mundial, como vimos, esse processo se dá por meio do cumprimento de condicionalidades para a tomada de empréstimos junto à instituição, que é garantido por meio do acompanhamento das assessorias técnicas do Banco, inseridas no próprio aparato estatal dos países membros. Em suma, a crítica fundamental desta corrente teórica e ideológica reside na manutenção da lógica do capital como forma de alimentar a dinâmica de produção de mais-valia. Em oposição a esta perspectiva, os teóricos da Teoria e

Ideologia Marxista defendem a ideia de um padrão de bem-estar total, que atenda necessidades humanas e que promova uma distribuição justa do produto social (PEREIRA, C.P., 2016; SAMPAIO; OLIVEIRA, 2019; MILANI, 2014; RENDON; CAMPOS, 2021).

Quanto a Ideologia do Socialismo Democrático, ainda que esteja distante dos posicionamentos do Banco, sobretudo num contexto de ultraneoliberalismo, pode-se apontar como pontos de proximidade ou alinhamento, a aceitação do mercado, a concepção de que avanços sociais e econômicos trazem benefícios à população ainda que de forma colateral, a valorização da educação como forma de capacitar as pessoas para o mercado de trabalho para melhorar sua renda auxiliando na superação da pobreza e na adoção de medidas seletivas. Por outro lado, se opõem a focalização em razão dos estigmas que produzem na população beneficiada, pelo alto custo empreendido e pela dificuldade de definição de uma linha de corte de renda justa. Dessa forma, ainda que tenham abandonado a perspectiva revolucionária buscam uma transição democrática, constitucional, parlamentar e pacífica alcançar o socialismo o que está em desacordo com a perspectiva do Banco Mundial de disseminador do capitalismo neoliberal (PEREIRA, C.P., 2016; PEREIRA, 2022).

A Matriz Social-Democrata ou Institucional apresenta vários pontos de aproximação como a concepção de proteção social do Banco Mundial, mas também apresenta alguns pontos de divergência. Os principais pontos de convergência estão na defesa do modo de produção capitalista, a admissão, aceitação e legitimação da desigualdade de classes em troca de bem-estar, reforçando assim sua concepção de compatibilidade de igualdade de direitos no capitalismo. Dessa forma, a proteção social estatal deve existir para atenuar as falhas do sistema, pois ela é necessária para a legitimação do capitalismo (PEREIRA, C.P., 2016).

Por outro lado, as correntes teóricas e ideológicas da Teoria da Cidadania e da Ideologia da Via Média, que fazem parte da Matriz Social-Democrata ou Institucional, consideram que o Estado é o principal agente promotor de proteção social e que a provisão da proteção social deve ser universal para que os cidadãos possam experienciar uma igualdade humana básica de oportunidade e de status, o que permite a obtenção de coesão que evite a possibilidade de revoluções e o socialismo. A Ideologia da Via Média, no entanto ainda que defenda a universalidade, advoga que o Estado deve prover bens e serviços públicos por meio da parceria entre o Estado e o mercado, limitando a ação estatal aos momentos em que o mercado faltar ou falhar (PEREIRA, C.P., 2016).

O Banco Mundial como vimos defende uma proteção social focalizada nos extremamente pobres sob o argumento de que ela é onerosa demais e a oferta universal ou acima do mínimo necessário para a subsistência que poderia excessivamente dispendiosa a ponto de fragilizar o mercado (UGÁ, 2008). Nesse ponto observamos divergências com o Banco Mundial e as teorias e ideologias das correntes da Teoria da Cidadania e da Ideologia da Via Média, da Matriz Social-Democrata.

A Administração Social, contudo, entre as correntes teóricas e ideológica de proteção social da Matriz Social-Democrata é a que mais se aproxima das proposições do Banco Mundial. A Administração Social defende a busca de melhorias nas condições de vida dos indivíduos ao passo que repudia teorizações sobre a proteção social e o Estado de Bem-estar. Acreditam na neutralidade política e na imparcialidade ideológica, assim, limitam-se “a uma análise unitária, a-teórica e funcional do Estado de Bem-Estar e das demais instituições que fornecem serviços sociais”. Ao analisar e investigar problemas sociais o fazem a partir de uma perspectiva funcional do Estado de bem-estar com a finalidade de compreender os problemas práticos das políticas sociais. Para tanto, se baseiam em dados e análises estatísticas isoladas, demonstram grande preocupação empírica e rigor metodológico (PEREIRA, C.P., 2016, p.237).

Essas características da Administração Social se aproximam da visão de proteção social do Banco Mundial e estão associadas as abordagens de avaliação de políticas vinculadas aos Positivistas, clássicos ou quantitativos em razão da defesa pelo rigor metodológico e estatístico, o excessivo caráter quantitativo e o repúdio a aspectos subjetivos da avaliação. Essa abordagem considera que ao adotar um caminho avaliativo focado no rigor estatístico a fim de produzir generalizações sobre a realidade analisada, imprimiriam um resultado absolutamente técnico e neutro. Contudo, como já discutido neste trabalho, esta opção metodológica em si resulta numa determinada concepção teórica e ideológica da avaliação (PEREIRA, C.P., 2016; FARIA, 2005; BOULLOSA; PERES, 2020).

Ao longo do tempo, as avaliações Positivistas, clássicas ou quantitativas sofreram uma série de críticas que resultaram em novas abordagens avaliativas com o intuito de tornar as avaliações mais próximas das realidades investigadas. Processo semelhante ocorreu com o Banco Mundial após os primeiros anos de proposições de avaliações desta natureza. Assim, passados alguns anos desde as primeiras orientações sobre avaliação de políticas, passou-se a questionar os objetivos das avaliações da instituição, como eram desenhadas e quais as intencionalidades

político-ideológicas subjacentes, reivindicando processos avaliativos que não se limitassem a objetivos regulatórios e administrativos (BANCO MUNDIAL, 2004; GUSSI; OLIVEIRA, 2015).

Ao analisarmos as abordagens de avaliação de políticas que estudamos nesta tese, veremos que as abordagens classificadas como positivistas, clássicas ou quantitativas se aproximam em grande medida das abordagens sugeridas pelo Banco Mundial para avaliação de políticas sociais na medida em que apresentam preocupação central com aspectos instrumentais da avaliação, com as formas, métodos e técnicas de avaliação empregados (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013; SERAPIONI, 2016; BOULLOSA; PERES, 2020; BOULLOSA et al, 2021).

Entre os Positivistas, clássicos ou quantitativos, observamos forte valorização quantitativa, marca da tradição tecnocrática, que busca a mensuração dos resultados da avaliação a partir de objetivos predefinidos, de critérios e metas objetivos, sem espaço para subjetividades na avaliação. Assim, desconsideram as dimensões contextuais e processuais que possam interferir nos resultados das avaliações ao passo que possuem excessiva preocupação com a eficiência e eficácia (HOWLETT; RAMESH E PERL, 2013; SERAPIONI, 2016; BOULLOSA; PERES, 2020; BOULLOSA, 2020).

Essa preocupação quantitativa, voltada para a eficiência e eficácia e baseada em critérios econômicos pode ser observada nas orientações do Banco Mundial. O relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990, como vimos, teve o objetivo de definir o conceito de pobreza para o mundo em desenvolvimento. Nesse sentido, em suas primeiras páginas, o relatório chama a atenção do leitor ao destacar que “o presente Relatório trata da pobreza no mundo em desenvolvimento, ou seja, trata dos pobres mais pobres do mundo. Busca, em primeiro lugar, medir qualitativa e quantitativamente a pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1990, p.1). Aqui a publicação deixa claro qual a prioridade da instituição, o que vem em primeiro lugar.

Nesse sentido, nesta publicação o Banco Mundial estabeleceu que a pobreza se caracterizava pela incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo e que este seria mensurado com base no consumo, isto é, por meio de critérios monetários, embora reconheça que tais medidas não são capazes de dimensionar adequadamente a pobreza. E ao selecionar os pobres mais pobres do mundo, estabelece a pobreza absoluta como foco das atenções da instituição, cujo alívio é

buscado por meio de políticas focalizadas sem intenção na eliminação da pobreza. Dessa forma, limita-se a redução da pobreza da pobreza ao patamar necessário eliminação da pobreza extrema. Vale ressaltar que se trata de um padrão de pobreza extremamente baixo, amparado no atendimento de necessidades mínimas situada no nível da subsistência. Como vimos em Ugá (2008), esse mínimo se traduz num padrão mínimo de nutrição, algumas necessidades básicas e uma quantia em valores monetários que garanta a participação das pessoas do cotidiano em sociedade.

A renda e os gastos *per capita* familiares são boas medidas do padrão de vida contanto que incluam a produção própria, que é muito importante para a maioria dos pobres do mundo (...). Mas nenhuma das duas medidas consegue captar certas dimensões da riqueza, como saúde, expectativa de vida, grau de instrução e acesso a bens públicos ou a recursos de propriedade comum (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27.).

A visão monetária da pobreza, veiculada pelo Banco Mundial, depende caracteristicamente dessa categoria: está calcada na apreciação das necessidades fisiológicas fundamentais, estas traduzidas em termos monetários com base no pressuposto de que a renda que permite satisfazer – ou não – tais necessidades. Remete à ideia de mínimo de subsistência, mas exclui que se considere o acesso a bens e serviços coletivos (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p.113 apud SANTOS; JÚNIOR; PAIVA, 2013, p.110).

Mas como medir esse padrão de vida mínimo? Vimos que o relatório de 1990 propunha a mensuração da pobreza a partir de padrões monetários e isso se deu por meio do estabelecimento de uma linha de pobreza na qual era considerado pobre quem vivesse com menos que \$1,00 dólar americano por dia. Esses indivíduos deveriam ser contabilizados em proporção do conjunto da população do país para se pudesse obter a proporção de pobres em nível local. Além disso, preocupavam-se também com a redução do hiato da pobreza, a medida da distância monetária necessária para que os pobres deixassem de ser pobres de modo que os esforços das políticas sociais deveriam se ater a este limite (UGÁ, 2008; SALAMA, 2010).

O Banco Mundial define a linha de pobreza de maneira diferente. Ele considera que são indigentes (pobreza extrema) os indivíduos que recebem menos de um dólar americano por dia, calculado a partir de uma taxa de câmbio particular, chamada de paridade de poder de compra (PPC). Aqueles que recebem menos de dois dólares por dia, ainda em termos de PPC [paridade de poder de compra], são pobres. A classificação dos indivíduos como pobres ou não pobres e a avaliação consecutiva da evolução das taxas de pobreza sofrem de uma ausência de transparência: certas evoluções refletem muito mais as mudanças das técnicas de avaliação, raramente precisas, que uma mudança real de situação (SALAMA, 2010, p.11).

Uma vez feita a distinção entre os que são pobres e os que não são, o modo mais simples de medir a pobreza é representar o número de pobres enquanto proporção da população. Este indicador estabelece que a responsabilidade pela condição de pobreza é individual, portanto é

responsabilidade do pobre ser pobre. E dessa forma, não há dilema de qualquer ordem envolvido na defesa da desigualdade. A pobreza, que não se relaciona com o conceito de desigualdade, como é alertado pelo Banco, é calculada com base num indicador quantitativo, monetário, com o intuito de demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas (BANCO MUNDIAL, 1990).

Pobreza não é o mesmo que desigualdade. Há que enfatizar essa diferença. Enquanto pobreza diz respeito ao padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade -os pobres- desigualdade se refere a padrões de vida relativos de toda a sociedade. Na desigualdade máxima, uma pessoa tem tudo, e nesse caso obviamente é grande a pobreza. Mas a desigualdade mínima (situação em que todos são iguais) é possível tanto com pobreza zero (ninguém é pobre) quanto com pobreza máxima (todos são pobres). (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27).

Entretanto, como destaca Leão (2004), não só não se questiona a escassez de renda como componente fundamental para definição e mensuração da pobreza, mas também questiona a utilização desta medição em proporção do conjunto da população uma vez que ela evidencia a extensão da pobreza mas não a sua intensidade. Nesse sentido, esclarece que quando há redução da renda dos pobres sem que seja afetada a renda dos ricos, a proporção de pobres continua a mesma ainda que sua condição de pobreza tenha piorado. Dessa forma, a proporção de pobres é insensível à desigualdade de renda, o que está de acordo com a perspectiva da instituição que não considera a desigualdade um problema tal qual os funcionalistas que não buscam equidade, mas entendem a necessidade de coesão social e dessa forma, como pontuam os adeptos da teoria da convergência, deve-se ofertar uma política social que garanta apenas a manutenção do *status quo*, portanto residual.

Os resultados insatisfatórios no enfrentamento da pobreza ao longo da década e as críticas quanto a medição unidimensional da pobreza, levaram o Banco Mundial, no Relatório de 2000-2001 – “Luta Contra a Pobreza” a mudar sua perspectiva, pelo menos ao nível do discurso. As críticas de Amartya Sen ao relatório de 1990 e a concepção de pobreza resultaram na inclusão de outras dimensões, além da econômica, na definição de pobreza inspiradas em sua concepção de capacidades e incapacidades (SANTOS; JÚNIOR; PAIVA, 2013, UGÁ, 2008).

A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais (BANCO MUNDIAL, 2000-2001, p.12).

Dessa forma, o Banco Mundial apresenta uma nova concepção de pobreza baseada na sua multidimensionalidade, que passa a abranger além da renda, incluindo níveis aceitáveis de saúde e educação (mínimos), a vulnerabilidade e a exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder. O enfrentamento dessas dimensões, segundo o Banco, passa pela geração de oportunidades por meio do desenvolvimento econômico, criando oportunidades de trabalho capazes de gerar renda e até reduzir a desigualdade, embora não sugira nenhum mecanismo de distribuição para que a redução da desigualdade pudesse de fato ocorrer (UGÁ, 2008).

Ademais, o Banco Mundial afirma que, por meio do desenvolvimento humano, deve-se preparar os pobres, capacitá-los para o trabalho para que estejam aptos a aproveitarem as oportunidades quando elas surgirem, como defendem a corrente teórica e ideológica da Ideologia do Socialismo Democrático e as matrizes Social-Democrata ou Institucional e Residual. No que se refere a autonomia, as instituições devem criar condições para facilitar “a participação dos pobres nos processos políticos e decisórios locais e removendo as barreiras sociais resultantes de distinções de sexo, etnia, raça e status social”. Além de aumentar a segurança dos pobres ao reduzir as vulnerabilidades a choques externos (Banco Mundial, 2000-2001, p. 33, Ugá, 2008)

Este relatório aceita a visão tradicional da pobreza (refletida, por exemplo, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1990), que abrange não apenas a privação material (medida segundo um conceito adequado de renda ou consumo), mas também um baixo nível de educação e saúde. Embora preocupem por si sós, os baixos níveis de educação e saúde merecem atenção especial quando se fazem acompanhar de privação material. Este relatório também amplia a noção de pobreza, nela incluindo a vulnerabilidade e a exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder (BANCO MUNDIAL, 2000-2001, p.15).

Para o Banco Mundial, a pobreza traz problemas enquanto fator de instabilidade sociopolítica que refreia a eficácia econômica. O pressuposto é que o mercado, quando as condições estão reunidas para o seu funcionamento máximo, tende a absorver a pobreza. Desde que uma dinâmica de crescimento seja assegurada, os Estados devem essencialmente melhorar o capital humano dos pobres empregáveis, a fim de permitir que se integrem na economia como trabalhadores e que sejam beneficiários do crescimento (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 108).

Mas a despeito da mudança na concepção de pobreza, a instituição manteve sua política centrada no desenvolvimento econômico via mercado e a mesma forma de medição com base na privação de renda dos mesmos indicadores monetários do relatório de 1990: a medida de um dólar por dia para definição da pobreza e o hiato de pobreza para definir a distância, em recursos monetários, para elevar a renda a um patamar inferior ao da pobreza e permitir a sua superação. Simultaneamente o Banco também reconhece as dificuldades em medir os dois novos eixos

propostos no relatório, a vulnerabilidade e a falta de voz e de poder dos pobres (SALAMA; DESTREMAU, 2001, UGÁ, 2008).

Observamos até aqui uma forte preocupação com a eficiência do gasto público na medida em o Estado deveria priorizar e focalizar seus gastos naqueles que “realmente” precisam, nos extremamente pobres. Busca-se, nesse sentido, alcançar o maior número de pessoas em situação de extrema pobreza com o menor montante de recursos possível. O critério de eficácia por sua vez é identificado como preocupação central, até a atualidade, no alcance de metas, no caso da eliminação dos mais pobres entre os pobres, com base numa métrica de identificação de pobreza baseada no consumo. Isso demonstra que todo o cerne da orientação para a mensuração da pobreza está vinculado a uma forma instrumental de avaliação de políticas inspirada na abordagem positivista, na Abordagem positivista-experimental e na Macro-escola Científico-experimental de avaliação de políticas.

avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas. Esses valores e noções fornecem os “termos do debate” sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento. (Melo, 1998, p.11).

Além disso, observamos também a forte presença da abordagem da Macro-escola Gerencialista que possui uma visão reduzida do papel do Estado e que sugere o aperfeiçoamento do Estado a partir dos conhecimentos da iniciativa privada que é capaz de gerir de forma mais eficiente e eficaz seus recursos, dada a incapacidade nata do Estado, por sua racionalidade limitada (BOULLOSA; PERES, 2020; BOULLOSA, 2020).

Quanto as orientações que conduzem a forma de avaliar e que estão embricadas por concepções teóricas e ideológicas de proteção social, podemos destacar o seu caráter mínimo e residual associado a Matriz Residual proposta por Pereira, C.P. (2016). Tal qual os discursos do Banco Mundial dos anos 1980, de “custos sociais inevitáveis”, a partir dos anos 1990, ainda que de forma menos direta, mas igualmente clara, tais discursos ensejam um desejo de evitar a oferta de bens e serviços sociais públicos para o bem do mercado. De toda forma, este mesmo discurso, reconhece a necessidade de ofertar tais serviços sob o risco de fragilizar o próprio sistema.

Neste ponto identificamos a associação da quantificação dos pobres e a da métrica necessária para superá-la, o que não só ignora a desigualdade como garante a sua manutenção.

Aqui observamos, portanto, a justificativa para uma proteção social residual com mensurações com base em critérios de avaliações Positivistas, clássicas ou quantitativas, que manifestam grande preocupação com os custos que o Estado possa dispendir para a oferta de bens e serviços públicos e que desconsideram outras possibilidades metodológicas na avaliação.

Devemos observar ainda que no Relatório do Banco Mundial de 2000-2001 buscou-se “ouvir o que os pobres tinham a dizer” no estudo “As vozes dos pobres”, nesse sentido foi realizada pesquisa qualitativa que buscava entender a concepção de pobreza a partir da perspectiva das pessoas em situação de pobreza absoluta. Nesse caso podemos dizer que se tratou de uma pesquisa com participação e não uma pesquisa (ou avaliação) participativa, de abordagem pós-positivista, uma vez que nela obteve-se a identificação de dimensões da pobreza, mas não considerou o que pobres pensam sobre a pobreza para a formulação de políticas atuando assim como protagonistas do processo.

Em 2013 o Banco Mundial lançou o relatório “Pobreza e Prosperidade” no qual reafirma seu compromisso com o enfrentamento à pobreza e apresentava dois novos objetivos adjetivados pela própria instituição como “objetivos ambiciosos”. Assim, para erradicar a pobreza extrema até 2030 e promover a prosperidade compartilhada, foi proposta a redução da extrema pobreza ao patamar de 3% da população mundial, que se referia naquela ocasião a viver com menos de US\$ 1,25 por dia e aumentar a renda dos 40% mais pobres dos países em desenvolvimento.

(...) o Grupo Banco Mundial estabeleceu dois objetivos específicos e mensuráveis para nós próprios e para nossos parceiros da comunidade do desenvolvimento: erradicar efetivamente a pobreza extrema reduzindo para 3% até 2030 a parcela da população que vive com menos de US\$ 1,25 por dia e promover a prosperidade compartilhada por meio do aumento da renda dos 40% mais pobres da população de todos os países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 2).

A ideia de prosperidade compartilhada presente no relatório se baseia na perspectiva de que o os frutos do desenvolvimento econômico sejam compartilhados com todos, especialmente as pessoas em situação de pobreza, de forma que possam se beneficiar desse progresso aumentando seu patamar de renda e bem-estar, o que “significa assegurar que todas as pessoas, especialmente aquelas tradicionalmente mais excluídas, como mulheres, pessoas com

deficiência (PcD), jovens, idosos e imigrantes, tenham um trabalho decente, proteção social adequada e acesso a serviços financeiros” (RENDON; CAMPOS, 2018; IPEA, 2018, p.10).

Promover a prosperidade é também tornar a vida mais agradável e menos penosa para a humanidade. Isso requer, necessariamente, compartilhar os frutos das inovações e dos avanços em diversos campos, como os da infraestrutura, do saneamento básico, da saúde, da educação e da comunicação – para reduzir o esforço de todos para ter uma vida digna (IPEA, 2018, p.10).

No Relatório de 2013, o Banco Mundial afirma estar entrando numa nova era ao adotar medidas mensuráveis para eliminar a pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada. O documento expressava um grande otimismo pela volta do crescimento econômico nos países em desenvolvimento após a crise financeira de 2008, embora reconhecesse que o ritmo de crescimento tivesse sido menor que o verificado nos países desenvolvidos. Mas, ainda que o crescimento fosse frágil, mantiveram o otimismo em razão dos “fluxos mais elevados de capital para os países em desenvolvimento e um crescimento ligeiramente maior em alguns países de renda alta, notadamente os Estados Unidos, que contribuíram para esse quadro global mais favorável” (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 8).

É nesse contexto de otimismo que a eliminação da pobreza e o alcance da prosperidade compartilhada é buscada por meio do crescimento da renda dos 40% mais pobres. Essa meta é definida num contexto de mudança de perspectiva por parte do Banco Mundial sobre o papel central do crescimento econômico para a superação da pobreza. Nesse relatório o Banco passa a considerar que o aumento dos padrões de bem-estar não é possível apenas com o crescimento econômico. Dessa forma, passa a afirmar que para que o crescimento ocorra de forma sustentável, ou seja, para que os ganhos do desenvolvimento perdurem, é necessário buscar os objetivos de maneira sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico. E nesse contexto, caminhos sustentáveis exigem que uma sociedade inclusiva não pode se limitar ao bem-estar econômico, mas envolve também o direito de expressão e empoderamento de todos os grupos.

Para alcançar esses objetivos será necessário reconhecer que apenas o crescimento econômico não construirá o bem-estar sustentado e inclusivo; os níveis mais elevados de distúrbios sociais em todo o mundo são causados, em parte, por um aumento da desigualdade econômica e pela falta de oportunidades inclusivas. O alcance desses objetivos exigirá maior cooperação entre os parceiros no desenvolvimento, inclusive organizações multilaterais e seus Estados membros. Essa cooperação é essencial em um momento de incerteza econômica global continuada (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 7).

Em todo o relatório de 2013 há uma preocupação constante com a desigualdade. Entretanto, como pontuam Campos e Rendon (2021, p. 16) em nenhum momento faz-se uma correlação entre a crescente desigualdade e os efeitos do modo de produção no empobrecimento e na desigualdade entre países e pessoas. Ademais, o relatório enfatiza, bem como nas publicações anteriores, o papel dos indivíduos pobres na sua mudança na condição de pobreza, pois após o “investimento” no pobre é necessário que ele atue para que ele próprio “aumente sua capacidade, aproveite oportunidades, supere a condição de pobreza e passe a ter uma condição social menos desigual”.

Nas últimas três décadas, a extensão da pobreza extrema caiu rapidamente. O percentual de pessoas que vivem em pobreza extrema em 2013 é menos da metade do que era em 1990. Com base nessa tendência, é possível antever um mundo no qual a pobreza extrema tenha efetivamente sido eliminada em uma geração. Embora hoje mais de 1 bilhão de pessoas em todo o mundo ainda esteja desamparado, a desigualdade e a exclusão social parecem estar aumentando em vários países e é preciso vencer muitos desafios urgentes e complexos para manter o recente impulso de redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 1).

É importante enfatizar que em nenhum de seus relatórios esta condição inerente do modo de produção capitalista é aventada pelo Banco dado o seu papel de proteção do modo de produção, que neste momento da história atua como disseminador do neoliberalismo entre os países em desenvolvimento. De toda forma, fica evidenciada a contradição entre o discurso e a prática da instituição.

O Relatório do Banco Mundial de 2018 “Pobreza e Prosperidade Compartilhada” reafirma os objetivos propostos no Relatório de 2013 “Pobreza e Prosperidade” de reduzir a pobreza extrema a patamares inferiores a 3% da população e ampliar a renda dos 40% mais pobres dos países em desenvolvimento, e renova o otimismo para alcançá-los. E apesar dos desafios para o desenvolvimento, com crises das mais diversas ordens, o Banco afirma estar “na vanguarda do conhecimento e da liderança no pensamento” sobre o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 14).

O relatório de 2018 reafirma ainda a premissa apresentada no relatório de 2013 de que a pobreza não pode ser considerada apenas pela falta de renda e incapacidade de consumo, mas que ela deve ser considerada em todas as suas manifestações. Nesse sentido, apresenta novas formas de medir a pobreza aplicável tanto para países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento.

Nas novas medições se reconhece que as pessoas podem definir-se como pobres em relação à sociedade em que vivem, incluindo quando seus níveis de consumo superam amplamente o nível de US\$ 1,90. Estas medições também ampliam nosso panorama da pobreza ao incluir elementos de bem-estar básicos, como acesso ao saneamento e serviços básicos de saúde. Por último, nos permitem ir além de lugares em uma primeira intenção de medir a pobreza a nível dos indivíduos (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 6).

O Banco Mundial já possuía a Linha de Pobreza Internacional (LIP) na qual é considerado extremamente pobre, ou em condição de pobreza absoluta, quem vivia com menos de US\$ 1,90 por dia. Em novembro de 2017 o Banco Mundial³⁴ anunciou a criação de mais duas linhas internacionais de pobreza voltados para medição da condição de pobreza de países de renda média-baixa (US\$ 3,2/dia) e para países de renda média-alta (US\$ 5,50/dia).

A partir deste mês, o Banco Mundial informará as taxas de pobreza para todos os países usando duas novas linhas internacionais de pobreza: uma linha internacional de pobreza de renda média-baixa, fixada em US\$ 3,20/dia; e uma linha internacional de pobreza de renda média-alta, fixada em US\$ 5,50/dia. Elas complementarão a Linha Internacional da Pobreza de US\$ 1,90, que continua sendo o nosso limite de pobreza e continua a nortear o objetivo do Banco de acabar com a extrema pobreza no mundo até 2030.

(...) Uma coisa deve ficar bem clara: a linha utilizada pelo Banco Mundial para definir a pobreza extrema em nível global permanecerá inalterada: US\$ 1,90/dia.

Em resposta à Recomendação 16 do Report of the Commission on Global Poverty (Relatório da Comissão sobre Pobreza Global), o Banco Mundial passará a informar essa contagem alternativa da pobreza global - com respeito a uma linha de pobreza internacional representativa de toda a sociedade - na próxima atualização dos números da pobreza global, prevista para outubro de 2018 (FERREIRA;SÁNCHEZ-PÁRAMO, 2017, s/p).

O relatório de 2018 apresenta assim linhas de pobreza alternativas. Estas linhas de pobreza mais altas foram criadas para atender países com rendas mais elevadas de forma que fosse possível conciliar o nível de pobreza em seus países com as métricas propostas. Tradicionalmente os países mais ricos utilizam linhas de pobreza relativa com valor fixado entre 40% e 60% da renda média ou mediana nacional, por exemplo. Dessa forma são considerados pobres aqueles que possuem renda abaixo dos percentuais definidos para a linha. A criação dessas novas linhas teve o objetivo de medir a pobreza em diferentes países de acordo com o padrão de bem-estar de cada um deles, uma vez que este padrão de bem-estar pode variar muito (BAGOLIN, MATOS, 2022; CAMPOS. RENDON, 2021; BANCO MUNDIAL, 2007; VINHAIS, SOUZA, 2006)

³⁴ <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/enriquecendo-o-conjunto-de-linhas-internacionais-de-pobreza>

Além dessas duas novas linhas de pobreza o relatório de 2018 inovou com a criação da Linha de Pobreza Social (LPS). Trata-se de uma linha de pobreza alternativa cuja medição combina pobreza absoluta e relativa e busca uma análise mais complexa das diferentes necessidades básicas de diferentes países e é apropriada para medições tanto em países desenvolvidos como os em desenvolvimento. (BAGOLIN, MATOS, 2022; CAMPOS. RENDON, 2021; BANCO MUNDIAL, 2018).

Para avaliar esse tipo de pobreza, o Banco Mundial incorpora a linha de pobreza social (LPS), que segue as convenções das sociedades como complemento das linhas já existentes. A LPS é uma combinação da LIP absoluta e uma linha de pobreza que guarda relação com o nível médio de renda em cada país (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 13).

Na linha de LPS são considerados pobres indivíduos que vivem com menos de US\$ 1,00 por dia mais metade do valor médio de consumo ou renda de seu país. Por esta definição, a pobreza social representa uma combinação de pobreza extrema, cujo valor é fixo para todos, e uma dimensão relativa do bem-estar que difere em todos os países, dependendo da média no nível de consumo naquele país. O Banco Mundial argumenta que a criação destas novas linhas de pobreza foram motivadas pela observação de que o mundo ficou mais rico e que a maioria dos extremamente pobres já não vive mais em países de renda baixa, mas em países de renda média, o que demonstra o aumento da concentração de renda e riqueza.

Como se vê em razão das críticas à utilização e à conceituação de pobreza absoluta utilizada pelo Banco Mundial, a instituição incorporou novas formas de medição mais complexas e que buscavam avançar na mensuração do nível médio de bem-estar em cada país, além da pobreza monetária. Entretanto, a despeito do discurso e do esforço metodológico empregado, o Banco manteve a linha de pobreza monetária, que mede a pobreza absoluta ou a extrema pobreza, como seu indicador principal a fim de acompanhar as metas estabelecidas para 2030. E, embora haja o argumento da LPS ser capaz de indicar a extrema pobreza e a desigualdade, a própria instituição aponta que apesar do mundo ter ficado mais rico, a extrema pobreza persistiu. Isso demonstra que efetivamente estes indicadores são medidas de administração da pobreza uma vez que nenhuma providência foi tomada na direção da distribuição de renda e riqueza.

A ideia de pobreza do Banco vai se complexificando e agregando outros elementos para sua consideração. Mas o que podemos dizer é que as investidas do Banco não representam uma alternativa à pobreza, como se essa pudesse ser completamente eliminada. As medidas adotadas são uma forma de administrar as consequências desse modo de produção, institucionalizando uma ligeira ideia de que o sistema se importa com os desdobramentos da sua vigência. Não é o caso problematizar aqui, mas se

analisarmos países da África e de algumas regiões da Ásia e América Latina, talvez essa “administração da pobreza” nem seja realizada em níveis humanamente aceitáveis (CAMPOS; RENDON, 2021, p. 18).

Dessa forma, o Banco Mundial ignora as razões da pobreza e da magnitude da pobreza ao mesmo tempo em que se utiliza dela para se manter na liderança mundial para a promoção do desenvolvimento e para mitigação da pobreza. Tal liderança lhe confere o papel de equilibrar a manutenção do modo de produção difundindo os ditames do neoliberalismo ao mesmo tempo em que atua para a manutenção da coesão social num mundo cada vez mais desigual (CAMPOS; RENDON, 2021).

A utilização da avaliação tecnicista como mecanismo formal de prestação de contas da ação pública orientada por modelos avaliativos pré-concebidos que se encerram em si mesmos, ainda que por vezes utilize abordagens pospositivistas, se inserem por concepção mecanicista, quantitativa e utilitária das abordagens avaliativas. Nesse sentido, privilegia-se avaliações ancoradas na abordagem gerencialista de orientação positivista (CRUZ, 2019).

Entretanto, é preciso frisar que não se pretende aqui demonizar as avaliações, uma vez que elas podem cumprir um papel crítico por meio de parâmetros metodológicos e políticos de avaliação que conduzam a busca da emancipação dos sujeitos e não se baseiem em definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos orientados a políticas de manutenção do *status quo* ou até mesmo de piora das condições de vida dos sujeitos. Dessa forma, é importante enfatizar que as abordagens, metodologias, métodos e técnicas em si não são ruins ou prejudiciais, mas compreender as motivações de sua utilização torna-se fundamental para a adequada compreensão das avaliações.

Como pontua Silva (2008), a avaliação deve ser compreendida a partir da relação dialética de duas dimensões, técnica e política, uma vez que as intervenções propostas pelas políticas públicas na sociedade estão no campo de disputa pela forma da ação ou da omissão estatal, que reverbera sobre o padrão de proteção social que deve vigorar. Sabemos também, como nos advertem Lima e D’Ascenzi (2019), que a suposta pureza técnica e postura neutra pretendida por algumas abordagens não correspondem a uma possibilidade fática do exercício dos processos avaliativos na medida em que as próprias orientações teóricas imprimem valores que influenciam o processo, de forma que a escolha da abordagem traz consequências analíticas e propositivas. E em sendo assim, o campo da avaliação é marcado por interesses em disputa expressos em diferentes abordagens metodológicas, como enfatiza Boullosa (2020).

Dessa forma, ao analisarmos as proposições do Banco Mundial para mitigação da pobreza e os processos avaliativos propostos para as ações envolvidas nesta tarefa, observamos o que podemos chamar de um padrão de proteção social defendido e propagado por esta instituição (TEIXEIRA, 2009). Esse padrão de proteção social é caracterizado por ser de caráter residual e é resultado da combinação de teorias e ideologias expressas em correntes teóricas e ideológicas de proteção que propõem determinados padrões de proteção social e níveis de bem-estar social. As correntes teóricas e ideológicas de proteção social ao estabelecerem compreensões sobre as desproteções e critérios para o alcance de um padrão de bem-estar, ainda que mínimo, revelam os objetivos que as políticas devem ter e esses objetivos conduzem a determinados padrões de avaliação.

Isso ocorre porque as avaliações, tal qual as matrizes e correntes teóricas e ideológicas de proteção social, são carregadas de valores que sustentam as concepções metodológicas que orientam as abordagens. Tanto a Proteção Social quanto as avaliações de políticas sociais são forjadas teórica e ideologicamente e estão num campo de disputa, o que revela a relação intrínseca que se estabelece entre elas.

O propósito deste trabalho foi evidenciar essas relações de modo que as avaliações de políticas sociais devem ser compreendidas a partir do conjunto teórico, ideológico e metodológico que as formam. A ideia de avaliações neutras como discorreremos ao longo deste trabalho não se sustenta na realidade concreta e cada proposição está orientada por uma visão de mundo que interfere na forma de avaliar e na forma como os resultados das avaliações serão apresentados.

CONCLUSÃO

A tese defendida nesta pesquisa sugere que a definição das metodologias e processos de avaliação das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, consolidam as escolhas políticas, teóricas e metodológicas definidoras da política social pública a partir do avanço do neoliberalismo no pós crise capitalista dos anos 1970 sob a influência das agências multilaterais, principalmente do Banco Mundial, nesse processo de orientação dos desenhos das políticas.

A problematização fundamental da pesquisa reside no questionamento sobre a natureza teórica e metodológica das orientações do Banco Mundial para a avaliação de políticas sociais para os países em desenvolvimento para a redução da pobreza e da desigualdade no campo da assistência social.

Nesse sentido, buscou-se confrontar abordagens de avaliação de políticas sociais elaboradas por Howlett; Ramesh e Perl (2013), Nicoleta Stame (2001) em Serapioni (2016) e Boullosa e Peres (2020) e Boullosa (2017) com as matrizes teóricas e políticas da Proteção Social elaboradas por Camila Potyara Pereira (2016), de forma a explicitar a relação entre os objetivos das abordagens com as visões de mundo e as respectivas proposições dos modelos e padrões de bem-estar social explicitando a relação político-ideológica entre as abordagens e as matrizes, com foco nas proposições do Banco Mundial.

O Banco Mundial tem papel central nesta discussão uma vez que esta instituição se consolidou como a referência mundial para o desenvolvimento e a superação da pobreza no mundo com especial atenção para os países em desenvolvimento. O lugar privilegiado de agente financeiro internacional lhe proporcionou a possibilidade de atuar não apenas como financiador com atuação política e ideologicamente orientada, mas alcançou o patamar de influenciador dos desenhos das políticas públicas, especialmente sobre as políticas sociais, no cumprimento da tarefa que se atribuiu de mitigação da pobreza extrema no planeta. Esse processo garantiu ao Banco uma grande influência em praticamente todas as áreas ligadas ao desenvolvimento, permitindo exercê-la na condução teórica e ideológica de pautas de âmbito internacional.

Observamos que a avaliação de políticas, assim como a proteção social, é um campo em disputa desde o surgimento da avaliação como disciplina e área do conhecimento. E nesse contexto explicitamos que há diferentes tradições de avaliação de políticas públicas, diferentes compreensões, conceituações e perspectivas no campo epistemológico da avaliação que são

resultado de diferentes formas de interpretar, a partir de diferentes visões de mundo, compreensão da realidade, interesses, lugares sociais.

A trajetória da avaliação das políticas públicas demonstra que ao longo do tempo as concepções de avaliação sofreram influência das ideologias políticas e econômicas hegemônicas. Ademais, podemos observar que os processos avaliativos, embora imbuídos da tarefa de julgar ou atribuir valor, informar ou ainda aperfeiçoar as políticas públicas, buscam atribuir critérios que levam ao cumprimento de certos objetivos. Seja como for, a avaliação não é uma atividade meramente técnica, despida de interesses. E considerando que não há ciência neutra, ainda que permeada por métodos sofisticados de avaliação, com elevado rigor estatístico, há sempre opções teóricas e ideológicas associadas, num contexto de múltiplos e divergentes interesses em disputa no Estado.

Tal trajetória no campo da avaliação resultou numa grande diversidade de abordagens que, como nos alerta Lima e D'Ascenzi (2019), promove consequências analíticas e propositivas, que nos direcionam para determinadas estruturas e dinâmicas por meio de diferentes pressupostos. Ou seja, as abordagens de avaliação de políticas sociais apresentam diferentes perspectivas conceituais e epistemológicas amparadas em diferentes perspectivas políticas, sociais e ideológicas que orientam os processos avaliativos.

Em razão da multiplicidade de abordagens, vários autores empreenderam esforços de classificação de tais perspectivas avaliativas. Vimos nesse conjunto abordagens que reunimos neste trabalho como Positivistas, clássicos ou quantitativos e Pós-positivistas. Os primeiros pertencem a uma tradição tecnocrática, com forte valorização quantitativa, que busca a mensuração dos resultados da avaliação a partir de objetivos predefinidos. Buscam alcançar a eficiência, eficácia e efetividade dos processos avaliativos, têm grande preocupação com a relação custo-benefício, utilizam-se de métricas econômicas e sofisticados recursos estatísticos e preocupam-se com a prestação de contas numa perspectiva estritamente contábil do processo. Ademais, tem uma perspectiva enfática sobre o papel reduzido que o Estado deve desempenhar e a partir das características avaliativas acima mencionadas buscam responder se uma política foi bem ou mal sucedida. Esta tradição está intimamente ligada a perspectiva avaliativa do Banco Mundial.

O segundo grupo, dos Pós-positivistas, é caracterizado pela crítica aos Positivistas, clássicos ou quantitativos. As abordagens Pós-positivistas reforçam a importância de se incorporar aos processos avaliativos a participação social e aspectos subjetivos da realidade social na avaliação. Compreendem o conhecimento como algo socialmente construído e buscam entender as interações que ocorrem quando da implementação de uma política. Nessas abordagens, busca-se enfatizar que a avaliação é uma atividade eminentemente política embora também técnica. O que joga por terra a ideia de neutralidade do avaliador sem transformar a avaliação num processo irracional, meramente político ou sem responsabilidades concretas com o ato de avaliar políticas e apurar seus efeitos. Dessa forma, é possível realizar boas avaliações utilizando-se da racionalidade quantitativa mesmo quando considera nesse processo as forças políticas existentes.

As avaliações desenvolvidas pelo Banco Mundial estão em grande medida associadas às abordagens Positivistas, clássicas ou quantitativas uma vez que estão centradas na busca da eficiência, eficácia e efetividade, demonstram muita preocupação com a relação custo-benefício, com indicadores primordialmente econômicos e se baseiam na ideia de uma atuação estatal residual, dada a sua inabilidade para produzir bons resultados para a sociedade. Esse perfil de avaliações resultou em muitos questionamentos quanto a incapacidade de promover leituras mais próximas da realidade social dos sujeitos das políticas, sobretudo no que se refere a sua visão e mensuração da pobreza.

A partir das críticas quanto ao caráter excessivamente quantitativo e a sua posição epistemológica funcional, o Banco Mundial realizou esforços para ampliar sua visão de pobreza e também incorporar outras abordagens de avaliação de políticas chegando a produzir manuais técnicos para apoiar os países membros na produção avaliações que incorporassem outras perspectivas, inclusive com abordagens pós-positivistas.

Entretanto, a posição epistemológica funcional das avaliações não foi abandonada pela instituição. Efetivamente, as avaliações para mensuração da pobreza continuaram a ser realizadas a partir de métricas baseadas em abordagens positivistas e inspiradas em padrões de proteção social residual. Vimos nesse sentido, que apesar das incorporações de novas abordagens pós-positivistas, a preferência por avaliações com ênfase em eficiência, eficácia e efetividade permaneceram. Mesmo com a incorporação de avaliações com participação dos sujeitos das políticas, tais avaliações não podem ser consideradas avaliações participativas.

Boullosa e Peres (2020) alertam que algumas abordagens de avaliação de políticas utilizam a participação em suas avaliações, mas não podem ser consideradas propriamente como avaliações participativas, isso porque a Macro-escola Participativa tem seu ponto principal e fundamental na participação. Dessa forma, reconhecem as pessoas envolvidas no processo avaliativo como parte de uma comunidade de avaliadores de forma que este processo de participação possa produzir resultados para além dos processos avaliativos como a maior participação política dos sujeitos. Para tanto, utilizam estratégias inclusivas que buscam problematizar suas experiências e assim construir sínteses avaliativas que reflitam primordialmente as vozes dos participantes. Esses requisitos muitas vezes não são cumpridos em processos avaliativos com participação, uma vez que se limitam a ouvir os sujeitos.

Mesmo ampliando a concepção de pobreza, o Banco Mundial não atrelou as mudanças aos indicadores de desempenho exigidos. Ademais, incluiu exigência de redução de gastos que não estão amparados em avaliações mais complexas de caráter mais subjetivo como métrica de sucesso. O eixo de privação monetária em razão da insuficiência de renda, continua no centro das investigações sobre a pobreza. Ademais, a responsabilização individual pela condição de pobreza permeia todo o debate para a sua superação enfatizando a necessidade do alcance do desenvolvimento para que os pobres sejam capazes de colher os frutos do desenvolvimento econômico. E embora reconheça a grande desigualdade no mundo em desenvolvimento, admite a sua permanência e não propõe ações de distribuição de renda e riqueza como estratégia de redução da pobreza.

Isso demonstra que o que organiza e orienta a concepção de política social do Banco Mundial é a teoria neoliberal. Dessa forma, os gastos públicos em políticas sociais, para a visão neoliberal, só se justificam se forem focalizados nos extremamente pobres e essa é a visão ideológica que orienta a avaliação. E é por meio de sua assessoria e assistência técnica, em praticamente todas as áreas relacionadas ao desenvolvimento, que o Banco Mundial garante o cumprimento das condicionalidades impostas frente aos empréstimos concedidos, num processo de avaliações sistemáticas de políticas e programas governamentais.

De toda forma, é necessário enfatizar que apesar das abordagens, métodos e técnicas darem pistas quanto aos interesses dos avaliadores, abordagens, métodos e técnicas por si só não podem ser considerados bons ou ruins, faz-se necessário atentar para a sua finalidade, seus objetivos e as orientações para o desenho e a avaliação das políticas sociais. Os recursos

metodológicos são úteis para a avaliação e o caráter quantitativo, o rigor técnico, a preocupação com custos também são importantes, apesar de não exclusivos.

Há um pensamento no campo da avaliação de políticas que considera as pesquisas experimentais como o padrão ouro da avaliação, por se basearem em experimentos controlados com a finalidade de testar hipóteses que estabelecem relações de causa e efeito. Assim, são formados grupos experimentais e de controle, seleção de amostra aleatória com alto rigor estatístico, a fim de generalizar as descobertas que são descritas quantitativamente.

Nesse sentido, não sugerimos cometer o mesmo erro ao considerar apenas as avaliações subjetivas como boas e confiáveis para avaliações críticas e preocupadas com uma efetiva mudança no padrão de bem-estar. As abordagens pós-positivistas incorporam perspectivas subjetivas na avaliação, mas também consideram avaliações quantitativas e buscam métodos mistos e triangulação de métodos em suas avaliações para o alcance de maior proximidade com a realidade social. Vale ressaltar que o pluralismo metodológico não se limita a integração de métodos de diferentes perspectivas mas busca complementaridade metodológica a partir das vantagens e desvantagens de cada método na avaliação de políticas (SERAPIONI, 2016) .

Paralelamente, é necessário reafirmar que a avaliação é um campo em disputa. Percebemos neste trabalho a correlação entre as concepções metodológicas de avaliação de políticas com padrões de proteção social que, em ambos os casos, são orientados por concepções políticas, teóricas e ideológicas que pavimentam os caminhos a serem percorridos. Observamos um alinhamento entre as abordagens de orientação positivista de avaliação de políticas e a concepção político teórica de proteção social funcional, gerencialista e residual no que se refere a avaliação de políticas sociais especialmente na mensuração da pobreza.

E, em que pese o uso da avaliação de políticas sociais pelo Banco Mundial com a finalidade de cumprir seu papel de disseminador da ideologia neoliberal no mundo, a avaliação de política social é uma ferramenta útil para avaliar a ação pública estatal. Como nos alertam Gussi e Oliveira (2015) é necessário que a avaliação seja apropriada e disputada por técnicos e pesquisadores críticos para que estes realizem avaliações mais progressistas e que explicitem as contradições do Estado e se afastem de modelos operacionais, por meio de perspectivas epistemológicas e metodológicas mais amplas, uma vez que as avaliações tem potencial para melhorar as políticas de forma a contribuir para a oferta de melhores bens e serviços sociais à

população. Ou seja, realizar avaliações com desenhos teórico-metodológicos amparados em concepções teórico-ideológicas que levem em conta posições ético-políticas alinhadas aos propósitos de uma realidade social menos desigual e com padrões crescentes de bem-estar social.

Nesse sentido, este trabalho teve a pretensão de contribuir para enfatizar a necessidade de modelos avaliativos críticos, participativos e que possam colocar em xeque os fundamentos teóricos e metodológicos dos modelos avaliativos hegemônicos, uma vez que estes estão atrelados a perspectivas residuais de proteção social.

Referências

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda política**, São Carlos (SP), v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>>. Acesso em: 06 Ago. 2021.
- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana. **Argumentum**, Vitória (ES), ano 3, n.3, v. 1, p.125-137, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/1173/1034>>. Acesso em: 17 Jul. 2019.
- ALVES, Giovanni. Crise da globalização e lógica destrutiva do capital: notas sobre o sócio-metabolismo da barbárie. **Revista Katalysis**, Florianópolis (SC), v. 7, n.1, p. 31-44, jan./jun. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6912/6377>>. Acesso em: 20 Jul. 2019.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs) **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- APARECIDO REDON, Silvio; SANTOS DE CAMPOS, Eliane Christine. A pobreza da pobreza do Banco Mundial: influência neoliberal e determinação nos países em desenvolvimento. **Emancipação**, v. 21, p. 1-21, 2021. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/15040>>. Acesso em: 23 Dez. 2023.
- ARREGUI, Carola C. O debate sobre a produção de indicadores sociais alternativos: demandas por novas formas de quantificação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo (SP), n. 111, p. 529-554, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/dzWrXfrz3ysXJZvkt8DmCd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 Jan. 2019.
- ARREGUI, Carola.C. Es posible construir una nueva pauta de debate para la investigación y evaluación de las políticas sociales? **R. Pol. Públicas**, São Luís (MA), n.1, p. 91-103, Jan./Jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1525/4182>>. Acesso em 08. Jan 2019.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**. Curitiba (PR). ano 1, n. 1, p. 126-133. Jul./Dez. 2013. Disponível em: <<https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64/113>>. Acesso em: 11 Ago. 2019.
- ARRUDA, Gabriela Alves de. **Do direito à merenda escolar ao discurso do direito: uma análise discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2018. 104 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

ASSIS, M. P. de. et al.. Avaliação de políticas ambientais: desafios e perspectivas. **Saúde e Sociedade**, São Paulo (SP) v. 21, p. 7–20, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/sWWqJT8yxhbJzDdwQ6K365c/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 Maio 2020.

BAGOLIN, Izete Pengo; SALATA, André; MATTOS, Ely, José de. Pobreza Social no Brasil: 2012-2021. Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho – PUCRS Data Social. Porto Alegre, 2022.

BANCO MUNDIAL. Compreendendo a pobreza – Tópicos. Disponível em <<https://www.bancomundial.org/es/topic>>. Acesso em: 01 de Dez. de 2023. S/D.

BANCO MUNDIAL. La pobreza y la prosperidad compartida 2022: Corregir el rumbo. Cuadernillo del panorama general, Washington, DC. Grupo Banco Mundial, 2022.

BANCO MUNDIAL. Monitorização & Avaliação. Algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C., Grupo Banco Mundial, 2004.

BANCO MUNDIAL. Relatório Anual 2013 do Banco Mundial. Pobreza e Prosperidade. Washington, DC: Banco Mundial, 2013.

BANCO MUNDIAL. Relatório anual 2017. Erradicar a Pobreza Extrema: Promover a Prosperidade Compartilhada, Washington, DC. Grupo Banco Mundial, 2017.

BANCO MUNDIAL. Relatório anual 2018. Erradicar a pobreza - Investir em oportunidade. Washington, DC. Grupo Banco Mundial, 2022.

BANCO MUNDIAL. Relatório anual 2023. Uma nova era do desenvolvimento, Washington, DC. Grupo Banco Mundial, 2023.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Luta contra a pobreza. Washington: Banco Mundial, 2000/2001.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: Banco Mundial, 1990.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal (“regime fiscal sustentável”). **Revista NECAT**, Ano 12, n. 23, Jan/Jun. 2023. p.26-46. Disponível em: <<https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/6253/5215>>. Acesso em: 28 Set. 2023.

BATISTA, Leonardo dos Santos; KUMADA, Kate Mamhy Oliveira. Análise metodológica sobre as diferentes configurações da pesquisa bibliográfica. **Rev. Bras. de Iniciação Científica (RBIC)**, Itapetininga (SP), v. 8, p. 1-17, 2021. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.itp.ifsp.edu.br/index.php/rbic/article/view/113>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. In: BATISTA, P.N. (et al.). Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BECKER, Fernando. O que é construtivismo. *Série Idéias*, v. 20, p. 87-93, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. Conselho federal de serviço social; associação brasileira de ensino e pesquisa em serviço social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 68-86, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; SOUZA, Giselle; CISLAGHI, Juliana Fiúza. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 103-121.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Campinas (SP). Economia e sociedade*, v. 4, n. 1, p. 11-20, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11ª edição. Brasília: Editora UnB, 1998.

BORGES, Maria Elizabeth S.; MATOS, Maurílio Castro. As duas faces da mesma moeda: ultraneoliberalismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p.71-87, 2020.

BORON, Atilio A. Império: duas teses equivocadas. **Princípios. Revista teórica, política e de informação**, n. 69, p. 30-37, 2003.

BOSCHETTI, I. **Questões Correntes no Debate sobre Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas**. Texto preparado como material didático para a disciplina Análise de Política Social. Programa de Pós graduação em Política Social. SER/UnB, 2006.

BOSCHETTI, I. Tensões e Possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 8, n. 2, p. 16–29, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800/9944>>. Acesso em 01 Jul. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social Europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo (SP), n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/KpwwS8L8Fs7r3Pj83NZrcjJ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05.07.2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, p. 1-20, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, p. 57-96, 2003.

BOSE, Monica. Empreendedorismo social e promoção do desenvolvimento local. 2013. 198 f. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BOULLOSA, Rosana de Freitas et al. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 1-16, 2021. Disponível em: <<https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbaval202110005/pdf/rbaval-10-1-e100521.pdf>>. Acesso em: 10 Abr. 2023.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista Aval**, Fortaleza (CE), v. 4, n. 18, p. 9-37, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58748/1/2020_art_rfboullosa.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; PERES, Janaina Lopes Pereira. Análise, elaboração e gestão de programas e projetos. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação à Distância, 2019. 123 p.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; RODRIGUES, Roberto Wagner Silva. Avaliação e monitoramento em gestão social: notas introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, set./dez 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/11261/11630>>. Acesso em: 04 Abr. 2022.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRAVO, Maria Inês Souza; DE LIMA, Joseane Barbosa; CORREIA, Maria Valéria Costa. Privatização e mercantilização da saúde e crise no Rio de Janeiro: o desmonte realizado pelas organizações sociais. In: _____. **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 125-146.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. Novos estudos CEBRAP, v. 71, p. 77-91, 2005.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. *Temporalis*, v. 17, n. 34, p. 53-76, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22422/2238-1856.2017v17n34p53-76>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CARCANHOLO, Dias M. AMARAL, Silva M. Acumulação capitalista e exército industrial de reserva: conteúdo da superexploração do trabalho nas economias dependentes. **Revista de Economia**, v. 34, n. especial, p. 163-181, 2008. Editora UFPR.

CARCANHOLO, Reinaldo Antonio; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, H. **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARVALHO, Ailton Mota de. Políticas sociais: afinal do que se trata. **Agenda Social**, v. 1, n. 3, p. 73-86, 2007.

CARVALHO, Maria Helena da Costa. Ideologia e Linguagem: Contribuições de Bakhtin à construção do conhecimento nas ciências humanas e sociais. Recife (PE). **Revista Ágora Filosófica**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 66-78, maio 2018.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. 301 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. UNICAMP. 2007.

CODES, A. L. M. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2008; n.1332, p.1-33.

CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z.M.A. (Org.) Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000. p.29-48.

CORAZZA, Gentil. Estado e Teoria Econômica. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre (RS) Ano 1, nº 2, 1983.

CORAZZA, Gentil. **Teoria Econômica e Estado**: de Quesnay a Keynes. Porto Alegre (RS), Fundação de Economia e Estatística (FEE), n. 11, Porto Alegre (RS), 1986.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZÁLEZ, Manuel José Forero; e ALMEIDA, Nathália Filgueiras de. A lógica de funcionamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e o seu relacionamento com o Brasil no período 1990-2012. **Boletim de Economia e Política Internacional BEPI**, n. 16, Jan./Abr. 2014.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C.. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro (RJ), v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSTA, Sidiney Alves; NETO, Luiz Bezerra. Políticas públicas/estatais: contribuição para o estudo da relação estado-sociedade. Maringá (PR) **Acta Scientiarum. Education**, v. 38, n. 2, p. 165-172, 2016.

COTO, Gabriela Cordioli et al. A construção ideológica do conceito de pobreza nos relatórios do Banco Mundial. **Farol**: Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade, v. 6, n. 17, 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses: formulação de política e hegemonia. In: **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. 1989. p. 47-60.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. São Paulo (SP). **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, p. 32-44, 2001.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 41-62, 2006.

CRUMPTON, Charles David et al. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 981-1001, 2016.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza (CE), v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019.

CUNHA, André Moreira. Resenha Bibliográfica. **Estud. Econ.**, São Paulo (SP), v. 37, n. 1, p. 235-240, Mar. 2007.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA (ed.): Políticas Sociais–Acompanhamento e Análise. Boletim, v. 17, p. 17-37, 2009.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. São Paulo (SP), **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-21, 1997.

DUMÉNIL, G; LÉVY, D. O imperialismo na era neoliberal. Campinas (SP), **Crítica Marxista**, v.8, n.2, pp 11-36, 2004.

DUMÉNIL, G; LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia estadunidense. In: CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo (sp), Boitempo, 2005.

EVARISTO, Jefferson. Do bem comum da Pólis em direção à Cidade de Deus: o conceito de política em Agostinho de Hipona em comparação com Aristóteles. Rio de Janeiro (RJ). **Medievalis**, v. 7, n. 1, 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do " campo de públicas". Rio de Janeiro (RJ). **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 959-979, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. São Paulo (SP), **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. São Paulo (SP), **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

FARIAS, Francisco Adjacy; MARTINS, Mônica Dias. O conceito de pobreza do Banco Mundial. Fortaleza (CE), **Tensões mundiais**, v. 3, n. 5, p. 202-219, 2007.

FERNANDES, Ivana Leila Carvalho; ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite. Elementos a considerar na avaliação de políticas públicas. Fortaleza (CE), **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano 5, v. 2, n. 10, p. 89-98, jul./dez. 2012.

FERRAZ, A. T. R. Cenários da participação política no Brasil. In: Marta Zorzal e Silva; Bajonas Teixeira de Brito Junior. (Org.). **Participação social na gestão pública: olhares sobre a experiência de Vitória-ES**. Pinheiros, São Paulo: Anna Blume, 2009, v.88, p. 194-206.

FERRAZ, A. T. R. **Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas**. 2005. 187f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Doutorado em Ciências. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005.

FERRAZ, A. T. R.. Tendências contemporâneas da participação popular: experiências dos conselhos municipais de saúde do Espírito Santo. São Luis (MA), **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, v. 24, p. 721-736, 2020.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Políticas Sociais na Contemporaneidade: o fim do caminho? Porto Alegre (RS). **Textos & Contextos**, v. 13, n. 2, p. 232-243, 2014.

FERREIRA, Francisco HG; LITCHFIELD, Julie A. Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil: 1981/95. Desigualdade e Pobreza no Brasil, IPEA, 2000.

FERREIRA, Francisco; SÁNCHEZ-PÁRAMO, Carolina. Enriquecendo o conjunto de linhas internacionais de pobreza. Banco Mundial. 13 de nov. 2017. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/en/latinamerica/enriquecendo-o-conjunto-de-linhas-internacionais-de-pobreza>>. Acesso em: 08 de Nov. de 2023. 2017.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Belo Horizonte (MG). **Análise e conjuntura**, n.1, v.3 p.107-127,1986.

FILGUEIRAS, Luiz A. M. Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século. Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, p. 10-12, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales, v. 179, p. 206, 2006.

FREIRE, Silene de Moraes; CORTES, Thaís Lopes. Políticas de combate à pobreza e avalanche ultraneoliberal: aportes para reflexão. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p.27-52, 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, Jun de 2000. p.211-259.

FRIO, Gustavo Saraiva. **Avaliação de Políticas Públicas: Ensaio em Economia da Saúde e da Educação**. 2020. 74p. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) Programa de Pós Graduação em Economia do Desenvolvimento. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande

FRONZA, Claudia Sombrio; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. Vitória (ES). **Argumentum**, v. 7, n. 2, p. 103-116, 2015.

FURTADO, Juarez Pereira. Um método construtivista para a avaliação em saúde. Rio de Janeiro (RJ). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, p. 165-181, 2001.

GARCIA, R. P. M. O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas. In: Rosineide Pereira Mubarak Garcia. **Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos**. Cruz das Almas (BA): UFRB, 2020.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GOMES, Claudia Maria Costa. O choque neoliberal e o padrão de hegemonia burguesa do lulopetismo. **Revista Katálisis**, v. 21, p. 86-95, 2018.

GOMES, Fábio Guedes. **Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal**. Fábio Guedes Gomes. 2007. 235 f. Tese (Doutorado em Administração). Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

GOMES, José Menezes. Entre Marx e Keynes: nem restauração capitalista, nem endividamento público: por uma saída anticapitalista. São Luís (MA). **Revista de Políticas Públicas**, Out. 2012, pp. 87-97.

GOMES, Maria da Paixão Rodrigues Bezerra. **Estudos sobre gestão da educação**. Campo Grande (MS). Editora Inovar, 2021. 62p.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: Gabriela Lotta. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Avaliação de quarta geração. Campinas: Unicamp, 2011.

GUERRERO, Diego; GUERRERO, Marina. Desempleo, keynesianismo y teoria laboral del valor. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol., no. 1, 2000. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília. Anais... Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. Fortaleza (CE). **Desenvolvimento em Debate**. v.4, n.1, p.83-101, 2016 2017.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2014.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HERRERA, R. Prefácio: o capital fictício no centro da crise. In: GOMES, H. **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, v. 21, p. 30-41, 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. 2013.

IAMAMOTO, M.V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

IPEA. ORG.: SILVA, Enid Rocha Andrade da Coordenadora. Erradicando a pobreza e promovendo a prosperidade em um mundo em mudança: subsídios ao acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2018. IPEA

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília** 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51 a 72-51 a 72, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania., v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Mitos do desenho quase-experimental na avaliação de programas. Salvador (BA). **Nau Social**, v. 9, n. 16, 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. 2016.

JANNUZZI, Paulo M.; GUIMARÃES, José RS. Indicadores Sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu-MG, 2004.

JANNUZZI, Paulo. Triangulação como princípio estruturador da Avaliação de Políticas Públicas. Texto disponibilizado em: 31 de Maio de 2021. In: Nexo Jornal. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Triangula%C3%A7%C3%A3o-como-princ%C3%ADpio-estruturador-da-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em 29 maio 2023.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**: inflação e deflação. São Paulo, Abril Cultural. Os Economistas, 22.1983.

KRÜGER, Tânia Regina. SUS: da perda da radicalidade democrática ao novo desenvolvimentismo. Florianópolis (SC). **Revista Katálýsis**, v. 17, n. 2, p. 218-226, jul./dez. 2014.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa; PESSOTI, Gustavo Casseb; SILVA, Jadson Santana da. Reflexões sobre o estudo da pobreza: o que há de novo no debate atual? Salvador (BA). **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano 15, n.27, p55-66, 2013.

LACERDA, Fernanda Calasans costa; PESSOTI, Gustavo Casseb; SILVA, Jadson Santana A. Reflexões sobre o estudo da pobreza: o que há de novo no debate atual. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano XV, n. 27, 2013.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAURELL, Asa Cristina. **Para um novo estado de bem estar na América Latina**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 187-204, 1998.

LEÃO, Ricardo de Souza. **Caracterização da pobreza na Região Centro-Sul do Rio Grande do Sul, no período de 1991 a 2000, sob o enfoque das capacitações**. 186f. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.

LEITE, Denise et al. Avaliação participativa online e off-line. Campinas (SP) **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 12, n. 03, p. 445-460, 2007.

LEITE, Denise; NUNES, Ana Karin. Avaliação participativa: constatações e aprendizagens. **Revista Contexto & Educação**, v. 24, n. 81, p. 147-169, 2009.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.p128-152.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, v. 10, p. 37-45, 2007.

LIMA, Wandilson Alisson Silva; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Avaliação da Implementação de Políticas e Programas Públicos no Brasil: uma discussão das dimensões analíticas. **Revista Meta: Avaliação**, [S.l.], v. 13, n. 40, p. 674-699, set. 2021.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde em Debate**, v. 40, p. 87-97, 2016.

MAAR, W. L. **O Que é Política**. Coleção Primeiros Passos. Editora: Brasiliense. Belo Horizonte: 1994.

MACEDO, Neusa Dias de. **Iniciação à pesquisa bibliográfica**. Edições Loyola, 1995.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARCONI; Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. - São Paulo. Atlas 2007.

MARICHAL, Carlos. **Nova história das grandes crises financeiras: uma perspectiva global, 1873-2008**. Editora FGV, 2016.

MARTINS, Antonio. Onde Haddad errou. **Revista NECAT** –Ano 12, nº23 Jan-Jun/ 2023. p.71-86.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, v. 34, p. 223-239, 2018.

MARTINS, Maria Artemis Ribeiro. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): a educação como legitimação e dominação social**. 2016. 190f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2016.

MATHIAS. Gilberto; SALAMA, Pierre. **O Estado superdesenvolvido: das Metrópoles ao Terceiro Mundo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MELO, Marcus André et al. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. Org.: RICO, Elisabeth Melo. São Paulo: Cortez, p. 11-28, 1998.

MENESES, Aérica de Figueiredo Pereira; FUENTES-ROJAS, Marta; D'ANTONA, Álvaro de Oliveira. Triangulação de métodos: estratégia metodológica na pesquisa interdisciplinar sobre o cuidado às pessoas vivendo com hiv/aids. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão – REDD**. Campinas, vol.10 N.1, 2018.

MILANI, Carlos RS. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento, p. 33-56, 2014.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (org) Caminhos do pensamento: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002, p. 17-27

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) et. al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: RJ. Editora Vozes Limitada, 2018

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) et. al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: RJ. Editora Vozes Limitada, 1994.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Marcelo; FERNANDES, Fernando; SUCENA, Luiz Fernando. A avaliação de políticas sociais no contexto da reforma gerencial do Estado: contribuições para o debate metodológico. **Ser Social**, n. 14, p. 1-31, 2004.

MOUNTIAN, André Gal et al. **O Banco Mundial e a pobreza**. 2008. 102 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

MOURA, Alessandro de. Crise da acumulação, Estado e classes sociais. **Revista Fim do Mundo**, n. 03, p. 88-118, 2020.

NAKATANI, P. **A crise atual do sistema capitalista mundial**. In: Encontro Nacional de Economia Política, 7. Anais. Curitiba: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2002.

NAKATANI, P.; GOMES, H. A natureza e as contradições da crise capitalista. In: GOMES, H. **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

NAKATANI, P.; MARQUES, R. **Capitalismo em crise**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

NETTO, J.P. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio; DI GIOVANNI, Geraldo. Dicionário de políticas públicas. São Paulo: Fundap, 2013.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de Políticas e Programas Sociais - revendo conceitos básicos. **Revista Katálisis**. 2002, v. 5, n. 2, pp. 141-152.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; GUSSI, Alcides Fernando. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. In: Congresso internacional en gobierno, administración y políticas públicas, 8, 2017, Madrid. Anais... Madrid, 2017.

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos Ebape*. BR, v. 17, p. 324-337, 2019.

OLIVEIRA, Pedro Endrigo Trejo de. **O dispositivo contemporâneo de repressão e controle dos pobres**: a criminalização da pobreza no Estado neoliberal brasileiro. Dissertação (mestrado em serviço social) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. 112p. 2020.

PAIVA, Ariane Rego de. Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, vol. 19, núm. 36, pp. 21-38, 2016.

PASQUALINI, Juliana Campregheer; MARTINS, Lígia Márcia. Dialética singular-particular-universal: implicações do método materialista dialético para a psicologia. **Psicologia & Sociedade**, v. 27, p. 362-371, 2015.

PAULANI, L. M. **A hegemonia neoliberal**. In: LACERDA, Antonio Correa de; PAULANI, Leda; PRADO, Luiz Carlos Thadeu Delorme; POCHMANN, Márcio; BIELSCHOWSKY, Ricardo; BACELAR, Tania. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2010.

PAULANI, Leda María. Neoliberalismo e individualismo. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 115-127, 1999.

PEIXOTO, Gabriela Soares. **A concepção de pobreza predominante nas agendas do Banco Mundial e do governo Lula da Silva no Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2014.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). São Paulo (SP). **Revista de História**, n. 174, p. 235-265, jan.-jun., 2016.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & saúde coletiva**, v. 23, p. 2187-2196, 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, v. 19, p. 390-422, 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 386 f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História, 2009.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza". *Topoi* (Rio de Janeiro), v. 11, p. 260-282, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial no Brasil (1990-2020). Editora Appris, 2022.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Poder, política e dinheiro: a trajetória do Banco Mundial entre 1980 e 2013. PEREIRA, JMM; PRONKO, M. A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

PEREIRA, P. A. P. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. *Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, Brasília, n. 3, p.51-62, jan./jun. 2001

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política social no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2008. cap.4. p. 87-106.

PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. O ajuste estrutural brasileiro dos anos 90: a ampliação da desarticulação setorial e social. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, n. 229, p. 26-49, 2008.

PIZZANI, Luciana; SILVA, Rosemary Cristina da; BELLO, Suzelei Faria; HAYASHI, Maria Cristina Piumbato Innocentini. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, v. 10, n. 2, p. 53-66, 2012.

PRESTES, E. M. T.. A avaliação de políticas sociais: questões teóricas, metodológicas e políticas. *Revista Lusófona de Educação*, v. 22, p. 85-102, 2012.

RACHED, Gabriel. A evolução das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. Axe II, Symposium. In: *Independencias-Dependencias-Interdependencias*, VI Congreso CEISAL 2010. Toulouse, France.

RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi; BERNARDINO, Marjorie Cristina da Cruz. Vertentes epistemológicas das políticas públicas: entre as análises descritiva e prescritiva. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 56-76, 2020.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*. 2012, v. 46, n. 5, pp. 1271-1294.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)*, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, R. N. **Avaliação de políticas públicas de educação: Uma análise da eficácia do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) no município de Gurupi-TO**. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Fundação Universidade Federal do Tocantins. Palmas-TO. 2019.

RONCARATTI, L. S. Políticas públicas. Brasília: MPOG, 2008.

SALAMA, Pierre. Pobreza: luz no fim do túnel?. **Nexos Econômicos**, v. 4, n. 1, p. 9-29, 2010.

SAMPAIO, Simone Sobral; DE OLIVEIRA, Robson. Pesquisa qualitativa e sua instrumentalização pelo Banco Mundial: algumas aproximações analíticas. **Revista Latina de Sociologia**, v. 9, n. 2, p. 77-90, 2019.

SANFELICE, José Luís. Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. 2003. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1391-1398, dezembro 2003

SANTOS, Leandro Tavares dos; JÚNIOR, Gildásio Santana; PAIVA, Dênis Mateus de. O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina: uma análise crítica sobre seus relatórios de 1990 a 2006. **Revista Debate Econômico**, v. 1, n. 1, p. 102-123, 2013.

SAVIANI, Nereide. Escola e luta de classes na concepção marxista de educação. **Germinal: marxismo e educação em debate**, v. 3, n. 1, p. 7-14, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. Sociologia: **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, [S. l.], v. 31, 2016.

SILVA, Antônio Carlos Macedo. A economia de Keynes, a busca de uma nova teoria econômica e a “armadilha do equilíbrio”. **Economia e Sociedade**, Campinas, (5):111-58, dez.1995.

SILVA, Enid Rocha Andrade da Coordenadora. Erradicando a pobreza e promovendo a prosperidade em um mundo em mudança: subsídios ao acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. IPEA, 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Ed. Veras; São Luís: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katálisis*, v. 13, p. 155-163, 2010.

SILVA, Paulo Junior Barbosa da. Trajetórias de avaliação de políticas e programas sociais da sagi-secretaria de avaliação e gestão da informação do governo federal. 2023.

SILVINO, Alexandre Magno Dias. Epistemologia positivista: qual a sua influência hoje?. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 27, p. 276-289, 2007.

SIMÕES, A. A Proteção Social na Nova Ordem Econômica Mundial. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 34, n. 02, p. 381-402, 2019.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. **A Política de Assistência Social do Governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal**”. 2012. 160 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. 2012.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. Texto para discussão, 2009.

SOUZA, A. A., OLIVEIRA, A. C. O., SILVA, L. B., SOARES, M, organizadores. Trabalho e os limites do capitalismo: novas facetas do neoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 131-50, 2020.

SOUZA, Celina. " Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 15-20, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 01-08.

STEPHANOU, Michelle C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, 2005, p.127-160. Porto Alegre. V5. N1. Jan-jun-2005.

TEIXEIRA, Rafael Vieira et al. Para uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Argumentum**, p. 176-176, 2009.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social & Sociedade**, p. 650-680, 2010.

TINÔCO, D. S; SOUZA, L. M.; OLIVEIRA, A. B. Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.15, n.2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

TONI, Jackson de. O lugar da meta-avaliação na gestão de políticas públicas: avaliando uma avaliação na política industrial brasileira. **Revista Aval.** vol.6, n. 20, Jul-Dez 2021.

TORRES JR, Paulo et al. Avaliar em Profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 2, p. 147-170, 2020.

TORRES, Ernani Teixeira. Poder Monetário Estrutural: do padrão ouro ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, v. 28, p. 621-639, 2019.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, Jun. 2008.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 294-311, 2017.

UGÁ, Vivian Dominguez. **A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal**. 2008. 232 f. Tese (Doutorado Doutora em Ciências Humanas: Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2008.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como pobreza: crítica à conceituação neoliberal**. Curitiba: Appris, 2011.

VIANA, Nildo. A Concepção Marxista das Classes Sociais. **Revista Marxismo e Autogestão**, v. 3, n. 06, 2016.

VILAS, Carlos M. O Banco Mundial e a reforma do Estado na América Latina: fundamentos teóricos e prescrições políticas. In: **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação ea saúde (1980-2013)**, p. 65-89, 2015.

VINHAIS, Henrique et al. Pobreza relativa ou absoluta? A linha híbrida de pobreza no Brasil. *Encontro Nacional de Economia*, v. 34, 2006.

YAZBEK, C. **Classes subalternas e assistência social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2015.