

A avaliação de políticas sociais no contexto da reforma gerencial do Estado: contribuições para o debate metodológico

MARCELO RASGA MOREIRA*

FERNANDO M. BESSA FERNANDES**

LUIZ FERNANDO M. SUCENA***

Resumo: O debate sobre a avaliação de políticas sociais deveria procurar dimensioná-la histórica e politicamente no processo de reforma gerencial do Estado brasileiro, criticando a ascendência de seu entendimento como elemento eminentemente técnico da gestão. Por este raciocínio, os objetivos da avaliação caminhariam para a resolução de determinados problemas da gestão, que recorre à informação científica para subsidiar com a 'razão' suas escolhas. Em essência, tal postura não seria prejudicial à população, mas isso ocorre à medida que a gestão encara que, primeiro, é necessário determinar padrões de articulação entre formuladores, implementadores e executores; depois, que é preciso pautar suas ações por indicadores e práticas de eficiência, eficácia e efetividade, abandonando a equidade; só então, com este desenho metodológico definido, é que aborda as demandas do cidadão, manietado ao papel desprestigiado de usuário, beneficiário, cliente ou consumidor. O presente artigo visa redefinir esse caminho, tendo como concepção teórica fundante a permanente interação e a não-autonomia do econômico sobre o social e o político, o que deve refletir diretamente na atuação dos pesquisadores/avaliadores, na sociedade civil organizada e na gestão

* Sociólogo, mestre em Saúde Pública, pesquisador do DCS/ENSP/Fiocruz. rasga@ensp.fiocruz.br

** Antropólogo, mestre em Antropologia, pesquisador do DCS/ENSP/Fiocruz. fernando.bessa@ensp.fiocruz.br

*** Sociólogo, Pesquisador do DCS/ENSP/Fiocruz. luiz.mazzei@ensp.fiocruz.br

pública. Para tanto, propõe-se uma análise metodológica que contempla a interação teoria-prática e concebe os desejos, anseios e demandas dos destinatários das políticas sociais como o cerne da práxis avaliativa.

Palavras-chave: políticas sociais; avaliação; reforma do Estado; Brasil.

Abstract: *The evaluation of the social politics in the context of the State management reform: contributions to the methodological debate*

This article aims to contribute to the discussions in the social policies evaluation field, placing it into a historical and political dimension, inside the Brazilian State management reform process. Concerning this point of view, the evaluation objectives would aim to the resolution of specified management problems, requiring scientific information to support their choices. Essentially, this posture is harmless for the population, as long as it assumes some points: first, it is necessary to establish articulation patterns between the actors in charge of formulation, implementation and execution; then, their actions must be regulated by practices and indicators of efficiency, efficacy and effectiveness, abandoning the equity; and then, with this defined methodological design, it must approach citizens' demands, imprisoned on the disregarded role of user, beneficiary, client or consumer. The article concludes by redefining this approach — the theoretic conception of the permanent interaction and non-autonomy of the economics upon society and politics. It must directly reflect into the researchers/evaluators procedures, into the Organized Civil Society and into the public management. Therefore, it proposes a methodological analysis that considers the practice-theory interaction as a core of the evaluative praxis the social policies receiver wishes, aspires and demands.

Keywords: social policies evaluation; State reform process; Brazil.

Introdução

A avaliação configura-se, no atual momento econômico e político do País, em um importante e estratégico componente das agendas propostas pelas Agências Multilaterais de financiamento/fomento e pelos formuladores e gestores públicos que, de diferentes formas e ritmos, procuram sintonizar suas ações com os paradigmas que conformam o “modelo gerencial de administração pública”.

Para tais atores, num contexto orçamentário em que os recursos para as políticas sociais são restritos, submetidos à

competição e constantemente contingenciados, o investimento em avaliação justifica-se pela capacidade de esta verificar em que medidas os objetivos e metas daquelas políticas são atingidos; de produzir indicadores que permitam a identificação de problemas, a correção de rotas e rumos e as possibilidades de replicação; de monitorar as ações em desenvolvimento a fim de torná-las mais transparentes e controláveis; e de quantificar resultados, impactos e relações de tipo custo-benefício.

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.

Em contrapartida, conforme constataram Cruz Neto et al. (1999; 2000), há um expressivo número de situações nas quais os executores/implementadores das políticas sociais (que, em conjunto com os usuários/clientes, podem vir a compor a 'população-alvo' das avaliações) não reconhecem nos métodos e técnicas adotadas pelos avaliadores o potencial para analisar a complexidade e a especificidade do trabalho que desenvolvem, sobretudo quando influenciado por problemas estruturais, cuja superação não se encontra na esfera de suas ações e atribuições.

Em relação aos formuladores, e mesmo a si próprios, os executores podem ocupar diferentes posições (hierárquicas e operacionais) no serviço público, fazer parte de níveis administrativos distintos e/ou atuarem na sociedade civil organizada. À medida que as funções que desempenham se afastam do nível central e decisório do poder, assumindo a responsabilidade pelo contato direto com a população, eles tendem a (re)interpretar a ênfase e a esperança dos gestores na

avaliação, concebendo-a sob o prisma do processo de trabalho, do dia-a-dia de suas ações e dos enredos de seus problemas cotidianos.

Acostumados e convivendo com um “ciclo de política” (*policy cycle*) organizado de maneira centralizadora e impositivamente definido de “cima para baixo” (*top down*), os agentes executores revelam, ainda que de forma difusa e desarticulada, a preocupação com a possibilidade de virem a ser tratados como meros “objetos de investigação” e analisados através dos produtos/manifestações mais exteriores e superficiais de seu trabalho, procedimentos que lhes tolhem a participação ativa no processo avaliativo e os fazem “funcionar”, quando requisitados, como simples fornecedores de informações alimentadoras de bancos de dados.

Em dúvida, reagem, ao menos em um primeiro momento, com apreensão e desconfiança. Sintomaticamente, a terminologia corriqueira revela a diretriz punitiva sobre a qual consideram que os contatos podem se desenvolver: “*sofrer uma avaliação!*”

Subjacentes e impulsionando esta inquietação, a desvalorização sistemática das funções, da remuneração, da ética e da relevância social do funcionalismo público, e as constantes referências depreciativas ao movimento social (que, por um lado, seria utilitarista, pragmático e de pouca reflexão teórico-prática e, por outro, apologista da violência e da desordem) contribuem para a construção de um painel no qual a avaliação assume uma feição antidemocrática, centralizadora de poder, podadora da criatividade, politicamente persecutória e profissionalmente desagregadora.

A contradição em torno do papel da avaliação ambienta-se com mais facilidade às concepções de gestão que, almejando o primado das escolhas técnicas e racionais, consideram que os executores das políticas sociais operam em *settings* nos quais a conjuntura político-partidária e a pressão popular por resultados imediatos e duradouros são os principais vetores das ações,

imprimindo-lhes um grau de passionalidade que seria deletério ao processo de implementação e desenvolvimento.

Em vários aspectos herdeiras do tipo ideal que Weber (1974) constrói para analisar o “Estado Moderno” (que deveria assentar-se em uma burocracia atuante que, assim como em uma empresa capitalista, baseasse suas escolhas na objetividade tecnicista do cálculo e da previsibilidade estatística), estas concepções de gestão estimulam uma impositiva divisão sociogerencial do trabalho.

O desenvolvimento e o (in)sucesso das políticas sociais passam, então, a variar em função do arrefecimento dos conflitos gerados pela clivagem *formulação x execução*, que é caudatária das ideológicas separações entre pensar e agir, teoria e prática, política e técnica.

Diante desta situação, os avaliadores tendem a privilegiar a construção e o aprimoramento de técnicas e métodos que analisem e meçam as estratégias adotadas pelos gestores, a fim de contornarem os conflitos que surjam durante o processo de implementação e de desenvolvimento das políticas públicas, ou os que por ele sejam potencializados.

Corre-se, assim, o risco de reificar determinadas relações, em especial as que demonstram que os efeitos da contradição e dos conflitos são sentidos e vivenciados com mais gravidade na “ponta” das ações/serviços/programas públicos, onde as políticas sociais são concretamente executadas e as ideologias dos governantes, as propostas dos formuladores, a (situ)ação dos implementadores e a prática dos avaliadores relacionam-se intensa e continuamente.

O que caracteriza a nobreza destes locais é o fato de representarem o “campo” para o qual os cidadãos acorrem na esperança de fazer valer seus direitos. Tipificados e compartimentalizados como “usuários”, “beneficiários”, “clientes” ou ainda “consumidores”, são eles que mais sofrem com a inadequação dos objetivos e metas de programas, com os

resultados iníquos, com as mudanças na preponderância de gestores/formuladores, com a desmobilização dos executores e com as disputas em torno da postura adequada (ou não) das avaliações.

Assim, o presente artigo tem como objetivo contribuir com o debate sobre a avaliação de políticas sociais, procurando dimensioná-la histórica e politicamente no processo de reforma gerencial do Estado brasileiro, criticando a ascendência de seu entendimento como elemento eminentemente técnico da gestão. Para tanto, propõe-se uma análise metodológica que contempla a interação teoria-prática e concebe os desejos, anseios e demandas dos destinatários das políticas sociais como o cerne da práxis avaliativa.

Política social no âmbito das reformas gerenciais

Para melhor compreender o papel das avaliações no atual momento histórico, é importante resgatar algumas discussões a respeito das transformações relacionadas às políticas sociais no âmbito das reformas gerenciais que, no Brasil, estão em curso desde a década de 1990. Mesmo que de maneira sintética, faz-se imprescindível contextualizar alguns aspectos considerados importantes para a compreensão e a análise da dinâmica avaliativa.

Como já explanadas e analisadas por diversos autores (Bourdieu, 1998; Borón, 1995; Santos, 1998; Faleiros, 2004...), as reformas gerenciais do Estado, formuladas a partir da perspectiva e dos interesses dos países capitalistas "centrais", e financiadas e fomentadas por agências multilaterais e internacionais (Banco Mundial, BID, FMI, etc.), vêm sendo adotadas de forma padronizada nas mais diversas sociedades, no bojo globalizante do que se convencionou chamar de neoliberalismo.

Nos países capitalistas "centrais", as reformas assumiram um papel de contraposição aos diferentes modelos de *Welfare*

State, que haviam direcionado grande parte dos recursos públicos para as políticas sociais, criando uma relação na qual a sociedade organizada, além de exercer controle sobre o Estado, tinha efetiva capacidade de se antepor às demandas do mercado, sobretudo em torno do postulado do pleno emprego.

A partir dos anos 1980, com mais ênfase na Inglaterra, a crítica econômica a este modelo de gestão consistia numa argumentação de que o Estado já não conseguia equilibrar suas balanças de pagamento, desenvolver novos setores do mercado de trabalho e incentivar a competição no setor produtivo, o que gerava uma perigosa estagnação, combinada com desemprego e pressão inflacionária.

Nos anos 1990, como estratégia de desenvolvimento do capitalismo, esta crítica, já então tornada política econômica dos países "centrais", é exportada para países que, assim como o Brasil, não haviam construído experiências clássicas de bem-estar social. Seu arcabouço teórico busca demonstrar, por meio de inexoráveis leis econômicas e da valorização do tecnicismo, que, para que estas nações se insiram de forma competitiva no chamado "mercado global", o Estado, tido como historicamente centralizador e ineficiente, deve ter suas prioridades redirecionadas para políticas sociais de caráter focal e políticas monetárias que permitam ao mercado desenvolver todas as suas potencialidades.

As agendas reformistas seriam inevitáveis e essenciais, representando a única via para o desenvolvimento, tendo em vista que o Estado centralizador constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada e podendo bloquear mecanismos de participação e equidade que o próprio mercado seria capaz de gerar (Höfling, 2001).

Nessa perspectiva, essas agendas são formuladas no contexto de um modelo político-econômico que prega o incentivo ao capital especulativo internacional, à privatização dos serviços públicos, à flexibilização das relações de trabalho e à

desresponsabilização do Estado frente à universalidade das políticas sociais.

É preciso ter claro que este processo de expansão do capitalismo via mercado globalizado e reforma gerencial dos Estados Nacionais, não se resume a uma dinâmica puramente econômica, apresentada dentro de uma nova ordem mundial férrea e inescapável. Deve-se analisar, com muita atenção, o papel da política no estabelecimento destas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Santos (1998), ao analisar os caminhos que levaram ao atual estágio de “fraqueza” dos Estados-Nacionais, aponta para a centralidade da questão política:

“a fraqueza do Estado não foi efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global.” (Santos, 1998, p. 3)

Amparado pela *débâcle* do império soviético e pelo arrefecimento mundial dos ideais socialistas, o discurso ideológico de viés economicista e cunho homogeneizador, que sobrepõe leis transnacionais de livre mercado, pretensamente irrefutáveis, à realidade social/política/econômica de cada nação, apresenta-se como base fundamental para o capitalismo transpor as barreiras existentes para sua expansão global.

O conceito de “público”, outrora relacionado à função estatal de atender às demandas da sociedade a partir das lutas travadas no nível político, é desqualificado em favor do ‘privado’, que representaria a modernidade e o progresso. A esfera pública passa, então, a ser associada ao estereótipo de ineficiente e corrupta, composta por um exagerado número de funcionários ociosos e que pouco produzem, como relata Borges, ao analisar as agendas do Banco Mundial:

“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).

Ao levar em conta o percurso histórico de afirmação e consolidação do capitalismo em nível mundial, a suposta “crise do Estado” ganha um contorno, como assinala Borón (1995), de discurso ideológico auto-incriminatório. Afinal, foi por intermédio de associações e arranjos no âmbito estatal, dos quais redundaram períodos de crescimento econômico nos países capitalistas ‘centrais’ e aparente desenvolvimento nas nações ‘periféricas’, que a idéia de que seria possível gerar um nível ótimo de bem-estar social dentro do modelo capitalista tornou-se hegemônico.

Submetida à reforma gerencial, a fortaleza do Estado passa a residir na sua ação como agente garantidor e impulsionador das regras do livre comércio, eximindo-se da função de provedor universal de direitos, delegando aos movimentos sociais, por meio da regulação da competição por verbas públicas, a responsabilidade de exercer este papel.

Neste modelo, o papel das políticas públicas também sofre importantes modificações. Apesar de apresentarem conceituação controversa, é possível destacar, com alguma clareza, seu campo de atuação no âmbito das sociedades capitalistas.

Segundo Cruz Neto et al. (1999, p. 40), o poder do Estado é, ao mesmo tempo,

“conquistado e assegurado pelas políticas públicas que são, em última instância, instrumentos de mediação responsáveis pela organização de uma determinada sociedade, moldando, elevando, modificando, cristalizando e/ou desvirtuando a trajetória e as condições de sua população.”

Analisando as políticas públicas pelo viés do orçamento público, Santos (1993, p. 35) estabelece uma divisão entre aquelas que apresentam características distributivas, ou seja, que *“não excluem a alocação do mesmo tipo de recursos um número infindável de vezes”* e redistributivas, que *“são do tipo soma zero, isto é, sua implementação deixa imediatamente a nu que outras políticas não poderão ser executadas e, ainda mais, que nem mesmo políticas semelhantes podem ser repetidas”*.

As políticas distributivas incluem, dentre outras, obras urbanas e de saneamento, campanhas de vacinação e fixação das taxas de juros, enquanto as redistributivas contemplam experiências como a criação de sistemas de saúde e previdência, a definição das metas de privatização e a taxação do salário de profissionais ativos e de aposentados.

É no entorno das políticas redistributivas, justamente as que necessitam de maior soma de recursos, que acontece o principal embate de forças visando assegurar a supremacia no orçamento público, do qual surge a dicotomia entre políticas sociais e econômicas. No âmbito das reformas gerenciais, estas últimas vêm sendo cada vez mais priorizadas, em detrimento das sociais, sob uma aparência de inevitabilidade, como aponta Bourdieu:

“Admite-se que o crescimento máximo, e logo a produtividade e a competitividade, é o fim último e único das ações humanas, ou que não se pode resistir às forças econômicas. Ou ainda, pressuposto da economia, faz-se um corte radical entre o econômico e o social, que é deixado de lado e abandonado aos sociólogos, como uma espécie de entulho.” (Bourdieu, 1998, p. 57).

Erige-se um discurso ideológico no qual o estabelecimento de novas diretrizes econômicas voltadas para o incremento das relações de mercado seria capaz de, com a aparência da não-intervenção do Estado, ampliar as possibilidades de escolha e, conseqüentemente, a “qualidade de vida” do cidadão/consumidor. Em contrapartida, apoiando-se neste discurso, cada vez mais são aviltados direitos humanos e banalizadas conquistas e lutas

sociais em nome da priorização de critérios para a elaboração de políticas focais, fundamentados numa racionalidade técnica.

Não se pode perder de vista, pois, que as políticas públicas voltadas para os problemas sociais refletem a direção política das relações econômicas. Na lógica do mercado, o princípio de justiça social não está baseado na noção de equidade, mas em questões de cunho técnico-economicista, sobretudo voltadas para a eficácia.

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.

O contexto brasileiro

No Brasil, a chamada reforma administrativa, iniciada no governo Collor e aprofundada nas gestões Cardoso, voltou-se para a refundação da relação Estado-sociedade de acordo com os novos parâmetros internacionais, visando atingir, simultaneamente, o ajuste fiscal e a modernização institucional.

Um dos artífices das reformas no Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira, ao analisar os resultados das mudanças realizadas na administração pública ao final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, aponta para o sucesso das medidas previstas no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* – PDRE:

“A reforma constitucional que ficaria chamada de “reforma administrativa” foi aprovada praticamente na forma proposta pelo Governo, as organizações sociais e as agências executivas foram definidas legalmente, alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos foram introduzidas eliminando privilégios e distorções, os contratos de

gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos, e uma política de recursos humanos foi colocada em prática com ênfase no fortalecimento no núcleo estratégico do Estado. Por outro lado, uma estratégia gerencial de administração – a gestão pela qualidade total – foi adotada e passou a ser consistentemente aplicada na Administração Pública Federal. [...]” (Pereira, 1998, p. 62).

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 formas de violência (estrutural, delinqüencial, no campo...).

Ao integrar-se ao processo competitivo do capitalismo financeiro, o País caminhou na direção da privatização do patrimônio estatal e da realização de ajuste fiscal, que acabou por impor uma significativa redução de verbas dos programas governamentais, com forte incidência nos concernentes à área social.

Ao mesmo tempo que impuseram tais mudanças, as reformas atingiram em cheio, como aponta Faleiros (2001), as três referências básicas que estruturaram as relações Estado/sociedade/economia no Brasil: o emprego estável assalariado, a família e o contrato da cidadania. Neste sentido, um novo contrato social é formulado:

“Consiste em tornar o indivíduo menos seguro, menos protegido, mais competitivo no mercado, com menos ou nenhuma garantia de direitos. Nesse contrato, não pactuado pela vontade dos cidadãos, os fundos públicos são substituídos pelos privados, a responsabilidade social do Estado é transferida para as famílias e o Estado [substituído] pelo Mercado.” (Faleiros, 2001, p. 64).

Neste novo contexto, a política econômica passa a ditar as diretrizes das políticas sociais, sempre priorizando os interesses do mercado, como afirma Cohn:

“As Políticas Sociais tornam-se cada vez mais não só reféns das diretrizes macroeconômicas, mas, num movimento paradoxal, elas em si se constituindo como fonte potencial de poupança interna (é o caso das propostas governamentais de reforma do sistema de previdência social, por exemplo), ou como um novo mercado de investimento privado – subsidiado pelo Estado, haja vista o instrumento da “renúncia fiscal” para as áreas de saúde e educação – configurando-se a área social num setor altamente lucrativo para o capital privado.” (Cohn, 2000, p. 4).

Multiplicam-se, desse modo, serviços privados relacionados à previdência, saúde, educação, dentre outros, aos quais os trabalhadores que pretendem obter serviços de qualidade devem submeter-se e para os quais, no Brasil, criaram-se, no nível estatal, agências reguladoras, responsáveis pelo cumprimento das diretrizes legais das relações de mercado.

Todas estas mudanças necessitam, para garantir sua continuidade, promover uma reengenharia política e social que aponte para uma perspectiva de melhoria das condições de vida. Os recursos das agências multilaterais são um aliado importante neste empreendimento, conforme analisa Borges:

“Enfatizando a melhora das condições sociais e o fortalecimento da Sociedade Civil, as reformas dos serviços sociais pregadas pelo Banco Mundial (...), têm o propósito de construir um amplo consenso, contribuindo para adequar a democracia às demandas de estabilidade política subjacentes ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal.” (Borges, 2003, p. 126).

Este consenso vincula-se, em grande parte, à “partilha de responsabilidades”, ou seja, à inserção das organizações não-governamentais como parceiras na execução direta das políticas sociais focais e descentralizadas, ponto considerado fundamental para que estas sejam caracterizadas como democráticas, capazes

de atender às demandas mais prementes da população e que atinjam maior impacto em relação à opinião pública (Leal, 2001).

Como aponta Nogueira (2003, p. 187), há um embate hegemônico que visa caracterizar a sociedade civil em um recurso gerencial, *“um arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas, ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social”*, e não, como consagrado por Antonio Gramsci, *“um campo predominantemente político estatal, palco de lutas democráticas e novas hegemonias”*.

Deste modo, a sociedade civil, incorporada ao discurso das reformas, é aquela que, inversamente ao conceito formulado por Gramsci, atua em termos competitivos e privados, sem maiores interferências públicas e estatais. Ainda segundo Nogueira, nesta “nova” idéia de sociedade civil não há lugar para a questão da “hegemonia”:

“Trata-se de um espaço cujos personagens típicos são atores que se organizam ou de modo restrito, egoístico, ou de modo desinstitucionalizado. Não há ações que pretendam a conquista do Estado, mas ações contra o Estado ou indiferentes em relação a ele. Em decorrência, o Estado que corresponde a essa Sociedade Civil é um Estado mínimo, reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo do que democrático e participativo.” (Nogueira, 2003, p. 198).

Isto não quer dizer que não haja espaço para o surgimento e ampliação de organismos no âmbito da sociedade civil, capazes e dispostos a transformar a atual conjuntura social e política. Contudo, é evidente que um grande leque de interesses do mercado, concretizados na forma de incentivos e recomendações, visam reduzir ao máximo esta possibilidade.

As agências multilaterais que, em grande medida, difundem e financiam o protagonismo operacional da sociedade civil, estabelecem, para fins de financiamento, critérios que são, no mínimo, questionáveis:

“Nem todas as organizações da Sociedade Civil são adequadamente representativas, seja de seus membros, seja do público geral (...) os governos devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem, assim como dos interesses que eles não representam.” (World Bank, 1997, p.113).

Ou seja, a participação popular pode e deve ser colocada em prática por intermédio de organizações da sociedade civil, desde que estas demonstrem interesses compatíveis com a lógica mercantil dos organismos internacionais e limitem sua atuação ao campo das intervenções assistenciais.

Sob essas perspectivas, as políticas sociais financiadas pelas agências multilaterais precisam obter altos índices de eficiência e eficácia. Para tal concepção, a avaliação é uma instância capaz de fornecer subsídios técnico-científicos para promover tais resultados, pois, como apontam Cohen e Franco (2002), *“em uma situação de escassez de recursos, [a avaliação] será imprescindível na tarefa de comparar, escolher e descartar projetos alternativos, procurando aumentar a racionalidade das opções adotadas.”*

Por conseguinte, o campo avaliativo, além de seara fértil para discussões que englobam diferentes perspectivas, incitando o espírito desbravador e crítico dos pesquisadores, representa, também, um campo de grande demanda institucional e, por conseguinte, com grande potencial de financiamento, fato que pode favorecer disputas e competições das mais variadas naturezas.

Para Barreira & Carvalho (2001), a ascendência do campo avaliativo pode levar os estudiosos, formuladores e implementadores de políticas e avaliações a cair em armadilhas, dentre as quais a mais preocupante é

“... pensar a avaliação centrada na sedução tecnológica, que acaba por expressar a ação na sua eficiência e eficácia imediatas, sem um compromisso intencional com a real transformação e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos beneficiários de programas e serviços públicos.” (Barreira & Carvalho, 2001, p. 8)

A avaliação no âmbito das políticas sociais

Inicialmente, para que se clarifique o panorama que se deseja vislumbrar, há que se recordar que as políticas públicas abrangem políticas sociais, e que estas, por sua vez, constituem-se de programas, ações programáticas ou serviços (Draibe, 2001).

Logo, avaliações de políticas propriamente ditas, de quaisquer dos três níveis de administração pública, são bastante raras, por implicarem um esforço analítico de considerável envergadura e alta complexidade, seja no âmbito da sua operacionalização, seja em matéria de volume de recursos movimentados, seja também em relação ao fato de atingirem uma população-alvo bem mais ampla em comparação com as avaliações de programas, ações programáticas ou serviços.

Avaliações deste último tipo, muito mais comuns, geralmente apresentam a característica marcante de serem pontuais, focalizadas em ações de políticas compensatórias, direcionadas para a resolução de problemas relacionados aos interesses e necessidades de determinados grupos e segmentos sociais, ainda que imersas no contexto mais amplo, muito embora sem uma maior reflexão acerca dos processos que motivaram a formulação das ações avaliadas, dos meandros relacionados à sua implementação e da qualidade dos serviços oferecidos.

Entrementes, é comum a vinculação e integração dos programas e ações a múltiplas e simultâneas políticas, situação que contém alto potencial de geração de dispersão e desarticulação, comprometendo seu desempenho e influenciando em sua avaliação, tanto no que concerne aos seus resultados quanto aos seus objetivos e desenhos teórico-metodológicos.

Em outro plano, verifica-se que subjaz uma multiplicidade conceitual na literatura sobre avaliação, com respeito ao que seja a prática avaliativa em políticas sociais. É possível citar uma plêiade de autores, no sentido de se formar um quadro geral dos conceitos com os quais se tem trabalhado o tema.

Avaliação, segundo Cohen & Franco (1993, p. 77), seria uma atividade que, fundamentalmente, faz parte do processo de planejamento de programas e, por conseguinte, das políticas, e que repousaria em uma base tríplice, composta por objetividade, informação e métodos rigorosos, tendo como objetivo *“maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”*.

Assim, na reforma gerencial do Estado, a avaliação de políticas sociais pode ser metodologicamente compreendida como coadunada a uma visão de mundo onde as técnicas, as tecnologias e a ciência são assumidas como objetivas e tendencialmente ‘neutras’. Esvazia-se-lhes o caráter político, que passa a ser visto como estanque e relacionado aos eflúvios passionais da irracionalidade e da subjetividade, em nada condizente com as necessidades administrativas, forçosamente caracterizadas pelo uso instrumental da razão na gestão.

Isto implica uma abordagem quantificadora da realidade, estruturada com a intenção de medir e valorar a eficácia, a eficiência e a efetividade de uma política ou programa, ou seja, a relação, em um determinado intervalo espaço-tempo, entre produtos, resultados e impactos.

Segundo os dicionários, a medição é o ato ou processo de determinar a extensão e/ou quantificar alguma coisa, enquanto que a avaliação refere-se ao ato ou processo de calcular e atribuir valor a alguma coisa. Embora conceitos diferentes e independentes, na ação avaliativa adquirem caráter complementar, pois a medição

“facilita certo tipo de informação, enquanto a avaliação implica em valorar a informação, a fim de emitir um juízo sobre o objeto avaliado (...) o fato de ser necessário ou pelo menos útil, para fazer uma avaliação sistemática, medir certos aspectos ou dimensões do objeto a avaliar faz com que muitas vezes se confundam estes dois termos.” (Aguilar & Ander-Egg, 1994, p. 19)

Justamente aqui surge a natureza contraditória da avaliação imbuída deste caráter: do ponto de vista da gestão, consegue-se atender aos anseios de incrementação técnica do programa ou política que está sendo avaliada, ao propor estimular-se a racionalização dos recursos e dos gastos. Todavia, a tônica da análise não recai no processo de trabalho dos profissionais que, em sua interação cotidiana com os usuários, executam a política, e sim, no processo de produção dos resultados e impactos.

Esta forma de encarar a ação dos executores faz com que sejam percebidos pelos avaliadores como 'objetos', elementos a-históricos, meros fornecedores de informação ou, até mesmo, como simples personificações dos dados, desabilitando-os a participarem como sujeitos/atores das instâncias formuladoras e decisórias do *policy making*.

Estes procedimentos avaliativos apresentam importantes subsídios para que os gestores racionalizem suas escolhas. Contudo, encontram dificuldades em atacar de forma eficaz e global os problemas estruturais da sociedade. Em cenários políticos nos quais as ações compensatórias não são motivadoras de políticas estruturais, ou prolongam-se por um tempo demasiado, a adoção de uma avaliação desse tipo pode representar a reificação de um modelo que privilegia os interesses e a lógica da gestão e das agências multilaterais.

Em outro diapasão, autores que também debatem e produzem sobre a temática (Aguilar & Ander-Egg, 1994; Faria, 2001; Baker, 2001) ressaltam e concordam que, em um sentido matricial, avaliar é emitir valorações sobre uma determinada postura do Poder Público, expressa em/por suas políticas e programas, processo que, independentemente da estratégia metodológica adotada, não requisita o polêmico, irrequieto e não superado paradigma da neutralidade axiológica.

Daí, surge uma problemática: prospecções bibliográficas nos acervos acadêmicos sobre avaliação de política sociais (Moreira et al., 2003; Barreto & Pinto, 2001) permitem notar que parecem

ser maioria os estudos de caso, focalizando aspectos determinados de uma política, ou seja, concentram-se as atividades em torno de áreas temáticas e preocupam-se, primordialmente, com o seu grau de eficácia, isto é, com a sua factibilidade e com os seus custos. Privilegia-se a comparação entre

“as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregado(s...) a avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações (...) isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada.” (Arretche, 2001, p. 34).

Advogando a articulação com os métodos, técnicas e teorias da Pesquisa Social e das Ciências Sociais, principalmente o instrumental da Antropologia, Deslandes (1997) frisa a necessidade de se levar em conta o contexto sócio-histórico-econômico no qual a avaliação é produzida, dentro da perspectiva dialética de que o real é móvel, múltiplo, diverso e contraditório.

Essa iniciativa de conciliação operacional das dimensões mensuráveis e não-mensuráveis da realidade visa responder, por um lado, à dificuldade das análises qualitativas em trabalharem com indicadores de resultados e impactos e, por outro, ao que Richardson frisa como uma das principais limitações das pesquisas essencialmente quantitativas: a análise e a comparação de dados e indicadores deslocados das relações humanas que os produzem (Moreira et al., 2002).

Ainda que esta articulação seja desejável, na verdade, ela não implica necessariamente a adoção de uma diretriz privilegiadora da discussão acerca dos papéis dos profissionais envolvidos na implementação da política ou programa e do usuário/beneficiário. De fato, até mesmo a uma avaliação que utilize um instrumental metodológico típico da Pesquisa Social, marcadamente qualitativo, pode ser dado um tratamento quantitativista, que tenha um efeito matematizador do real.

Como qualquer outra atividade, a avaliação *de per se* não é expressão de garantia do aperfeiçoamento de políticas e/ou programas, pois, será o uso que os formuladores, os gestores, os avaliadores e, em primeira instância, os usuários/beneficiários (e por extensão, a sociedade) fizerem de seus resultados, que a converterá em instrumento incrementador de qualidade.

Urge considerar a possibilidade de se repensar o papel dos chamados usuários nas avaliações e ao longo de todo o processo de formulação, implementação e execução das políticas e/ou programas. Afinal de contas, é em função deles que elas tomam forma. Ao facultar-lhes uma atuação verdadeiramente efetiva neste processo dos quais são beneficiários, alavancar-se-ia não apenas a participação popular, como também a possibilidade de prática e fortalecimento do controle social.

Este entendimento da prática avaliativa de políticas sociais pode plenamente construir uma visão crítica da questão por parte dos profissionais envolvidos, refletindo-se em estratégias de compreensão processual das “*questões de fundo*” que informam as decisões, caminhos, escolhas e modelos de implementação e avaliação das intervenções (Hofling, 2001), de maneira a torná-las instâncias de ampliação e efetivação dos direitos do cidadão.

Furtado (2001), ao ressaltar que “*o caráter político das práticas avaliativas é inegável e o afloramento de jogos de poder onde estas se realizam é freqüente*”, ajuda a demonstrar que a avaliação – como toda atividade humana – não é neutra e pode vir a se transformar em instrumento de pressão a serviço dos mais variados fins políticos, principalmente se as informações por ela geradas ficam restritas aos detentores do poder.

A diversidade conceitual da literatura correlata indica uma disputa por hegemonia nas práticas das avaliações de políticas sociais, tanto no plano do método, quanto no do discurso. Logo, é importante não perder de vista a noção de que as formas pelas quais as avaliações se realizam e os objetivos aos quais visam atender estão vinculados, inexoravelmente, à maneira como os

avaliadores compreendem o processo histórico, em especial, as relações Estado/mercado/sociedade.

A partir do final da década de 1980 e principalmente desde os anos 1990, as agências internacionais, em substituição à simples oferta de recursos financeiros, têm se dedicado à oferta de idéias sobre as políticas mais adequadas aos países em desenvolvimento. O argumento que fundamenta este posicionamento é o que *“atribui a eficácia da ajuda aos países em desenvolvimento mais ao aconselhamento político do que aos empréstimos ou doações”* (Mattos, 2001).

Algumas agências, como o Banco Mundial, seguindo este argumento, têm intensificado suas atividades de pesquisa e discussão de temas ligados ao desenvolvimento e/ou à redução da pobreza, sendo a forma mais visível de oferta de idéias o preparo e divulgação de documentos e relatórios técnicos, o que gera uma forte demanda por atividades de pesquisa científica, incluindo-se a necessidade de avaliações de desempenho dos postulantes aos financiamentos.

Isto faz com que venha à tona a questão da inserção da academia no debate metodológico sobre a avaliação de políticas sociais, que está relacionado aos critérios de financiamento, aos objetivos e aos desenhos das pesquisas avaliativas, em especial, as requisitadas pelo poder público em atenção à demanda das agências multilaterais que fomentam suas ações.

A avaliação e o papel das instituições de ensino e pesquisa

À ciência – e, conseqüentemente, ao ambiente acadêmico – tem sido imputada, desde o século XIX, a condição de instância legitimadora de práticas e discursos das mais variadas origens dentro do espectro institucional da sociedade ocidental. No período subseqüente à Segunda Guerra Mundial,

“a idéia de política baseada em evidência foi apropriada pelo Estado moderno [...] Avalia-se que, assim procedendo, se ampliam

as chances de se tomar decisões mais efetivas, trazendo maiores benefícios [...] com menos custos econômicos ou sociais. Esta nova abordagem torna o Estado um crescente consumidor dos resultados da atividade científica". (Barreto, 2004, p. 329)

Criadora de objetos tecnológicos, dotados de lógica própria e capazes de intervir sobre teorias, práticas e, até mesmo, sobre a organização social e política, "a ciência contemporânea [...] acredita que não contempla nem descreve a realidade, mas a constrói intelectual e experimentalmente nos laboratórios" (Chauí, 2001, p. 23-24).

Boaventura de Souza Santos (1997) analisou criticamente esta situação, advertindo que a reforma neoliberal do *Welfare State* ganhou força quando se imbuíu da racionalidade técnico-científica construída no âmbito das ciências econômicas e humanas.

Esta construção articula-se com a avaliação de políticas e programas, à medida que:

"O processo de transformar o conhecimento em evidência alimentadora de uma decisão é complexo e nunca totalmente científico, sendo permeado por diferentes interpretações e valorações do conhecimento existente, da mesma forma que todo o processo de produzir e disseminar conhecimentos está mediado por relações que se estabelecem no interior da comunidade científica e desta com os vários setores e interesses da sociedade". (Barreto, 2004, p. 332)

Mesmo que sejam reduzidos para o âmbito geral, os recursos que os governos e as agências financiadoras aportam na avaliação de políticas sociais, quando relacionados aos orçamentos das instituições nacionais de pesquisa, são capazes de pautar as atividades por elas desenvolvidas, atribuindo um valor econômico ao conhecimento.

Isto também ocorre porque os pesquisadores-avaliadores são, em grande parte, vinculados ao serviço público, oriundos de centros de pesquisa e universidades que sofrem os impactos causados pelas reformas gerenciais, convivendo com a falta de

recursos para o desenvolvimento de seus estudos, com o achatamento de seus salários, com a precarização dos vínculos trabalhistas, além de carregarem, no caso daqueles que contestam o teor das mudanças reformistas, o estereótipo do atraso e do comprometimento com posições políticas tidas como ultrapassadas.

Diante deste quadro, os pesquisadores e suas instituições procuram adaptar-se, com a menor perda possível de sua autonomia e liberdade, a valores que misturam sem muito rigor, critérios personalísticos e meritocráticos de produtividade e rendimento. O drama maior é que, além de interferir no cotidiano profissional e interinstitucional dos pesquisadores, esta pauta favorece uma disputa para atingir e assegurar níveis de excelência, proporcionadores de prestígio e reconhecimento intelectual, cambiáveis em clientela, que retroalimenta a situação-problema.

Neste bojo, uma leitura pode ser feita: o papel central na produção do conhecimento científico cabe às instituições de ensino e pesquisa, particularmente, às universidades, entendidas como o principal ator deste processo.

A despeito da inegável influência da visão positivista na formação do sistema educacional brasileiro, que perpetuou um dogmatismo acadêmico que, se não busca impedir, pelo menos não contribui para a disseminação não-elitista dos saberes (Romano, 1998), existem alternativas de entendimento do papel das universidades no contexto nacional, levando-se em conta a avaliação de políticas ou programas.

Para isto, deve-se partir do princípio de que a universidade pode ser entendida como uma instituição pedagógica que, mediante um conjunto de relações, constrói-se historicamente, ou uma instituição social, que *“realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte [...] Não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada [...] é hoje [...] uma*

entidade administrada, cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos da gestão de recursos e de estratégia de desempenho” (Chauí, 2001, p. 35).

Compreende-se, portanto, que

“a universidade poderia recuperar alguma centralidade na sociedade de hoje se pudesse refazer seu horizonte de lugar estratégico de reconstrução do conhecimento e [...] ao lado de cultivar patrimônios educativos e culturais, postar-se em favor dos marginalizados e do conhecimento [...] a valorização metodológica e, sobretudo, pedagógica da pesquisa consagra a política social do conhecimento como a política do futuro [...] é preciso voltar a falar de emancipação e autonomia, duas dimensões que a história da espécie humana sempre ligou ao conhecimento.” (Demo, 2001, p. 39).

Seguindo esta ótica, as práticas de avaliação de políticas ou programas, quando protagonizadas por estas instituições 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.

A conseqüência metodológica deste direcionamento consiste na adoção de parâmetros quantitativistas voltados para o aperfeiçoamento da gestão do programa ou política avaliada, já que, com isso, alcançar-se-ia a melhoria do atendimento ao usuário/beneficiário o que, conseqüentemente, representaria a satisfação de parte de suas demandas.

Por outra via, Trigueiro (2001) defende que uma “visão endógena” de entendimento da realidade científica, exclusivamente apoiada na dinâmica relacional entre os cientistas, as instituições científicas e os seus interesses, é insuficiente para a compreensão das questões da produção científico-tecnológica e da legitimação do saber no Brasil dos dias atuais.

Insistindo na necessidade de não-reificação de constructos analíticos, o autor critica a noção de que as comunidades científicas ou a academia (tradicionalmente tomada como o local onde a ciência vicejaria) seja a instância legitimadora do saber, por conta da importância do papel e da pressão exercida por grupos, interesses, atores, organizações e circunstâncias das mais variadas, em suma, todo um sistema ou rede de combinações de representações, negociações e decisões que compõem a polissêmica sociedade contemporânea brasileira inserida no mundo dito globalizado.

O entendimento do desenvolvimento científico-tecnológico e de questões dele correlacionadas, incluindo as discussões sobre a legitimação e a avaliação, passaria pelo que o autor chama de múltipla articulação de enésimo grau (ou “*hélice ênupla*”) entre instituições e organizações da sociedade, em contraposição ao conceito de “*tripla hélice*” (Estado-Universidades-Empresas, tríade igualmente chamada de “*setor produtivo*”):

“Reivindico, ao contrário, a análise de relações que não se restringem ao esquema analítico aludido anteriormente e a busca do exame de situações concretas que passa pelo olhar histórico nos acontecimentos e processos que constituem objeto de nossa reflexão no presente momento... na realidade brasileira, as relações entre o Estado e as comunidades científicas são as relações fundamentais para compreender os caminhos e descaminhos do nosso desenvolvimento científico-tecnológico. Aqui as universidades se constituem em atores secundários nesse desenvolvimento.” (Trigueiro, 2001, p. 35)

Dos anos 1990 em diante, ainda segundo o autor, superar-se-ia a postura estatal impositiva de emprego da razão técnica como forma de desenvolvimento e fomento científico-tecnológico, típica do período autoritário brasileiro, em favor da prática democrática de negociação política entre múltiplos atores. Isto reforçaria a necessidade de maior eficiência e qualidade dos produtos, associada ao atendimento das demandas, à transparência do sistema e à prestação de contas à sociedade.

É, portanto, a partir do entendimento do papel da academia na área da avaliação de políticas sociais, que emerge a avaliação como componente estratégico, já que, as respostas às demandas a elas dirigidas e por elas atendidas devem ser muito bem formuladas e executadas, posto que representam ônus em matéria de recursos mobilizados, públicos e/ou privados.

Síntese das contribuições ao debate metodológico da avaliação de políticas sociais

O primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao campo de avaliação das políticas públicas, no qual os investimentos das agências multilaterais e do Estado estão direcionados para as políticas sociais, o que contribui para excluir da esfera de atuação dos pesquisadores/avaliadores as políticas de cunho econômico, em especial as monetaristas e tributárias.

Interessante notar que, no âmbito federal, as demandas dos gestores das áreas econômicas estão muito ligadas à não intervenção pública sobre as razões técnicas que determinam suas ações, reclamando a autonomia do Banco Central em relação ao Congresso Nacional e mesmo ao Executivo. Este mesmo discurso repete-se, guardadas as devidas proporções, nos diversos setores abrangidos pelos conselhos gestores espalhados pelo País, nos quais, com grande ênfase, os representantes da sociedade civil organizada denunciam o abuso da linguagem tecnicista por parte dos gestores estaduais e municipais, que funcionaria como uma hipercodificação cujo intuito é desqualificar o saber popular, submetendo-o ao conhecimento racional da economia.

Esta sobredeterminação do discurso, quando espraiada para campo da avaliação, influencia diretamente na identificação do objeto a ser avaliado – no caso, uma determinada ação, programa ou serviço – que, circunscrito às políticas sociais, corre o risco de ser reificado exatamente por estar descolado de sua vinculação com a dimensão econômica.

Esquece-se que, em Pesquisa Social, o termo “objeto” é muito mais didático do que descritivo, transformando-se os sujeitos que formam o público-alvo das avaliações em funções ou dados, e compreendendo-se os problemas estruturais por eles vivenciados como naturalizados.

Por este raciocínio, os objetivos da avaliação caminham para a resolução de determinados problemas da gestão, que recorre à informação científica para subsidiar com a “razão” suas escolhas. Em essência, tal postura não seria prejudicial à população, mas assim se torna à medida que a gestão encara que, primeiro, é necessário determinar padrões de articulação entre formuladores, implementadores e executores; depois, que precisa pautar suas ações por indicadores e práticas de eficiência, eficácia e efetividade, abandonando a equidade; e, só então, com este desenho metodológico definido, aborda as demandas do cidadão, manietado ao papel desprestigiado de usuário, beneficiário, cliente ou consumidor.

A proposta que encerra o presente artigo visa redefinir este caminho, tendo como concepção teórica fundante a permanente interação e a não-autonomia do econômico sobre o social e a política, o que deve refletir diretamente na atuação dos pesquisadores/avaliadores, na sociedade civil organizada e na gestão pública: trazer os problemas do cidadão para o cerne da ação avaliativa.

Isto significa encará-los como sujeitos e protagonistas de seu processo histórico, o que, em termos práticos, deve ser traduzido para o desenvolvimento de técnicas e métodos qualitativos e quantitativos que sejam capazes de captar seu discurso e que, fugindo do formalismo científico, saibam ouvi-los, compreendê-los em sua própria racionalidade, e por eles serem entendidos.

A práxis avaliativa, então, deveria ser capaz de mostrar à gestão quando e de que maneira as demandas da população-alvo de suas ações e programas estão mediatizadas pelos

problemas estruturais que experienciam em seu dia-a-dia; mostraria, pois, que a resolução dos desencontros e atropelos do *policy making* deveria ser vinculada à busca por recursos públicos que propiciem a universalização e a gradual extinção da necessidade financeira da focalização; colocar-se-ia, portanto, como uma teoria-prática emancipatória.

Referências bibliográficas

- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001.
- BAKER, J. Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001. p. 57-76.
- BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BARRETTO, E. S. de S.; PINTO, R. P. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 101-126.
- BARRETO, M. L. O conhecimento científico e tecnológico como evidência para políticas e atividades regulatórias em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 329-338, 2004.
- BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-217, 2003.
- BÓRON, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; BÓRON, A. *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

- CHAUÍ, M. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- COHN, A. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2000. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/anpocs00/gt03/00gt0314.doc>>. Acesso em: 8 jul. 2004.
- CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R. A concretização das políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 33-53, 1999.
- CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. *Processo de avaliação do sistema aplicado de proteção ao adolescente oriundo de medida socioeducativa por envolvimento com o tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. Relatório de Pesquisa.
- _____. *Projeto Costa Barros: experiência de co-gestão de serviços de saúde: elementos de avaliação de processo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. Relatório de Pesquisa.
- DAVYT, A.; VELHO, L. A avaliação da ciência e a revisão por pares: passado e presente. Como será o futuro? *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 93-116, mar./jun. 2000.
- DEMO, P. *Política social, educação e cidadania*. São Paulo: Papyrus, 1994.
- _____. Pesquisa: método e cidadania. *Ser Social*, Brasília, n. 9, p. 33-52, jul./dez. 2001, 2001.
- DESLANDES, S. F. Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 103-107, jan./mar. 1997.
- DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.
- FALEIROS, V. P. Desafios para a pesquisa em política social. *Ser Social*, Brasília, n. 9, , p. 53-75, jul./dez. 2001.
- _____. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *A era FHC e o governo Lula: transição?*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/livros/>>

ivro.php?oid=4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5lxZ> Acessado em: dez 2004.

- FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE/PUC-SP, 2001. p.75-84.
- FURTADO, J. P. Um método construtivista para a avaliação em saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 165-181, 2001.
- HARTZ, Z. M. A. Institutionalizing the evaluation of health programs and policies in France: cuisine internationale over fast food and sur mesure over ready-made. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 229-260, abr./jun. 1999.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.
- HORTALE, V. A.; CONILL, E. M.; PEDROZA, M. Desafios na construção de um modelo para análise comparada da organização de serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 79-88, jan./mar. 1999.
- LEAL, M. L. P. A mobilização das ONGs no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil. *Ser Social*, Brasília, n. 9, p. 313-336, jul./dez. 2001.
- LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE/PUC-SP, 2001. p.75-84.
- MATTOS, R. A. de. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 337-389, 2001.
- MOREIRA, M. R.; CRUZ NETO, O.; SUCENA, L. F. M. A relação dos profissionais do Programa Saúde da Família com o contexto de exclusão social da população atendida. *Saúde em Foco*, SMS/PCRJ, Rio de Janeiro, n. 23, p. 65-81, jul. 2002.
- MOREIRA, M. et al. Uma leitura sobre a avaliação de políticas públicas de saúde. CONGRESSO DE SAÚDE COLETIVA, 7. 2003. *Anais*. Brasília: ABRASCO, 2003.
- NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003.
- NOVAES, H. M. D. Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 547-549, out. 2000.

- PEREIRA, L. C. B. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Editora 34; São Paulo: ENAP, 1998.
- ROMANO, R. Depois do pacote e dos cortes de bolsas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 63, p. 38-52, ago. 1998.
- SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 33-64.
- _____. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. A reinvenção solidária e participativa do Estado. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. Brasília: Ministério do Planejamento, 1998. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/segex/publicacoes/reforma/minario/boaventura.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2004.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SOBRINHO, J. D.; BALZAN, N. C. *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SOUZA, C. "Estado do Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- TRIGUEIRO, M. G. S. A comunidade científica, o Estado e as universidades, no atual estágio de desenvolvimento científico tecnológico. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 30-50, jul./dez. 2001.
- WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- WORLD BANK. *World Development Report: the State in a changing world*. Washington: Oxford University Press, 1997.s

Artigo recebido em 22 de setembro de 2004 e aprovado em 17 de dezembro de 2004